Untervazer Burgenverein Untervaz

Texte zur Dorfgeschichte von Untervaz

2022

Von der Armenfürsorge zur sozialen Hilfe

Email: dorfgeschichte@burgenverein-untervaz.ch. Weitere Texte zur Dorfgeschichte sind im Internet unter http://www.burgenverein-untervaz.ch/dorfgeschichte erhältlich. Beilagen der Jahresberichte „Anno Domini“ unter http://www.burgenverein-untervaz.ch/annodomini.

2022 **Von der Armenfürsorge zur sozialen Hilfe** *Georg Aliesch*

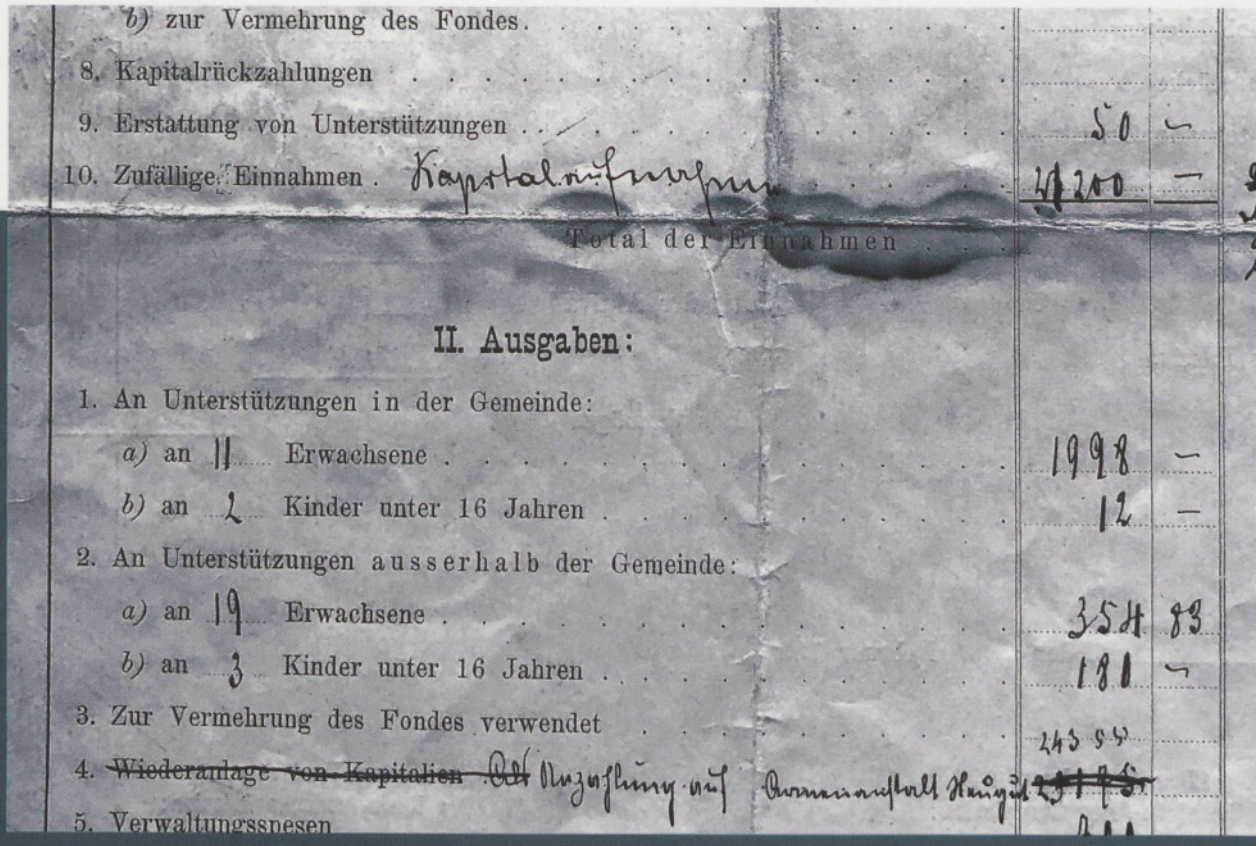
Aliesch Georg: Von der Armenfürsorge zur sozialen Hilfe - Organisation und Finanzierung in Graubünden (19. und 20. Jahrhundert) Zeitschrift: Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte 2022.

QUELLEN UND FORSCHUNGEN ZUR
BÜNDNER GESCHICHTE

Herausgegeben
vom Staatsarchiv Graubünden **39**

Von der Armenfürsorge zur sozialen Hilfe

Organisation und Finanzierung in Graubünden (19. und 20. Jahrhundert)



b) zur Vermehrung des Fondes		
8. Kapitalrückzahlungen		
9. Erstattung von Unterstützungen	50	–
10. Zufällige Einnahmen . Kapitalaufnahme	21200	–
Total der Einnahmen		
II. Ausgaben:		
1. An Unterstützungen in der Gemeinde:		
a) an 11 Erwachsene	1998	–
b) an 2 Kinder unter 16 Jahren	12	–
2. An Unterstützungen ausserhalb der Gemeinde:		
a) an 19 Erwachsene	354	83
b) an 3 Kinder unter 16 Jahren	181	–
3. Zur Vermehrung des Fondes verwendet	24355	
4. ~~Wiederanlage von Kapitalien~~ ~~Ab~~ Anzahlung auf Armenanstalt Heugut	~~23175~~	
5. Verwaltungsspesen		

GEORG ALIESCH

SCHWABE VERLAG

Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte

Band 39

Herausgegeben vom Staatsarchiv Graubünden
Redaktion: Florian Hitz

Georg Aliesch

Von der Armenfürsorge zur sozialen Hilfe

Organisation und Finanzierung in Graubünden (19. und 20. Jahrhundert)

Schwabe Verlag

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.dnb.de abrufbar.

© 2022 Schwabe Verlag, Schwabe Verlagsgruppe AG, Basel, Schweiz
Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Das Werk einschliesslich seiner Teile darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in keiner Form reproduziert oder elektronisch verarbeitet, vervielfältigt, zugänglich gemacht oder verbreitet werden.
Abbildung Umschlag: Verwaltungsrechnung der Armenpflege der Gemeinde Untervaz, 1894, als Antwort an die Kreisbehörde, welche die Gemeinde im Frühjahr 1891 zur Einreichung einer Armenstatistik aufgefordert hatte. (Gemeindearchiv Untervaz)
Gestaltungskonzept: icona basel gmbH, Basel
Cover: Kathrin Strohschnieder, Zunder & Stroh, Oldenburg
Layout: mittelstadt 21, Vogtsburg-Burkheim
Satz: mittelstadt 21, Vogtsburg-Burkheim
Druck: BALTO print, Litauen
Printed in Lithuania
ISBN Printausgabe 978-3-7965-4536-8
ISBN eBook (PDF) 978-3-7965-4552-8
DOI 10.24894/978-3-7965-4552-8
Das eBook ist seitenidentisch mit der gedruckten Ausgabe und erlaubt Volltextsuche. Zudem sind Inhaltsverzeichnis und Überschriften verlinkt.

rights@schwabe.ch
www.schwabe.ch

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis 7

Geleitwort 17

Vorwort und Dank 19

A. EINLEITUNG 21

B. GRUNDLAGEN 27

I. Vom Heimatprinzip zum Wohnortsprinzip 27

II. Die Entwicklung der Bündner Gemeinde und ihr Bezug zur Fürsorge 36

III. Das engmaschige Sicherungssystem des aufkommenden Sozialstaates 45

IV. Das Anstaltswesen oder: Vom Armenhaus zum modernen Heim 51

V. Die private Fürsorge als Ergänzung zur öffentlichen Fürsorge 57

C. HAUPTTEIL 67

I. VERORDNUNG ÜBER DAS ARMENWESEN von 1839 und deren Revisionen 1845 und 1849: Beginn einer behördlichen, organisierten Armenpflege 67

II. BUNDESVERFASSUNG von 1848 und die kantonale Anschlussgesetzgebung: Zwiespältige Rechtsstellung auswärtiger Armutsbetroffener 105

III. KANTONSVERFASSUNG von 1854: Grundsteinlegung der modernen Armenfürsorge 107

IV. GESETZ ÜBER DIE ÖFFENTLICHE ARMENFÜRSORGE IM KANTON GRAUBÜNDEN (1857–1955): Steiniger Weg zu einer zielgerichteten Armenpflege 109

V. NIEDERLASSUNGSGESETZ (1874–1974): Institutionelle Weichenstellung mit armenpolitischen Folgen 176

VI. KANTONALES FÜRSORGESETZ (1920–1986): Geteilte Zuständigkeiten 235

VII. GESETZ ÜBER DIE ÖFFENTLICHE ARMENFÜRSORGE (ARMENGESETZ, 1956–1978): Neuverteilung der Armenlasten 252

VIII. GEMEINDEGESETZ (1974): Klärung des institutionellen Verhältnisses zwischen der politischen und der Bürgergemeinde 282

IX. GESETZ ÜBER DIE UNTERSTÜTZUNG BEDÜRFTIGER (KANTONALES UNTERSTÜTZUNGSGESETZ von 1978): Neue Armutsgründe oder: Der allmähliche Rückzug der Bürgergemeinden aus der Fürsorge 287

X. GESETZ ÜBER DIE ÖFFENTLICHE SOZIALHILFE IM KANTON GRAUBÜNDEN (SOZIALHILFEGESETZ von 1986): Anpassung an zeitgemässe Sozialarbeit mit bewährter Organisation 312

D. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSBETRACHTUNG 319

E. ANHÄNGE 327

F. VERZEICHNISSE 357

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort 17

Vorwort und Dank 19

A. EINLEITUNG 21

1. Übersicht 21

2. Fragestellungen 24

3. Aufbau 24

4. Quellen 26

B. GRUNDLAGEN 27

I. VOM HEIMATPRINZIP ZUM WOHNORTSPRINZIP 27

1. Das Heimatprinzip als klares Zuordnungsmerkmal 27

2. Das Heimatprinzip als Synonym für Schutz und Härte zugleich 30

3. Das Konkordatswesen als Schrittmacher des Systemwechsels 30

4. Stufenweise Abschaffung des Heimatprinzips 33

4.1. Der langsame Übergang zum Wohnortsprinzip 33

4.2. Das Heimatprinzip hat ausgedient 35

II. DIE ENTWICKLUNG DER BÜNDNER GEMEINDE UND IHR BEZUG ZUR FÜRSORGE 36

1. Von den Genossenschaften zum modernen Gemeindebegriff 36

1.1. Der historische Ursprung der heutigen Gemeinde 36

1.2. Die Entwicklung des Gemeindebegriffs in der Gesetzgebung 38

2. Das Verhältnis zwischen Bürgergemeinde und politischer Gemeinde 42

3. Das Armenwesen als historische Kernaufgabe der Gemeinde 43

III. DAS ENGMASCHIGE SICHERUNGSSYSTEM DES AUFKOMMENDEN SOZIALSTAATES 45

1. Begrifflichkeiten oder die Einordnung der Sozialwerke unter die Instrumente der Sozialpolitik 45

2. Der Strukturwandel am Ursprung einer neuen Sozialpolitik 45

3. Der lange Anlauf zum Sozialstaat 46

4. Das komplementäre Verhältnis zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe 47

5. Die Sozialversicherungen als Entlastung der kommunalen Fürsorge 48

IV. DAS ANSTALTSWESEN ODER: VOM ARMENHAUS ZUM MODERNEN HEIM 51
1. Von der Anstalt als Mehrzweckeinrichtung 52
2. ... zu den modernen sozialen Institutionen 52
3. Graubünden: Langes Beharrungsvermögen des frühen Anstaltstypus 53
4. Die Arbeits- und Korrektionsanstalt Fürstenau / Realta als Ergänzung der «fürsorglichen» Armenpflege 55

V. DIE PRIVATE FÜRSORGE ALS ERGÄNZUNG ZUR ÖFFENTLICHEN FÜRSORGE .. 57
1. Die private Fürsorge: Mehr als notwendige Ergänzung zur öffentlichen Fürsorge 57
2. Die planmässige Entwicklung der privaten Wohltätigkeit im 19. Jahrhundert 60
2.1. Johann Peter Hosang: Wohltäter der ersten Stunde 61
2.2. Gemeinnützige Gesellschaft des Kantons Graubünden: Vielseitiges Betätigungsfeld 62
3. Breite Vielfalt an Finanzierungsquellen 63
4. Würdigung: Solidarität mit den Armen nach zeitgenössischen Massstäben 64

C. HAUPTTEIL 67

I. VERORDNUNG ÜBER DAS ARMENWESEN VON 1839 UND DEREN REVISIONEN 1845 UND 1849:
Beginn einer behördlichen, organisierten Armenpflege 67
1. Ausgangslage: Hindernisreiche Suche nach einem zweckmässig eingerichteten Armenwesen 67
2. Bekämpfung des Haus- und Strassenbettels als oberstes armenpolitisches Ziel 72
3. Aufbau und Organisation des Armenwesens: Zaghafte Inpflichtnahme der Gemeinden 73
3.1. Das Armenwesen als koordinationsrechtliche Aufgabe des Kantons 73
3.2. Dezentrale Organisation mit vielen überforderten Gemeinden 73
4. Revisionen 1845 und 1849: Erste Anfänge einer präventiv wirkenden Armenpflege 74
5. Die Unterstützungsbedürftigen: Ihre Kategorisierung und deren praktische Handhabung 75
5.1. Veränderte Wahrnehmung der Armen und der Armut 75
5.2. «Würdigkeit» bzw. «Unwürdigkeit» als Unterstützungskriterium 75
5.2.1. Offene Umschreibung gemäss Armenordnung 76
5.2.2. ... und unterschiedliche Praxis auf Gemeinde- und Kantonsebene 76
6. Das Bereitstellen eines Armengutes als grosse Herausforderung 77
6.1. Der Armenfonds als Teil des Armengutes 77
6.2. Vielfältige Herkunft, uneinheitliche Zusammensetzung, ungleiche Bestände 78
6.2.1. Schwieriges Beschaffen von Unterstützungsmitteln 79
6.2.2. Die Armenfonds einiger ausgewählter Gemeinden und in der bezirksweisen Übersicht 80
6.3. Das Nutzungsvermögen als vermögensrechtliche «Urform» im Besonderen 83
6.3.1. Nutzung als das wesentliche Recht der Nachbarschaftsgenossen 83
6.3.2. ... und als armenpolitisches Instrument 84
6.3.3. Der «Bürgernutzen» als Mittel der versuchten Abgrenzung 85

7. Die Gemeinden und deren Armenlasten 87
7.1. Mannigfache Entstehungsgründe 87
7.2. Die Einbürgerungen im Besonderen 88
7.3. Bezirksweise unterschiedlich hohe Armenzahlen und -lasten 90

8. Der zunehmende Einfluss des Kantons 92
8.1. Einbürgerungen: Zuständigkeitswechsel von den Gemeinden zum Kanton 92
8.2. Exkurs: Das «Bundesgesez, die Heimatlosigkeit betreffend» vom 3. Dezember 1850 und dazugehöriger kantonaler Ausführungsbestimmungen 93
8.3. Armenunterstützung: Ergänzungshilfen zur Entlastung der Gemeinden 96
8.3.1. Nur subsidiäre Unterstützungspflicht 97
8.3.2. Die kantonale Hilfskasse als Solidaritätswerk 97
8.3.3. Die Errichtung von Gemeindesparkassen als Hilfe zur Selbsthilfe 98
8.3.4. Kantonale Armenunterstützung mit beschränkter Wirkungskraft 99
8.4. Würdigung: Hohes Verantwortungsbewusstsein, spärliche Hilfsmittel 100

9. Das Armenwesen im Spiegel der Tätigkeitsberichte der Armenkommission 101

10. Würdigung: Grosse Anstrengungen – geringer Wirkungsgrad 102

II. BUNDESVERFASSUNG VON 1848 UND DIE KANTONALE ANSCHLUSSGESETZGEBUNG: Zwiespältige Rechtsstellung auswärtiger Armutsbetroffener 105

III. KANTONSVERFASSUNG VON 1854: Grundsteinlegung der modernen Armenfürsorge 107

IV. ARMENORDNUNG DES KANTONS GRAUBÜNDEN (1857–1955): Steiniger Weg zu einer zielgerichteten Armenpflege 109

1. Ausgangslage und Revisionsgründe: Das Armenwesen in der Sackgasse 109

2. Aufbau und Organisation des Armenwesens: Stärkere Durchsetzungskraft als zentrales Anliegen 110
2.1. Die Behördenorganisation: Umstrittene untere Aufsichtsbehörde 110
2.1.1. Die Gemeindearmenkommission 111
2.1.2. Die Kreisarmenbehörde als organisatorische Schwachstelle 112
2.1.3. Die kantonale Oberbehörde: Höhere Akzeptanz der Regierung qua Exekutivorgan? 113
2.2. Armenpflege und Armenpolizei als einander ergänzende armenpolitische Instrumente 114
2.3. Die Arbeits- und Korrektionsanstalt Fürstenau/Realta als unverzichtbares Instrument der Armenpolizei 115

3. Bevölkerungspolitische Verschiebungen am Ursprung steigender Armenlasten 117
3.1. Dynamische Entwicklungen verändern die Bevölkerungsstrukturen 117
3.2. Kleine Gemeindestrukturen – hohe Armenlasten 120
3.3. Abnehmender Anteil der Bürger in der eigenen Gemeinde 121

4. Die Zwangseinbürgerungen als staatliche Massnahme mit armenpolitischen Langzeitfolgen 122
4.1. Die Zwangseinbürgerungen im Kontext der Unterstützungsbedürftigen 122
4.2. Von den Zwangseinbürgerungen zur «Vagantenfrage» 123
4.2.1. Zwangseingebürgerte, Fahrende, «Vaganten»: schwierige Differenzierung 123

4.2.2. Zwangseinbürgerungen mit umstrittenen ökonomischen Folgen 124
4.2.3. Das «Vagantenproblem» auf der politischen Agenda 126

5. Die Armenlasten als ökonomische Bedrohung für die Gemeinden 128
5.1. Bedürftigkeit als massgebendes Kriterium für die Unterstützung 128
5.2. Der Heimruf als Instrument zur Reduktion der Armenlasten 129
5.3. Überforderte Verwaltungen als «hausgemachte» Ursache 132
5.4. Ausgabenwirksame Krisenjahre 133
5.5. Unterstützungskategorien: Dominante Anstaltsversorgungen 134
5.5.1. Aufwendungen für Bürger innerhalb- und ausserhalb der Gemeinde 134
5.5.2. Anstaltsversorgungen als aufwendigste Unterstützungskategorie 137
5.5.3. Zwangseinbürgerungen und ihre «staatlich verursachten» Armenlasten 137
5.6. Die wohnörtliche Armenpflege als Korrektiv des Heimatprinzips 139
5.6.1. Konkordat betreffend wohnörtliche Unterstützung 139
5.6.2. Die Unterstützung Erkrankter als Ausnahmetatbestand 142
5.7. Das Armenwesen als Hauptursache der finanziellen Notlage vieler Gemeinden 142
5.8. Fazit: Drückenden Armenlasten machtlos ausgeliefert 145

6. Finanzierung der Armenlasten durch autonomiegeprägte Gemeindehaushalte 145
6.1. Die Gemeindehaushalte als einfache buchhalterische Konstrukte 145
6.2. Das Ausgaben- und Einnahmengefüge als Spiegelbild staats- und wirtschaftspolitischer Entwicklungen 146
6.2.1. Armenlasten als dominierende Ausgabenposition 147
6.2.2. Einnahmen: Zurückhaltender Einzug von Steuern 152
6.3. Fazit: Die Schere im Ausgaben-/Einnahmenverhältnis geht auf 156

7. Das Armengut der Gemeinden als knappe Ressource 156
7.1. Bereitstellung als Pflicht der Gemeinde 156
7.2. Funktion, Entwicklung und Ausbreitung der Armenfonds 157
7.2.1. Der Armenfonds als zweckgebundenes Vermögen 157
7.2.2. Starkes Wachstum mit sprunghaften Anstiegen 157
7.2.3. Verpflichtung führt zu starker Ausbreitung 158
7.3. Zusammensetzung und Art der Verwendung 159
7.3.1. Vielfältige Zuweisungen ins Armengut 159
7.3.2. Bedürfnisorientierte Zusammensetzung des Armenguts 159
7.3.3. Einbürgerungstaxen als sichere Einnahmenquelle 161

8. Wachsender Einfluss des Kantons 162
8.1. Veralteter Finanzhaushalt erschwert Übersicht 162
8.2. Schwache finanz- und wirtschaftspolitische Ausgangslage 162
8.3. «Zuckerbrot und Peitsche» als armenpolitisches Prinzip 163
8.3.1. Die Unterstützung armer Gemeinden als existenzsichernde Massnahme 164
8.3.2. Leistungen im Rahmen des Konkordatswesens mit Symbolwirkung 166
8.3.3. «Der Vagantenkredit»: Finanzpolitisches Instrument im Dienste einer staats- und sozialpolitischen Landesfrage 167
8.3.4. Die kantonale Hilfskasse und der Hilfsfonds mit erweiterten Verwendungszwecken 169
8.4. Entschuldungsaktion und Liebesgabensammlungen als weitere Solidaritätsinstrumente 170
8.5. Kantonale Fonds und Stiftungen: Gezielte Unterstützungen für bestimmte Notsituationen 171

9. Verwaltungs- und Rekurspraxis als notwendige Richtschnur für einheitliche Anwendung 172
9.1. Reichhaltige Spruchpraxis als Ausdruck armengesetzlicher Spielräume 172

9.2. Unterstützungspflicht vs. Schonung der Gemeindefinanzen als Hauptanwendungsfälle 172

10. Umsetzung und Wirkungen: Diskrepanz zwischen Anspruch und Anwendung 174

V. NIEDERLASSUNGSGESETZ (1874–1974): Institutionelle Weichenstellung mit armenpolitischen Folgen 176

1. «Prolog»: Die Bundesverfassung von 1874 und die innerkantonale fürsorgerische Zuständigkeit 176

2. Ausgangslage: Zäsur mit (un-)gewissen staatspolitischen Folgen 176

3. Ökonomische Gleichheit und institutionelle Zäsur als wesentliche Regelungsgegenstände .. 177

3.1. Gleichberechtigung der Niedergelassenen mit den Bürgern 177

3.2. Neue gemeinderechtliche Vielfalt 180

4. Das Armenwesen als Sonderbefugnis der Bürger 180

4.1. Gemeindearmenfürsorge und institutionelle Zuständigkeit 180

4.1.1. Armenfürsorge als Aufgabe der politischen Gemeinde mit grossen Auswirkungen auch bei bürgergemeindlicher Organisation 181

4.1.2. Bürgergemeindliche Organisation und rechtliche Stellung der Gemeindebürger 182

4.1.3. Innerkommunale Organisationsvielfalt als Ausdruck kommunaler Selbstständigkeit 183

4.2. Das Eigentum am Armengut als blosse akademische Frage? 184

5. Finanzierung: Einbezug der Niedergelassenen 185

5.1. Umstrittene Eigentums- und Verwaltungsbefugnisse am Armenfonds 185

5.2. Der Armenfonds: Viele Gründe erfordern Klärungsbedarf 185

5.2.1. Breitere Finanzierungsbasis 185

5.2.2. Seine finanz- und buchhaltungstechnische Einordnung 185

5.2.3. Verwaltungshandeln als Kompetenzüberschreitung der Bürgergemeinde? 186

5.2.4. Finanzwirtschaftliche Betroffenheit als Mitsprachegrund 187

6. Die praktische Fürsorge im Lichte einiger Beispielgemeinden 189

6.1. Chur: Bürgergemeinde mit bewährter Fürsorgestruktur 189

6.1.1. Geteilte Aufgabenwahrnehmung zwischen Bürgergemeinde und politischer Gemeinde 189

6.1.2. Breite Finanzierungsbasis, vielfältige Unterstützungsformen 191

6.1.3. Kurzfazit: Aktive Fürsorge auch unter veränderter Aufgabenstellung 198

6.2. Untervaz: Mit Pragmatismus der grossen Armut getrotzt 198

6.2.1. Der Armut entronnen 198

6.2.2. Organisation des Armenwesens: pragmatische Lösung 199

6.2.3. Hohe, vielseitig begründete Armenlasten 202

6.2.4. Spärliches Armengut 207

6.2.5. Defizitübernahme: Der Hilferuf wird erhört 209

6.2.6. Die Entschuldungsaktion als weitere Hilfsmassnahme 211

6.2.7. Ökonomischer Aufschwung: rascher Schuldenabbau 211

6.2.8. Kurzfazit: Lang erduldete, letztlich aber rasche armenpolitische Erholung 212

6.3. Cazis: Klare Aufgabentrennung im Armenwesen 213

6.3.1. Die Armenpflege im Zuständigkeitsbereich der politischen Gemeinde 213

6.3.2. Die Armenlasten als Treiber zunehmender Ausgabenüberschüsse 216

6.3.3. Die Gemeinde in der finanziellen Abhängigkeit des Kantons 218

6.3.4. Vorteilhafte Entwicklung des Armengutes 221

6.3.5. Das neue Bürgerheim St. Martin als wesentlicher Bestandteil des Armengutes 223

6.3.6. Kurzfazit: Gemeindeeigenes Armenhaus bzw. Bürgerheim als finanzwirksames Instrument der Armutsbekämpfung ... 227
6.4. St. Antönien-Castels: Ressourcenarme Berggemeinde ... 228
6.4.1. Schwierige Ausgangslage ... 228
6.4.2. Die Vermögenslosigkeit bestimmt die armenrechtliche Zuständigkeit ... 228
6.4.3. Einbürgerungstaxen als wichtigste Finanzierungsquelle für das Armenwesen ... 229
6.4.4. Allmähliche Loslösung vom kantonalen Joch ... 231
6.4.5. Kurzfazit: Armenbelastete Berggemeinde am kantonalen «Finanztropf» ... 231

7. Fazit: Organisationsrechtliche Weichenstellungen; Erkenntnisse / Thesen ... 232

VI. KANTONALES FÜRSORGEGESETZ (1920–1986): Geteilte Zuständigkeiten ... 235

1. Ausgangslage, Entstehungsgrund und Regelungszweck: Die «Trinkerfürsorge» als Staatsaufgabe ... 235
1.1. Ausgangslage und Entstehungsgrund: Der Alkoholmissbrauch als sozialpolitischer Missstand ... 235
1.2. Geltungsbereich und Regelungszweck: Repressive Bekämpfungsmethoden mit fürsorglichen Ansätzen ... 236

2. Fürsorgeaufgaben auf der Grundlage zukunftsgerichteter Organisationsstrukturen ... 237
2.1. Geteilte Aufgabenzuständigkeit für das Armenwesen und das Fürsorgewesen ... 237
2.2. Vormundschaft als Eingriff in die persönlichen Freiheitsrechte ... 238
2.2.1. Abgrenzung zwischen dem vormundschaftlichen Verfahren und den Aufgaben der Armenfürsorge ... 238
2.2.2. Vormundschaftsverfahren und Fürsorgeverfahren mit je besonderen Einleitungsvoraussetzungen ... 239
2.3. Kantonale Fürsorgestelle mit zentraler Koordinationsfunktion ... 239
2.4. Verordnung des Grossen Rates vom 26. Mai 1943: Zukunftsgerichtete Organisationsstruktur mit umfassenden Fürsorgeaufgaben ... 240

3. Finanzierung des Fürsorgewesens: Wachsender Finanzbedarf des Wohlfahrtsstaates ... 243
3.1. Fürsorgebereiche und deren Finanzierung: Breite Quellenvielfalt ... 244
3.1.1. Die Trinkerfürsorge: Der Alkoholzehntel als «finanzielle Urquelle» ... 244
3.1.2. Weitere Fürsorgebereiche im Überblick: Der Sozialstaat fordert seinen Tribut ... 246
3.1.3. Die «übrigen Sozialaufwendungen» als Sammeltopf für unterschiedlichste Mangellagen ... 247
3.2. Die Aufwendungen im Kontext des kantonalen Finanzhaushaltes ... 249

4. Fazit und Würdigung: Bewährte Fürsorgestrukturen ... 250

VII. GESETZ ÜBER DIE ÖFFENTLICHE ARMENFÜRSORGE (ARMENGESETZ, 1955–1978): Neuverteilung der Armenlasten ... 252

1. Ausgangslage, Revisionsgründe und -bestrebungen: Entwicklungen verlangen nach neuen Finanzierungsprinzipien ... 252

2. «Ideelle Harmonisierung» der öffentlichen Armenpflege als neue Handlungsmaxime ... 253

3. Aufbau und Organisation: Annäherung an wohnörtliche Armenpflege bei vereinfachter Organisationsstruktur ... 254
3.1. Fortschrittliche Armenpflege mit armenpolizeilichem Einschlag ... 254
3.2. Organisation: Jahrelanger Kritik Rechnung getragen ... 255
3.2.1. Zweistufiger Aufbau vereinfacht organisatorische Abläufe ... 255

3.2.2. «Zuständige Armenpflege» oder das Verhältnis zwischen bürgerlicher und allgemeiner Armenpflege ... 255

4. Wechsel im Finanzierungssystem: Vom Heimatprinzip zum (eingeschränkten) Wohnortsprinzip ... 257

4.1. Überfällige Anpassung an lange währende Entwicklung ... 257

4.2. Der Unterstützungswohnsitz als eingeschränktes Wohnsitzprinzip ... 257

4.3. Heimruf und Heimschaffung im Besonderen: Anpassung der Praxis ... 259

5. Neuverteilung der Armenlasten mit differenzierter Ausgestaltung ... 260

5.1. Massgebliche kantonale Mitbeteiligung ... 260

5.2. Eingeschränkte Beitragskategorien für kantonale Leistungen ... 260

6. Finanzielle Auswirkungen: Erhebungsresultate als zuverlässiger Indikator künftiger Lasten? ... 261

6.1. Kriterien für kantonale Unterstützungsbeiträge vs. kommunale Steuerhoheit ... 261

6.2. Erwartete Mehrbelastung des Kantons ... 262

6.3. Vermutete Mehrbelastungs- und Entlastungseffekte bei den Gemeinden ... 263

7. Kantonale Beitragsleistungen in Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs ... 264

7.1. Spät einsetzende, aber nachhaltige finanzpolitische Erholung ... 264

7.2. Steigende Gesamtaufwendungen für das Armenwesen ... 264

7.3. Die Kantonsbeiträge im Spiegel einiger ausgewählter Jahre ... 265

7.4. Weiterführung des «Vagantenkredits» als eingelöstes Versprechen ... 266

7.5. Der Armenfonds und weitere Sondervermögen als ergänzende Finanzierungsinstrumente ... 267

7.6. Spezialfinanzierung oder ordentliche Finanzierung? ... 268

7.7. «Ordentliche Beiträge» vs. «ausserordentliche Beiträge» ... 268

8. Armenrechtliches Wohnsitzprinzip und Finanzausgleich als massgebliche Entlastungsfaktoren für die Gemeindehaushalte ... 268

8.1. Das Wohnsitzprinzip als entscheidender Wendepunkt für gesunde kommunale Finanzen? ... 268

8.1.1. Ausgewiesener Handlungsbedarf – ungewisser Wirkungsanteil ... 269

8.1.2. Der Systemwechsel im Spiegel einiger Jahresrechnungen: Vorerst enttäuschte Erwartungen ... 269

8.1.3. Abnehmende finanzhaushaltsrechtliche Bedeutung ... 272

8.1.4. Fazit: Mehr ideelle denn finanzpolitische Bedeutung ... 272

8.2. Der interkommunale Finanzausgleich als komplexes Instrument für die Gesundung der kommunalen Haushalte ... 274

8.2.1. Weiter auseinanderklaffende Finanzlagen der Gemeinden als staatspolitische Herausforderung 274

8.2.2. Ausgestaltung: Das Armenwesen als anspruchsberechtigte Beitragskategorie ... 275

8.2.3. Solidaritätswerk mit hohem Wirkungsgehalt ... 276

9. Fazit und Würdigung: «Fürsorgegesetz» mit längst fälligem Finanzierungswechsel ... 278

VIII. GEMEINDEGESETZ (1974): Klärung des institutionellen Verhältnisses zwischen der politischen und der Bürgergemeinde ... 282

1. Ausgangslage: Aufkommender Wohlfahrtsstaat, nachlassender Problemdruck im Armen- und Fürsorgewesen ... 282

2. Was lange währt 282

3. Eigentumsmässige Klarstellungen, zuständigkeitsmässige Bestätigung ... 284

4. Fazit und Würdigung: Klärung der Eigentümerstellung an armenrechtlichen Vermögenswerten 285

IX. GESETZ ÜBER DIE UNTERSTÜTZUNG BEDÜRFTIGER (KANTONALES UNTERSTÜTZUNGSGESETZ) von 1978: Neue Armutsgründe oder: Der allmähliche Rückzug der Bürgergemeinden aus der Fürsorge ... 287

1. Ausgangslage und Revisionsgründe: Verstärkter Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse ... 287

2. Aufbau: Bewährtes wird übernommen ... 288

3. Weitgehende Anlehnung an das ZUG bei gefestigten Rahmenbedingungen ... 288

4. Institutionelle Zuständigkeit und Organisation: Die politischen Gemeinden übernehmen das armenpolitische Zepter ... 289

4.1. Zunehmende Überforderung der Bürgergemeinden ... 289

4.2. Unsichere innerkommunale Aufgabenzuständigkeit ... 290

4.3. Gleichbleibende kommunale Organisationsstruktur, administrative Anpassungen auf Kantonsebene ... 290

5. Finanzierung: Abschied von den alten Unterstützungsprinzipien ... 291

5.1. Weitere Hinwendung zum Wohnortsprinzip stärkt den Solidaritätsgedanken ... 291

5.2. Kostenentwicklung verlangt schon bald nach neuen Ausgleichsmodellen ... 292

5.2.1. Durchzogene Bilanz bei den Gemeinden 293

5.2.2. Erwarteter Minderaufwand beim Kanton ... 296

5.3. Die Armenfonds im Besonderen: Abnehmende Bedeutung in einem neuen sozialpolitischen Umfeld ... 296

5.4. Der «Vagantenkredit» in neuem Kleid ... 298

6. Soziallastenausgleich 1994: Neuausrichtung des Unterstützungswesens ... 299

6.1. Lastenausgleich und absolutes Wohnortsprinzip als tragende Säulen ... 299

6.1.1. Komplexer Mechanismus der Kostentragung ... 300

6.1.2. Die Verteilungswirkungen: Überproportionaler Kantonsanteil, weitere Nivellierung der Gemeindelasten ... 301

6.2. Aufgabenwahrnehmung: Bürgergemeinde oder politische Gemeinde? ... 303

6.2.1. Chur: Getrennte praktische Fürsorgetätigkeit und finanzielle Zuständigkeit ... 305

6.2.2. Zizers: Verletzter Konnex von Aufgabenwahrnehmung und Eigentumszugehörigkeit? ... 306

6.3. Fazit: Solidaritätswerk mit Schwächen ... 308

7. Reform des Finanzausgleichs 2013: Weiterer Ausgleich zwischen reicheren und ärmeren Gemeinden ... 309

8. Fazit und Würdigung: Entlastungswirkung in sozialpolitisch dynamischem Umfeld ... 310

X. GESETZ ÜBER DIE ÖFFENTLICHE SOZIALHILFE IM KANTON GRAUBÜNDEN (SOZIAHLHILFEGESETZ) von 1986: Anpassung an zeitgemässe Sozialarbeit mit bewährter Organisation ... 312

1. Ausgangslage und Revisionsgründe: Gesellschaftliche Entwicklungen mit neuen Armutsrisiken ... 312

2. Rahmengesetz mit organisationsrechtlichem Schwerpunkt ... 313

2.1. Keine grundsätzlichen Strukturanpassungen ... 313

2.2. Notwendige Anpassung der Kantonsverfassung ... 314

3. Unterstützungskosten: Steigende Belastung bei gleichbleibendem Finanzierungsschlüssel ... 314

3.1. Abgelehnte Mehrbelastung für die Gemeinde ... 314

3.2. Wieder zunehmende Fürsorgelasten 315

4. Reform des Finanzausgleichs 2013: Finanzierungswechsel vom Kanton zu den Gemeinden .. 316

5. Fazit und Würdigung: Notwendige Anpassung an das sozialpolitische Verständnis der Gegenwart 317

D. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSBETRACHTUNG 319

E. ANHÄNGE 327

Anhang 1:
Massgebliche kantonale Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen (chronologische Reihenfolge) .. 328

Anhang 2:
Konkordanzverzeichnis der Gemeindenamen 339

Anhang 3:
Bevölkerungsentwicklung und Gemeindebestand 343

Anhang 4:
Bericht der Gemeindeverwaltungskontrolle 1935 (StAGR II 13 a, Schachtel «1901–») 346

Anhang 5:
Währung und Preisentwicklung 354

F. VERZEICHNISSE 357

Tabellenverzeichnis 357

Textboxenverzeichnis 360

Abbildungsverzeichnis 361

Abkürzungsverzeichnis 363

Literaturverzeichnis 366

Personenregister 376

Ortsregister 377

Sachregister 381

Geleitwort

Des Öfteren wird die Frage nach der Effizienz der föderalistischen Strukturen der Schweiz gestellt. Gerade auch heute – mitten in der Bewältigung der COVID-19-Pandemie – werden Zuständigkeiten und die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden kritisch hinterfragt. Die gegenwärtige Krise führt uns eindrücklich vor Augen, wie wichtig einerseits medizinische und technische Fortschritte und andererseits funktionierende Staatswesen sind.

Georg Aliesch zeigt mit der vorliegenden Arbeit am Beispiel des Armenwesens eindrücklich und tiefgründig auf, vor welch grossen Herausforderungen die Bündner Gemeinden in der Vergangenheit standen. War in der frühen Neuzeit die mittelalterliche Vorstellung weitverbreitet, dass «arm sein» schicksalhaft oder «gottgegeben» sei, so übernahmen im 19. Jahrhundert die Gemeinden die Aufgabe, die teils verheerenden Auswirkungen der Armut zu lindern. Lange Zeit wurde in den Augen der Gesellschaft das Verhalten jeder einzelnen Person als kausal für die Armut angesehen. Diese Haltung widerspiegelte sich auch in den rechtlichen Grundlagen. Repressive Massnahmen wurden erst vor relativ kurzer Zeit durch fürsorgerische abgelöst.

Das institutionelle Staatsgefüge blieb bis noch vor wenigen Generationen instabil: Bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts war oft unklar, welche Dorfschaft als Gemeinde galt und welcher dieser Status nicht zukam. Die Bundesverfassung von 1848 statuierte die freie Niederlassung in der ganzen Schweiz. Dies führte zu einer spürbaren Zunahme der Niedergelassenen in den Bündner Gemeinden. Lange Zeit waren die Zugezogenen aber von jeder Beteiligung an der Nutzung von Alpen, Weiden und Wäldern, die in einer agrarisch geprägten Gesellschaft eine wichtige Lebensgrundlage boten, ausgeschlossen. Erst schrittweise vermochte man zu erkennen, dass Armut insbesondere mit fehlenden wirtschaftlichen Grundlagen zu tun hatte. Die Bundesverfassung von 1874 gewährte den Niedergelassenen das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten. Das kantonale Niederlassungsgesetz von 1874 wiederum definierte die alleine der Bürgergemeinde vorbehaltenen Aufgaben, wozu u. a. die Aufnahme ins Bürgerrecht sowie das Armengut und die ausgeteilten Gemeindegüter (Löser) gehörten. Alle übrigen Verwaltungsaufgaben wurden der politischen Gemeinde zugewiesen. In den folgenden Jahrzehnten wurde immer wieder über die der Bürgergemeinde bzw. der politischen Gemeinde zustehenden Aufgaben und Kompetenzen diskutiert. Erst im Jahr 1974 konnte das Verhältnis zwischen der politischen Gemeinde und der Bürgergemeinde, vor allem was die Eigentumsrechte betraf, abschliessend geklärt werden. Mit dem Gemeindegesetz wurde rechtlich die spezielle Vermögenskategorie des Nutzungsvermögens geschaffen, dessen Veräusserung lediglich unter restriktiven Bedingungen erlaubt war. Diese Bestimmung zeigt, wie wichtig das Nutzungsvermögen für die Selbstversorgung einer Gesellschaft war und dass es zur Verhinderung von Armut beitragen kann. Sie ist letztlich ein Relikt aus einer Zeit, in der das sogenannte Heimatprinzip für die Armutsbekämpfung zentral war: Der Heimatort hatte, unabhängig vom Wohnort, weitgehend für die Folgen der Armut aufzukommen. Dass mancherorts die Verantwortlichen angesichts der finanziellen Lasten auch zu fragwürdigen Lösungen griffen, ist unter heutiger Wertung zwar verwerflich, aus der damaligen Sicht jedoch zumindest nachvollziehbar. Letztlich betraf die Armut die Ärmsten unter einer höchst bescheiden lebenden, weitgehend mittellosen Gesellschaft. Die Schattenseiten des Armenwesens sind in den letzten Jahren in verschiedenen Publikationen vor allem unter dem Titel der «fürsorgerischen Zwangsmassnahmen» intensiv aufgearbeitet worden.

Der Autor Georg Aliesch lässt die gesamte Bandbreite des organisierten Armenwesens, beginnend bei den Anfängen und bis hin zur modernen Sozialhilfe, spannend lesbar Revue passieren. Er beleuchtet die Gründe für die damaligen Armenlasten der Gemeinden, reflektiert die Thematik der Zwangseinbürgerungen, setzt die ökonomischen und finanziellen Auswirkungen der Armenlasten in Bezug zum übrigen kommunalen Finanzhaushalt und liefert interessante Hinweise und Antworten zum Armengut sowie zum Armenfonds. Aufgrund der besonderen Entstehungsgeschichte der Bündner Gemeindelandschaft setzt er sich mit der Frage auseinander, wie Kanton und Gemeinden (politische und Bürgergemeinden) das Armenwesen organisierten. Es ist dem Autor sehr zugutegekommen, dass er aufgrund seiner über

dreissigjährigen Tätigkeit für das bündnerische Gemeindewesen einen umfassenden Überblick über die Gemeindeaufgaben und das institutionelle Gemeinderecht besitzt. Nebst der ausgeprägten Fachkompetenz bringt er den von ihm ins Zentrum gerückten notleidenden Menschen spürbar grössten Respekt und höchste Achtung entgegen. Die längst fällige wissenschaftliche Aufarbeitung des Themas ist für Graubünden ein regelrechter Glücksfall.

In meiner Funktion als Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen der Schweiz (KdK) lese ich die Arbeit auch aus dem eingangs erwähnten Blickwinkel des für uns elementaren Staatsaufbaus nach föderalistischem Prinzip. Überzeugt bin ich aus einer historischen wie auch aktuellen Sicht, dass sich das Vertrauen, das in die Gemeinden als Aufgabenträger gesetzt wurde, als gerechtfertigt erwiesen hat. Die Aufarbeitung der Bewältigung der COVID-19-Pandemie wird zu keinem anderen Schluss führen.

Georg Aliesch gebührt Dank und Anerkennung für dieses beeindruckende Standardwerk, das in der Geschichte des bündnerischen Staatsrechts und unserer Gesellschaftsentwicklung eine Lücke schliesst.

Regierungsrat Dr. Christian Rathgeb
Vorsteher des Departements für Finanzen und Gemeinden

Vorwort und Dank

Würde er heute noch leben, der Ruf als Kultfigur oder als Original wäre «Vonau-Sepp» gewiss. Von den Einheimischen fast schon liebevoll «Pfunau-Seppli» genannt, war Josef Vonau (1909–1979) jedem Untervazer Bürger ein geläufiger Begriff. Eine armselige, bretterbeschlagene Hütte im Wäldchen «Rhiau» (Rheinau) etwa zwei Kilometer vom Dorf Richtung Rhein entfernt, diente ihm als primitives Zuhause oder, was der Realität näher kam, als Behausung. Das Heuen im nahe gelegenen Hirschland während unserer Schulferien in den 1950er- und 1960er-Jahren, welche wir Buben regelmässig auf dem grosselterlichen Bauernhof verbrachten, war stets von der Hoffnung – oder war es vielmehr von der Angst? – begleitet, diese etwas unheimliche, für uns fast sagenumwobene Gestalt zu Gesicht zu bekommen. In jenen seltenen Momenten beschlich uns dann eine Mischung aus Neugier, Respekt und sogar eine gewisse Ehrfurcht vor dem immer schwarz gekleideten Mann. Seine für uns Kinder geheimnisumwitterte Tätigkeit als (letzter) Abdecker[1] von Untervaz trug das Ihre zu unserer diffusen Gefühlslage bei. Von den Erzählungen und Diskussionen unserer Grosseltern wussten wir einzig, dass der «Pfunau-Seppli» ein sehr armes und einsames Leben fristete. Unser kindliches Urteilsvermögen liess uns diese Tatsache noch mit keinerlei inhaltlichen Vorstellungen verbinden und vermochte schon gar nicht, die offensichtliche Armut dieses Mannes kritisch einzuordnen. Das Verstehen, das Verständnis auch, und die Fähigkeit, die Figur des «Vonau-Sepp» in einen grösseren gesellschaftspolitischen Zusammenhang einzuordnen, stellten sich erst später ein. Die Faszination aber, um nicht zu sagen die mystische Aura, welche von diesem «schwarzen Mann» ausging, zog uns in ihren Bann und hielt unsere kleine, sorglose Welt im Lot.

Abbildung 1: «Vonau-Sepp» mit seinem Vater im Hirschland beim nachmittäglichen «Vesper».
Quelle: Fischer (2016), S. 227.

Kurz vor meinem altershalben Ausscheiden 2017 als Leiter Gemeindeaufsicht sprach mich der Dienststellenleiter des Amtes für Gemeinden, Thomas Kollegger, darauf an, ob ich mir das Verfassen einer Arbeit zum Thema Armenwesen im Kanton Graubünden vorstellen könnte. Ein dabei unwillkürlich aufkommender Gedanke an «unseren» legendären «Vonau-Sepp» aus alten Vazer Zeiten war der endgültige Beweis, dass er unauslöschliche Spuren über meine Kindheit hinaus hinterlassen haben musste. Was vor einem halben Jahrhundert noch nicht reifen konnte, nämlich die Hintergründe seines trostlosen und ärmlichen Daseins näher zu analysieren und zu verstehen, konnte nun konkrete Formen annehmen. Die Ge-

[1] Der Abdecker, auch Wasenmeister oder Schinder genannt, war für das Entsorgen von verendeten Tieren zuständig. Diese wurden abseits des geschlossenen Siedlungsgebietes von ihm gehäutet, verlocht oder verbrannt.

legenheit, diese «unbewusst bewusste» Kindheitslücke zu schliessen und zu vertiefen, unter welchen sozialen und institutionellen Rahmenbedingungen «Pfunau-Seppli» und seinesgleichen ihren kargen Lebensunterhalt verdienen mussten, steigerten meinen Wissensdurst und meinen Ehrgeiz gleichermassen. Das Bewusstsein meiner langjährigen Erfahrung im Bündner Gemeindewesen, in dem u. a. Fragen zum Verhältnis zwischen der politischen und der Bürgergemeinde eine fast jahrhundertelange Konstante auch und vor allem bei der vorliegenden Thematik bildeten, zerstreute meine noch vorhandenen Bedenken. Historisches Interesse einerseits und berufliche Vorkenntnisse andererseits bildeten so letztlich jene Ingredienzien, welche mich den Streifzug in die Weiten des organisations- und finanzrechtlichen Bündner Armenwesens antreten liessen. Mit dieser Arbeit schliesst sich somit gleichsam ein Kreis, welcher seinerzeit in Untervaz seinen Anfang genommen hatte. Sie soll dazu beitragen, das organisatorisch-strukturelle und finanzpolitische Umfeld zu beleuchten, in dem sich «Vonau-Sepp» als Symbolfigur für die unzähligen Armutsbetroffenen jener Zeit und früherer Epochen bewegte. Er selber aber hätte sich wohl sein Lebtag nie erträumen lassen, als eine Art Protagonist in einer rechtshistorischen Arbeit zu dienen. Seine Herkunft, sein Leben am Rande der Gesellschaft und nicht zuletzt seine Bescheidenheit hätten dieser Rolle entschieden widersprochen. Klagloses Erdulden grösster Entbehrungen und von Leid prägten den Alltag dieser Leute. In diesem Sinne verdient «Pfunau-Seppli» stellvertretend für notleidende Menschen vieler Generationen allergrössten Respekt und hohe Achtung!

Abschliessend habe ich zu danken. An erster Stelle jenen beiden Personen, welche mir die Arbeit erst ermöglicht und sie gefördert haben. Ohne die Anregung von Thomas Kollegger wäre sie nie zustande gekommen, wozu ich ihm ebenso danke wie Staatsarchivar Reto Weiss, der das Werk auf verdankenswerte Weise in die Schriftenreihe *Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte* (QBG) aufgenommen hat. Zusammen mit Simon Theus, stellvertretendem Leiter im Amt für Gemeinden, bildeten sie beide die kritisch-konstruktive Begleitgruppe, welche mich in vielen Besprechungen wiederholt auf den «Pfad der Tugend» zurückholte und auf Schwächen und Lücken hinwies. Herzlichen Dank für die kollegiale und freundschaftliche Zusammenarbeit! Auf die Hilfsbereitschaft der Mitarbeitenden des Staatsarchivs war ebenso Verlass wie auf ihre Kolleginnen und Kollegen in den besuchten Gemeinden, wofür ich bestens danke. Besondere Unterstützung in diesen Gemeinden fand ich namentlich bei Kasper Joos als dem «wandelnden Geschichtslexikon» der Gemeinde Untervaz, bei Melchior Brot, Herbert Patt und Karl Pirovino als den hilfreichen Informationsquellen der Gemeinde Cazis sowie bei Karin Egli und Theo Müller, welche mir das Auffinden von Dokumenten in St. Antönien und in Zizers sehr erleichtert haben. Ein herzliches Vergelt's Gott richte ich an die «Doyens» des Bündner Fürsorge- und Sozialhilfewesens bzw. Bürgergemeindewesens, von deren Erfahrung und Wissen ich profitieren durfte: Andrea Ferroni, langjähriger Leiter des kantonalen Sozialamtes, und Hans Joss, ebenso jahrelanger Vorsteher des Sozialamtes Chur, bzw. Theo Haas, ehemaliger Präsident des Verbandes Bündnerischer Bürgergemeinden. Der QBG-Redaktor Dr. Florian Hitz hat formale Fehler beseitigt und der Arbeit den letzten Schliff gegeben, wofür ich ihm zu Dank verpflichtet bin. Weiter danke ich Simon Rupp, welcher den einen und anderen kniffligen computertechnischen Knoten meisterhaft zu entwirren vermochte. Ein ganz spezielles Dankeswort richte ich schliesslich an Regierungsrat Dr. Christian Rathgeb. Sein Vorwort verleiht dem Werk einen Vertrauensvorschuss, den es hoffentlich zu rechtfertigen weiss. Vielen Dank! Mein allergrösstes Dankeswort aber geht an meine liebe Frau Bernadette, die dem nahtlosen Übergang in den «Unruhestand» grosses Verständnis und der spannenden Thematik ebenso viel Interesse entgegenbrachte. Und last, but not least wird es mir unser treuer Vierbeiner Molli verziehen haben, dass die eine oder andere Streicheleinheit und Spielstunde der Arbeit zum Opfer fiel.

Der Leserschaft wünsche ich eine ebenso erkenntnisreiche wie kurzweilige Lektüre.

Maienfeld, im Oktober 2021

A. EINLEITUNG

1. Übersicht

Wer sich auf eine Zeitreise des Armenwesens vom frühen 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart begibt, wird unweigerlich mit dem weiten Spannungsbogen, der sich über der Armut und ihren vielfältigen Begleiterscheinungen ausbreitet, konfrontiert. Das sozialpolitische Phänomen mit seiner ganzen Facettenbreite bildet denn auch Gegenstand einer reichen, nahezu unüberschaubaren Literatur.[1]

In den sich wandelnden gesellschafts- und staatspolitischen Verhältnissen des 19. und 20. Jahrhunderts war der Umgang mit sozialer Not einem fundamentalen Veränderungsprozess ausgesetzt. In der langen Entwicklung von einem repressiv-polizeilich geprägten Armenwesen bis zur modernen, partizipativen Sozialhilfe zeigen sich die jeweiligen soziokulturellen Wert- und Rechtsvorstellungen. Die institutionellen Zuständigkeiten wie auch die Unterstützungsmittel und -methoden in der Fürsorge sind das Spiegelbild dieses Wandels.

Die zeitgeschichtlichen Veränderungen lassen sich auf allen Entwicklungssträngen der Armenpolitik beobachten. Menschliche Not und Armut wurden und werden auf der historischen Zeitachse unterschiedlich wahrgenommen und definiert, womit sich auch der Armutsbegriff wandelte. Armut bedeutete bis ins 20. Jahrhundert hinein, dass es oft an den lebensnotwendigen Grundlagen fehlte, d. h., es mangelte den Bedürftigen an Kleidung, Nahrung, Unterkunft oder auch an medizinischer Versorgung.[2] Diese Mangellage fasste eine Definition anfangs des letzten Jahrhunderts denn auch treffend zusammen: «‹Armut› ist die Machtlosigkeit eines Menschen, sämtliche oder einen Teil der notwendigen Existenzmittel für sich bzw. auch für Angehörige, denen er der natürliche Versorger ist, auf erlaubte Art selbst zu verschaffen.»[3] Das existenzbedrohende Defizit wich mit der Fürsorge und der Sozialhilfe des 20. Jahrhunderts immer stärker einer «mehrdimensionalen» Bedürftigkeit.

Diese ist dadurch charakterisiert, dass neben die bisherige physisch-materielle Armut vermehrt eine solche psychisch-sozialer Natur tritt, bei der ein Mangel an positiv besetzten Werten wie Wohlstand und politische oder gesellschaftliche Teilhabe konstatiert wird.[4] Die heutige Armut bedeutet zusammengefasst eine Unterversorgung in wichtigen Lebensbereichen (materiell, kulturell, sozial).

Die historisch wichtige Unterscheidung in «würdige» und «unwürdige» Arme[5] machte die Unterstützung davon abhängig, ob die Notlage etwa infolge von Alter, Krankheit, Tod des Ernährers unverschuldet oder aber wegen «Müssiggang», «Verschwendung», «Trunksucht» oder «Unzucht» aus eigenem Verschulden eingetreten war. Das moderne Sozialhilfedenken demgegenüber ist beherrscht vom Willen, jedes Individuum (wieder) in die Gesellschaft einzugliedern, was auch immer dessen Bedürftigkeit ausgelöst hat. Die früher von Moralismus und Schuldzuweisung beherrschte Armutsbekämpfung wandelte sich damit zunehmend zu einer Fürsorge im Sinne einer «Vorsorge», welche den Bedürftigen in seiner Persönlichkeit in den Mittelpunkt stellt. Ähnliche soziale Verlaufsmuster liessen sich bei den

---

1 Vgl. dazu das Literaturverzeichnis.

2 Gerade auch in Graubünden verursachten allgemeine Schicksalsschläge wie etwa Epidemien oder kriegerische Ereignisse (so 1799/1800 als Kriegsschauplatz französischer und österreichischer Truppen) hohe materielle Armut. Auch der Verlust der Untertanenlande Veltlin, Bormio und Chiavenna 1797 bildeten spezifisch bündnerische Armutsursachen. Sodann wurde Graubünden aber vielfach auch von Hochwasserkatastrophen (etwa 1834) oder grossen Ernteausfällen mit verheerenden ökonomischen Folgen heimgesucht (1770–1773, 1816/17 sowie in den 40er-Jahren des 19. Jahrhunderts). Zur Hungersnot von 1816/17 vgl. Brosi (2006, 2007), Collenberg (2017) und Hunger (2020), hier S. 54–57; zu den Auswirkungen dieser beiden Hungerjahre in Graubünden vgl. auch Metz (1989), Bd. I, S. 274–278. Seine «Erinnerungen an die Hungerjahre in Graubünden» überschrieb Hartmann mit «Die sieben magern Jahre» (Hartmann [1917a], S. 5); vgl. auch Hartmann (1937). Zudem verschlimmerten viele Brandkatastrophen die ökonomische Situation der betroffenen Dorfbewohner zusätzlich (vgl. dazu auch unten Teil C.I.1.).

3 Zeitschrift für Schweizerische Statistik, XLIV. Jahrgang, 1. Band, Bern 1908, S. 3.

4 Suter (2015) und andere bezeichnen diese Art von Armut als «Lebenslage mit eingeschränkten Lebenschancen» (S. 28–32, 127–131).

5 Vgl. dazu Teil C.I.5.2.

Massnahmen der offenen und der geschlossenen Fürsorge[6] beobachten.

Mit der Unterstützungsbedürftigkeit verbindet sich stets die Frage, wie mit ihr umzugehen ist bzw. wie und mit welchen Mitteln die Not gelindert werden soll. Daran wiederum knüpfen sich ganz verschiedene, vom jeweiligen Gesellschafts- und Rechtsverständnis abhängige Reaktionsmuster sowohl seitens des von der Armut Betroffenen als auch seitens der unterstützungszuständigen Institutionen.

So sahen sich viele Arme aus unterschiedlichen Gründen wie kriegerischen Ereignissen, wirtschaftlichen Veränderungen oder Bevölkerungsverschiebungen zu einer nicht-sesshaften Lebensweise gezwungen; sie ging mit dem Rechtsstatus der «Heimatlosigkeit» einher, also fehlendem Bürger- oder Heimatrecht einer Gemeinde.[7] Die solcherart entstandene «Vagantität» war einer der Entstehungsgründe für die später als «Jenische» oder «Fahrende» bekannten Gruppen.[8] Dem «Vagantenproblem» und der Nichtsesshaftigkeit versuchte das auf Stabilität und Sicherheit bedachte junge Staatswesen im 19. Jahrhundert mit Zwangseinbürgerungen zu begegnen.

Ein durch Armut und Hunger begründetes, (auch) bündnerisches Phänomen bildete die viel besprochene «Schwabengängerei».[9] Während des gesamten 19. und bis ins 20. Jahrhundert hinein «verdingte sich» jeweils von März bis November eine grössere Anzahl Jungen und Mädchen im Alter von etwa sechs bis sechzehn Jahren hauptsächlich aus dem landwirtschaftlichen Umfeld. Im Badischen, im Württembergischen oder auch im bayerischen Allgäu wurden sie auf eigentlichen Märkten für haus- und landwirtschaftliche Tätigkeiten feilgeboten. Damit waren sie «aus dem Haus» und schonten die knappen Lebensmittelvorräte daheim. Als Gegenleistung erhielten sie für ihre Arbeitskraft neben Kost und Logis manchmal Kleider[10] und ein wenig Geld. Aus der Sicht der Daheimgebliebenen wie auch der unterstützungspflichtigen Gemeinden kam die temporäre «Auswanderung» der Kinder oft einer grossen ökonomischen Wohltat gleich.

In der *Auswanderung* nach Übersee – vor allem nach Nordamerika, Brasilien, Australien oder auch ins Russische Reich – erblickten viele Armutsbedrohte einen weiteren letzten Ausweg, das eigene Überleben zu sichern.[11] Viele Beispiele zeugen von der Verzweiflung, welche die Betroffenen zu diesem unsicheren Vorhaben und in eine ungewisse Zukunft trieb.

Die Reaktionen der (Bürger-)Gemeinden ihrerseits wurden von den Belastungen der weitverbreiteten Armengenössigkeit diktiert. Die häufigen Armutsereignisse brachten viele von ihnen in finanzielle Bedrängnis. Die Zwangseinbürgerungen verschärften die ökonomische Situation mancher Kommunen längerfristig. Diesen gewaltigen Herausforderungen versuchten die Gemeinden mit verschiedenen polizeilichen Mitteln zu begegnen. Die zeitgenössische Ansicht von der selbst verschuldeten Armut rechtfertigte repressive Massnahmen, die ein weiteres Anwachsen der Missstände unter allen Umständen verhindern sollten. Der soziale Zusammenhalt und die öffentliche Sicherheit sollten nicht gefährdet werden. Schliesslich setzte sich die Einsicht durch, dass die Armutsproblematik nur mit einem organisierten öffentlichen Armen- und Fürsorgewesen,[12] also mit staatlichen Strukturen, zu lösen war. Die mittelalterliche, freiwillige, von religiösen Motiven gelenkte «Caritas» hatte allmählich ausgedient. Der direkte, ungeregelte Austausch zwischen Spender und Almosenempfänger war im Begriff,

---

6 Während bei der offenen Fürsorge den Bedürftigen Mittel in Form etwa von Bargeld, Nahrungsmitteln oder auch der Möglichkeit von Landbewirtschaftung zugewendet wurden, entsprach die geschlossene Fürsorge der Unterbringung in eine der mehreren Anstaltstypen (vgl. dazu unten Teil B.IV.).

7 Grundlegend dazu Meier / Wolfensberger (1998), Rheinheimer (2000). Der rechtliche Status der Heimatlosigkeit führte zum faktischen Ausschluss aus der lokalen Gemeinschaft und damit unter anderem auch von der Teilhabe an den wirtschaftlichen und politischen Lebensgrundlagen (wie etwa den Nutzungsrechten der Gemeinde, dem Recht auf Niederlassung und gewerbliche Betätigung oder der Partizipation am politischen Leben).

8 Vgl. zu diesem ganzen Problemkreis etwa Bertogg (ohne Orts- und Jahresangabe), Huonker (1990), S. 16–19, Meyer (1988), S. 82–95, Rheinheimer (2000), S. 135, Wottreng (2010), S. 78, 194 (Anm. 167).

9 Dazu eingehend etwa Bühler (1998) und Seglias (2007, 2011, 2016).

10 Etwa ein «Doppelt Häs», was so viel hiess wie doppelte Kleidung: eine für werktags und eine für sonntags, dazu Socken, Schuhe und ein wenig Bargeld. Besonders begehrt waren Rohrstiefel (vgl. Seglias [2007], S. 298).

11 Vgl. dazu grundsätzlich etwa Bollier (2000) und Bühler (2003); vgl. auch einen neuen Beitrag von Burga, Bündner Auswandererschicksale im 19. Jahrhundert, in: BM 2021, S. 99–122.

12 Die Ursprünge einer öffentlichen Fürsorge in der Schweiz werden in der Literatur vielfach in den Beschlüssen der eidgenössischen Tagsatzung des 15. und 16. Jahrhunderts gesehen, mit denen man der «Bettlerplage» Herr zu werden versuchte.

Abbildung 2: Zwei Schwabenkinder (zweiter und vierter von links) aus Graubünden 1907 in Arnach (Oberschwaben). Mit auf dem Foto sind der Knecht und die beiden Mägde des Hofes sowie die Kinder der Bauersleute (Foto Privatbesitz).
Quelle: Seglias (2007), S. 301.

von einer obrigkeitlich gesteuerten, säkularisierten Armenfürsorge und damit von einer Kommunalisierung[13] ersetzt zu werden.

Die Gemeinden sahen sich damit in der Verantwortung und vor die Herausforderung gestellt, die notwendigen Hilfsmittel für die Bekämpfung der Armut bereitzustellen. Sie hatten für ein Armengut zu sorgen und dieses, soweit möglich, zu mehren. Von jeher taten sich die Gemeinden aber schwer, die Unterstützungsgüter zu beschaffen und die Armenpflege zu finanzieren. Viele von ihnen brachten die erforderlichen Ressourcen nicht auf und mussten die Hilfe des Kantons in Anspruch nehmen. Ihre ökonomische Gesundung wurde zusätzlich dadurch erschwert, dass ihnen der Kanton ständig weitere kostenintensive Aufgaben delegierte. So glaubten die Gemeinden oft, sich in der Armenfürsorge mit Handlungsweisen behelfen zu müssen, die sich gegen die Betroffenen richteten. Die berüchtigten «Armenfuhren», «Heimschaffungen» und «Heimrufe» waren dann die sichtbaren und bis weit ins 20. Jahrhundert angewendeten Praktiken mit armenpolizeilichem Hintergrund. Auswanderungswillige Arme wurden von ihrer Gemeinde mit Beiträgen unterstützt, damit sie ihr nicht mehr zur Last fielen.[14]

13 Mit dem Begriff der Kommunalisierung wird der Wandel in der Armenfürsorge des Spätmittelalters und der frühen Neuzeit beschrieben. Die Almosenvergabe der kirchlichen Institutionen wurde in die Zuständigkeit der städtischen Obrigkeit überführt und gleichzeitig eine örtlich definierte Zuständigkeit ausgebildet. Kommunalisierung wurde so zur Frühform einer Verstaatlichung der Armenfürsorge (vgl. Hatje [2002], S. 73, mit Hinweis auf Sachsse/Tennstedt [1998], S. 30–38, und Scherpner [1962], S. 169–171).

14 Über die Beweggründe, die Zweckmässigkeit und die Folgen der unterstützten Auswanderung herrschten jedoch durchaus unterschiedliche Meinungen vor (vgl. etwa BM 1855, S. 73–82); nach Krättli bildete die «Angehörigenliste» (Nichtbürger) das eigentliche Signal zur Auswanderung nach Südamerika (Krättli, Untervazer Vergangenheit: Auseinandersetzungen und Auswanderung, in: BM 1986, S. 81–82); zur Anzahl Ausgewanderter aus Graubünden zwischen 1868 und 1915 vgl. BM 1916, S. 334; am meisten wanderten 1883 aus (467), am wenigsten Ende der 1870er-Jahre (31).

Wenn im Folgenden im Zusammenhang mit der Armenunterstützung und ihren vielen Facetten oft von der Belastung der Gemeinde und ihrer Einwohnerinnen und Einwohner die Rede ist, darf die entgegengesetzte positive Seite der Armenpflege nicht unerwähnt bleiben. Sie bestand darin, dass Investitionen im Armenwesen stets auch einen potenziellen Mehrwert für das unterstützende Gemeinwesen beinhalteten. Geringverdienende Taglöhner oder billige, von Armut betroffene Arbeitskräfte wurden unter Umständen befähigt, ein existenzerhaltendes Einkommen zu erzielen. Mit ihren neu gewonnenen Fähigkeiten leisteten die der Bedürftigkeit Entronnenen einen Beitrag an die Funktionstüchtigkeit ihrer Gemeinde. Es lag und liegt in der Natur der Sache, dass diese Folgeerscheinungen in der gesellschaftlichen und individuellen Wahrnehmung einen geringeren Stellenwert einnehmen.

Schliesslich ist auf das Niederlassungsgesetz von 1874 hinzuweisen, dem im Sinne einer institutionell-strukturellen Komponente für das Armenwesen wegweisende Wirkung zukam. Oblag das Armenwesen bisher allein der Bürgergemeinde, konnte es von nun an auch durch die politische Gemeinde wahrgenommen werden. Damit rückte zusätzlich die in der Literatur noch nicht aufgearbeitete Frage[15] ins Zentrum, wie das Armenwesen bzw. die spätere Fürsorge und Sozialhilfe administrativ und finanziell zwischen der Bürgergemeinde und der politischen Gemeinde aufgeteilt waren. Diese Frage war eingebettet in die übergeordnete staatsrechtliche Auseinandersetzung um die Rechtsnatur der «neuen» Bündner Gemeinde, d. h., ob dieselbe eine «dualistische» oder eine Einheitsgemeinde sei.[16]

2. Fragestellungen

In diesem gesamten staatsrechtlichen und wirtschaftspolitischen Umfeld sahen sich die Gemeinden vor die hauptsächliche Schwierigkeit gestellt, das Armenwesen als ihre historische Kernaufgabe in möglichst geordnete organisatorische und finanzielle Bahnen zu lenken. Ihre Reaktionen auf diese Herausforderung versucht die vorliegende Arbeit näher zu beleuchten. Die zeitliche und thematische Bandbreite reicht dabei von den Anfängen des organisierten Armenwesens bis zur modernen Sozialhilfe. Im Einzelnen sollen folgende Fragestellungen im Vordergrund stehen:

- Welches waren die Gründe für die hohen Armenlasten der Gemeinden?
- Wie haben sich die Zwangseinbürgerungen kurz- und längerfristig auf die Armenlasten ausgewirkt?
- Welche ökonomischen und finanziellen Auswirkungen hatten die Armenlasten auf den kommunalen Finanzhaushalt? Welches war ihr Verhältnis zu den übrigen Verwaltungsausgaben?
- Wie entstand das Armengut und wie wurden die Armenfonds geäufnet?
- Welche Rolle spielte der Kanton bei der Armenfürsorge?
- Mit welcher Organisation setzten Kanton und Gemeinden (politische und Bürgergemeinden) das Armenwesen um?
- Wie wirkten sich die verschiedenen Finanzausgleichsmassnahmen auf die Unterstützungsleistungen aus?

3. Aufbau

Die Unterstützungstätigkeit der öffentlichen Hand wird von einer Vielzahl von wirtschaftlichen und rechtlichen Einflussgrössen erschwert oder erleichtert. Eine historisch gewachsene, änderungsresistente Komponente wie das armenrechtliche Heimatprinzip kann eine der Hauptursachen für jahrzehntelange hohe finanzielle Belastungen vieler Gemeinden darstellen. Diese können aber auch aus staatsrechtlichen und staatspolitischen Entwicklungen institutioneller Art resultieren. Andererseits halfen sozialpolitische Weichenstellungen wie die Einführung der Sozialwerke im 20. Jahrhundert und damit die Etablierung des Sozialstaates, nicht nur die individuelle Armut zu lindern, sondern auch den Finanzhaushalt vieler Gemeinden in gesunde Bahnen zu lenken. Wenn auch nur mittelbar diesen Zweck unterstützend, sondern in erster Linie dem Gedanken von «Fürsorge» im wörtlichen Sinne verpflichtet, erwies sich schliesslich die private Wohltätigkeit als unverzichtbarer Bestandteil in der Bündner Armenlandschaft.

Diese armenpolitischen Eckpfeiler beeinflussten die Organisation auf den staatsrechtlichen Ebenen (Bürgergemeinde, politische Gemeinde, Kanton) und die Finanzierung des Armenwesens

---

15 Rietmann (2017), S. 33, unter Verweis auch auf die Publikation zur Bündner Bürgergemeinde von Bundi Simon (2016).

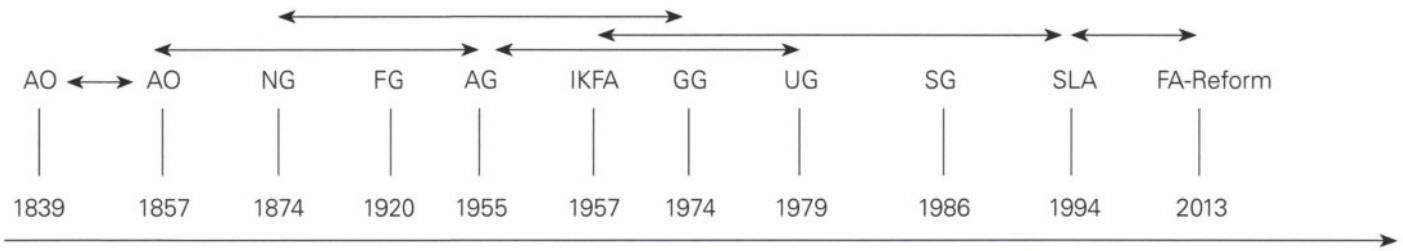
16 Vgl. zu diesem Deutungsstreit unten Teil B.II.2.

bzw. der Fürsorge und der Sozialhilfe in hohem Masse. Sie bilden mit anderen Worten die grossen Leitlinien der Armenpflege. Ihre Beschreibung im *Grundlagenteil* beschränkt sich darauf, eine Verständnishilfe für das im Hauptteil Folgende zu bieten. Dies geschieht in einem gesamtschweizerischen Rahmen, ohne dass der kantonale Bezug des jeweiligen Rechtsinstituts vertieft würde. Demgegenüber soll bei der privaten Fürsorge, bei der Entwicklung der Gemeinde und beim Anstaltswesen spezifisch auf die Bündner Verhältnisse eingegangen werden.

Der *Hauptteil* folgt der Chronologie jener Rechtserlasse, welche für das Armenwesen eigentliche Meilensteine darstellten. Der armenpolitisch vielseitig engagierte Pfarrer, Humanist und Philosoph Benedikt Hartmann (1853–1955) aus Schiers setzte die 1803 erfolgte Gründung des Kantons mit der «Geburtsstunde der Armenpolitik» gleich.[17] Mit der ersten Armenordnung von 1839 versuchten die Kantonsbehörden, das Armenwesen einer Verrechtlichung zuzuführen. Damit sollte die Verantwortung für die Bedürftigen eine Rechtsgrundlage erhalten und die weitverbreitete Armut bekämpft werden. Grundsätzlich auf derselben Sachebene angesiedelt waren das der Armenordnung folgende Gesetz über die öffentliche Armenfürsorge von 1857 wie auch der knapp 100 Jahre später anschliessende Nachfolgeerlass sowie das diesen wiederum ablösende Unterstützungsgesetz von 1978. Indem diese Erlasse der individuellen Armut den Kampf ansagten, hatten sie damit implizit ebenso zum Ziel, die Gemeinden von ihren drückenden Armenlasten zu befreien. Der Entlastung der Gemeinden bzw. einem gerechten Ausgleich der Armenaufwendungen unter ihnen dienten der interkommunale Finanzausgleich sowie der ihm folgende Soziallastenausgleich von 1994 und schliesslich die Reform des Finanzausgleichs im Jahr 2013. Wenn sie auch dasselbe Grundanliegen, nämlich die Unterstützung Bedürftiger, zum Inhalt hatten, so lagen dem Fürsorgegesetz von 1920 (samt seiner Verordnung von 1943) und dem Sozialhilfegesetz von 1986 mit der Bekämpfung von Armutsformen, welche eine überkommunale Organisation erforderten, ein anderer Ansatz zugrunde. Für das Fürsorgewesen und das Armenwesen galten klar getrennte Zuständigkeiten. Dem Niederlassungsgesetz schliesslich kommt aus armenrechtlicher Sicht vor allem die schon erwähnte institutionell-strukturelle Hauptbedeutung zu, dass die historische Alleinzuständigkeit der Bürgergemeinde im Armenwesen nicht mehr unumstösslich war und hierfür künftig auch die politische Gemeinde infrage kommen konnte. Erst ab 1874 konnte sich mit anderen Worten überhaupt die Frage stellen, ob die Bürgergemeinde oder die politische Gemeinde die Armenpflege organisierten oder finanzierten.

Die teilweise nebeneinander existierenden Rechtsordnungen verfolgten zwar mit der Armutsbekämpfung und der Entlastung der Gemeinden von ihren Fürsorgeaufwendungen je dieselbe grundsätzliche Stossrichtung. Dennoch stösst der Versuch, das Armenwesen anhand der einzelnen Rechtsgrundlagen auf einer Zeitachse von 1839 bis in die Gegenwart chronologisch abzuhandeln, auf gewisse Erschwernisse. Diese sind dem Umstand geschuldet, dass sich die Gesetze in ihrer zeitlichen Geltung teilweise überschnitten, d. h. in derselben Zeitspanne wirkten (so etwa die Armenordnung 1857, das Niederlassungsgesetz 1874 und das Fürsorgegesetz 1920). Deshalb sind die Auswirkungen jedes einzelnen gesetzlichen Instituts nicht exakt bestimmbar, sondern es ist nur – aber immerhin – möglich, tendenzielle Effekte zu bestimmen.

Auf der Zeitachse lassen sich die verschiedenen Erlasse in ihren thematischen Zusammenhängen wie folgt darstellen:



Grafik 1: Kantonale Erlasse zur Armenunterstützung mit ihrer Geltungsdauer.

17 Hartmann (1917b), S. 271.

Naturgemäss setzten die über eine Zeitspanne von rund 170 Jahren erlassenen Rechtsordnungen je nach ihrem historischen Bezug unterschiedliche Schwerpunkte. Die chronologische Vorgehensweise macht deshalb, als weitere Besonderheit, mehrfache Erwähnungen ein und desselben armenrechtlichen Instituts unter verschiedenen Armenerlassen (z. B. Hinweise zu den Armenlasten, zur Rolle des Kantons, zur Heimschaffung, zu den Zwangseinbürgerungen, zum «Vagantenkredit», zum Heimat- und zum Wohnsitzprinzip, zur Übernahme von Gemeindedefiziten) unumgänglich. Ein Stichwortverzeichnis soll die Orientierung erleichtern und gleichzeitig die sachlichen Zusammenhänge herstellen.

4. Quellen

An Quellen konnte weitgehend auf bestehende Literatur und auf die im Staatsarchiv Graubünden vorhandenen Statistiken, periodische Zusammenstellungen wie z. B. der Jahresrechnungen oder der Landesberichte der kantonalen Verwaltung zurückgegriffen werden. Die hohe Dichte der rechtshistorischen Monografien, Abhandlungen oder Zeitungsartikel insbesondere zu den drei armenrechtlichen Erlassen von 1839, 1857 und 1955 wie auch die diesbezüglichen ausführlichen Botschaften und Protokolle des Grossen Rates sind im Übrigen ein deutlicher Hinweis auf die grosse sozialpolitische Relevanz der Armutsbekämpfung in Politik und Gesellschaft jener Zeitabschnitte. Hilfreich waren die daselbst auffindbaren Gemeinderechnungen, welche vielfach wertvolle Erläuterungen zur Entwicklung der kommunalen Armenlasten enthalten. Sie erlaubten erkenntnisreiche Schlüsse wie etwa jenen, dass die Armenlasten aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse innert Jahresfrist ausserordentlichen Schwankungen unterworfen sein konnten und somit keine Planung zuliessen.

Die vertiefende Kenntnis der Sach- und Rechtslage in einigen Beispielgemeinden trägt zum besseren Verständnis der allgemeinen Ausführungen massgeblich bei. Die Vorstellung dieser Gemeinden erfolgt bewusst im Kapitel über das Niederlassungsgesetz, d. h. im Zusammenhang jenes zentralen Erlasses, welcher die Weichen über die künftige innerkommunale Zuständigkeit im Armenwesen und damit auch über dessen Finanzierung stellte.

Ein Besuch des Archivs der Bürgergemeinde Chur drängte sich schon aufgrund der reich vorhandenen Quellenlage auf. Damit war auch der Zugriff auf die informative Dokumentation des gleichenorts untergebrachten, 1946 gegründeten Verbandes Bündnerischer Bürgergemeinden gewährleistet. Die Einblicke in das Stadtarchiv Chur liessen hierzu wertvolle ergänzende Aufschlüsse zu. Die weitere vertieft untersuchte und ebenfalls gut dokumentierte Beispielgemeinde Untervaz, aber auch jene von Cazis und St. Antönien-Castels (heute Gemeinde Luzein)[18] wurden mit Blick auf ihre je unterschiedliche armenrechtliche Ausgangslage, Organisation und Finanzierung ausgewählt, woraus sich interessante Erkenntnisse ableiten lassen. Die Archive der politischen Gemeinde und der Bürgergemeinde Zizers boten schliesslich weiterführende Aspekte im Zusammenhang mit der Frage nach der praktisch wichtigen Zuordnung des Eigentums für die Wahrnehmung der Armenpflege bzw. der Fürsorge.

---

[18] Vgl. zur fusionsrechtlichen Entwicklung dieser Gemeinde Teil C.V.6.4.

B. GRUNDLAGEN

I. VOM HEIMATPRINZIP ZUM WOHNORTSPRINZIP

«(Am) Wechsel vom Heimat- zum Wohnortsprinzip lassen sich verschiedene Themen und Entwicklungen des Sozialhilferechts festmachen, angefangen von der Zuständigkeit über die Organisation, die Finanzierung bis zum Leistungsumfang und Vieles mehr.»[1] Die Aussage von Dr. WALTER SCHMID im Jahr 2013 fasst die zentrale Bedeutung dieses Ordnungsprinzips für das Armenwesen treffend zusammen. In erster Linie übertrug das Heimatprinzip den Heimatgemeinden der Armengenössigen die Verantwortung, für diese zu sorgen. Es war einer Art ambivalenter Haltung der zuständigen Heimatgemeinden zuzuschreiben, dass sich das Heimatprinzip über Jahrhunderte halten konnte. Ihre historische Kernaufgabe liessen sich die Gemeinden nicht freiwillig aus der Hand nehmen. Mit der steigenden Mobilität der Bevölkerung in den Jahrzehnten um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert sahen sie sich aber immer weniger imstande, die Unterstützung ihrer Armengenössigen zu gewährleisten. Das Konkordatswesen[2] leitete schliesslich die Transformationsphase hin zum Wohnortsprinzip[3] ein, welche durch das ZUG fortgesetzt wurde und erst 2017 ihren endgültigen Abschluss fand. Die wichtigsten Meilensteine auf diesem langen Weg sind das getreue Abbild fundamentaler wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Veränderungsprozesse der vergangenen gut 100 Jahre. Die Entwicklung zeugt eindrücklich von der Geschichte und dem Zeitgeist dieser Epoche.

1. Das Heimatprinzip als klares Zuordnungsmerkmal

Die mittelalterliche Fürsorge als eine Aufgabe der Kirche war von einer positiven Sicht der Armut und der Bedürftigen geprägt. Die Armut wurde denn auch oft angestrebt, weil Christus freiwillig arm gewesen war. Die Gebenden ihrerseits hatten mit ihrem Almosen die Möglichkeit, dem Armen Gutes zu erweisen, sich von den Sünden zu befreien und damit Verdienste im Himmel zu erwerben.[4] Der Almosengesinnung im Sinne eines THOMAS VON AQUIN lag darum eine religiöse Pflicht zugrunde, oder mit den Worten von HEINRICH TUGGENER: «Die mittelalterliche Weltanschauung (bedurfte) in gewissem Sinne der ständigen Präsenz der Armut, denn sie gab Anlass zu religiös verdienstlichem Tun.»[5] Die Gabenspendung wurde darum aber auch wahl- und ziellos ausgerichtet, was dem verpönten Bettel wiederum förderlich war. Das tugendhafte Bild erhielt im ausgehenden Spätmittelalter[6] kräftige Zäsuren. Die Armen wurden zunehmend als minderwertige, müssige und liederliche Mitglieder der Gesellschaft stigmatisiert. Damit begann sich auch die Einstellung gegenüber diesen gefährlichen «Elementen» zu verändern. Die bestehenden Einrichtungen waren der zunehmenden Bettlerplage nicht mehr gewachsen und Reformbestrebungen setzten ein. Die gesellschaftlichen Veränderungen des 16. Jahrhunderts mit ihrem grossen Bevölkerungswachstum und vielen umherziehenden Arbeitslosen liessen dann immer stärker die Vorstellung von einer zentralen, öffentlichen Fürsorge aufkommen. Die eidgenössische Tagsatzung[7] von 1491 forderte von jedem Kanton, dass er sich seiner Armen anzunehmen habe, und die junge protestantische Kirche des 16. Jahrhunderts legte den Grundstein zu einer

1 SCHMID (2013), S. 2.
2 Vgl. dazu unten Abschn. 3.
3 Als synonymer Ausdruck wird nachstehend etwa auch der Ausdruck «Wohnsitzprinzip» verwendet; darunter wird die Unterstützungspflicht eines Gemeinwesens gegenüber allen innerhalb seines Territoriums wohnhaften unterstützungsbedürftigen Personen verstanden.
4 HAUSMANN (1969), S. 1.
5 TUGGENER (1975), S. 176.
6 Als Spätmittelalter wird der Zeitraum der europäischen Geschichte von der Mitte des 13. bis zum Ende des 15. oder Anfang des 16. Jahrhunderts bezeichnet (also ca. 1250 bis 1500). Sie stellt die Endphase des Mittelalters dar, auf welche die Frühe Neuzeit folgt.
7 An den Versammlungen der Tagsatzung berieten die bevollmächtigten Boten der eidgenössischen Orte gemeinsame Geschäfte. Die Tagsatzung wirkte damit als faktisches und symbolisches Zentrum der Eidgenossenschaft. Sie wurde durch die Bundesverfassung von 1848 durch den aus je zwei Vertretern der Kantone bestehenden Ständerat ersetzt (WÜRGLER Andreas: «Tagsatzung», in: Historisches Lexikon der Schweiz [HLS], Version vom 25. September 2014. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010076/2014-09-25/, konsultiert am 08.10.2021).

neuen Gemeindearmenpflege; sie sollte die zufällige und nicht strukturierte Unterstützung der freiwilligen Fürsorge[8] ablösen.

Die Tagsatzung von 1551 bewirkte dann recht eigentlich eine strategische Wende in der Geschichte der Fürsorge. Die als «Landplage» wahrgenommene nicht sesshafte und bettelnde Bevölkerung musste lokalisiert und die Einheimischen vor diesem «fremden Gesindel» geschützt werden.[9] Der von dieser geschichtsträchtigen Versammlung gefällte Beschluss forderte eine strikte Abgrenzung zwischen den Einheimischen und den auswärtigen Personen:

> *«Wieder wird angezogen, wie die Orte und die gemeinen Vogteien mit heimischen und fremden, wälschen und deutschen Bettlern belästigt werden und viele Almosen empfangen, die es nicht bedürfen und solcher Art dasselbe andern dürftigen Leuten vor dem Mund wegnehmen. Es ist nun die Meinung der Obern, dass jedes Ort (jeder Kanton), jeder Flecken und jede Kirchhöre in der Eidgenossenschaft ihre armen Leute selbst nach Vermögen erhalten und denselben nicht gestatten sollen, andern mit Betteln beschwerlich zu fallen. Die fremden Landstreicher und wälschen Bettler sollen zurück- und weggewiesen werden. Die Boten sollen auch Instruktionen einholen, ob nicht eine gemeinsame Verordnung gemacht werden solle, dass in den Städten, Klöstern, Gotteshäusern und an andern Orten, wo solchen Bettlern Spend ausgetheilt wird, wälschen Bettlern und fremden Landstreichern künftig keine Spend gegeben werden solle, damit jene um so eher ferngehalten werden können. Daneben soll jedes Ort seine Sondersiechen in den betreffenden Häusern halten und ihnen nicht gestatten, andere Leute zu beunruhigen. Das wird auch denen in den III Bünden und Wallis und allen Vogteien geschrieben, dass sie sich dieser Ordnung bedienen mögen. Jeder Bote soll auch heimbringen, wie man die Heiden und Zigeuner vertreiben wolle.»*[10]

Die Orte einigten sich also darauf, dass jeder Ort seine Armen selbst versorgen sollte und er zu verhindern hatte, dass sie an anderen Orten betteln gingen. Die fremden (nicht eidgenössischen) Bettler sollten mit Gewalt vertrieben werden. «Jedes Ort» (wobei ausdrücklich auch Graubünden miteinbezogen wurde) hatte also ein eigenes Interesse zu wissen, wer zu den «Seinen» gehörte, um der Gefahr auszuweichen, zuziehende Auswärtige unterstützen zu müssen.[11] Aus Sicht der Gemeinden bestanden also nachvollziehbare Gründe, den Begriff so eng wie möglich zu fassen und Armutsbetroffenen die Unterstützung zu verweigern. Mit den gefürchteten Abschiebungen oder «Bettelfuhren» versuchte man, sie loszuwerden. Zwischen einzelnen Gemeinden kam es deswegen zu heftigen Streitigkeiten. Weitere Bettelordnungen wiesen die Leute jener Gemeinde zu, in welcher sie geboren wurden. Sie sprachen die rechtliche Unterstützungspflicht der Gemeinden gegenüber ihren «würdigen» Armen aus.[12]

Von nun an war das Armenwesen an das Bürgerrecht geknüpft. Das solcherart geschaffene Gemeindebürgerrecht[13] bzw. das aus ihm fliessende Heimatprinzip beinhaltete die historische Verpflichtung der Bürgergemeinde, für ihre armen Angehörigen zu sorgen. Gemeindebürgerrecht und Heimatprinzip waren sozusagen die beiden Seiten derselben Medaille. Die Heimatgemeinde

---

8 Die freiwillige Fürsorge wurde vor allem von privaten und kirchlichen Hilfsvereinen wahrgenommen (vgl. Kap. IV.).

9 Schon die Tagsatzungen von 1491 und 1520 hatten verordnet, dass jeder Ort (Kanton) seine Armen selber versorgen sollte, um zu verhindern, dass andere Orte von Bettlerhorden überlaufen würden, bzw. den Grundsatz ausgesprochen, dass diejenigen Bettler, die Angehörige der Eidgenossenschaft sind, bei ihrem Eid in den Ort, woher sie hergekommen sind, d. h. in ihre Heimat, zurückgewiesen werden sollen. Die fremden (nicht eidgenössischen) Bettler sollten mit Gewalt vertrieben werden (Gabathuler [1989], S. 9; Geiser [1894], S. 81). Die Tagsatzung von 1551 erweiterte insofern die vorherigen Beschlüsse, indem sie den Gemeinden die Pflicht überband, für ihre Bedürftigen zu sorgen (vgl. Hausmann [1969], S. 4–5). Insgesamt befassten sich zwischen 1471 und 1574 nicht weniger als 33 Tagsatzungen mit der Problematik der «Zigeuner», «Heiden», «Landstreicher» oder eben «Bettler» (vgl. Quellentexte zur schweizerischen Vertreibungspolitik gegenüber «Zigeunern», «Heiden» und anderen Fremden auf https://thata.ch/thataabschiede.htm).

10 Zit. nach Geiser (1894), S. 81–82; vgl. auch Argast (2011), S. 62; Hausmann (1969), S. 4; Pozzi (1950), S. 12, Anm. 4; Putzi (1951), S. 94, Anm. 17, mit Hinweis auf Eidgenössische Abschiede, Bd. IV Abteilung 1e, S. 551.

11 Vgl. auch Appenzeller, Die historischen Grundlagen der Armenpflege, in: Der Armenpfleger 8/1952, S. 57; ebenso Pozzi (1950), S. 12.

12 Vgl. zur Unterscheidung zwischen den «würdigen» und «unwürdigen» Armen Teil C.I.5.2.

13 Weil sich die heimatliche Armenfürsorge auf das bleibende Fundament des Bürgerrechts bezieht, erweist sie sich im juristischen Aufbau und im logischen Verständnis als einfach; vgl. auch Pozzi (1950), S. 15.

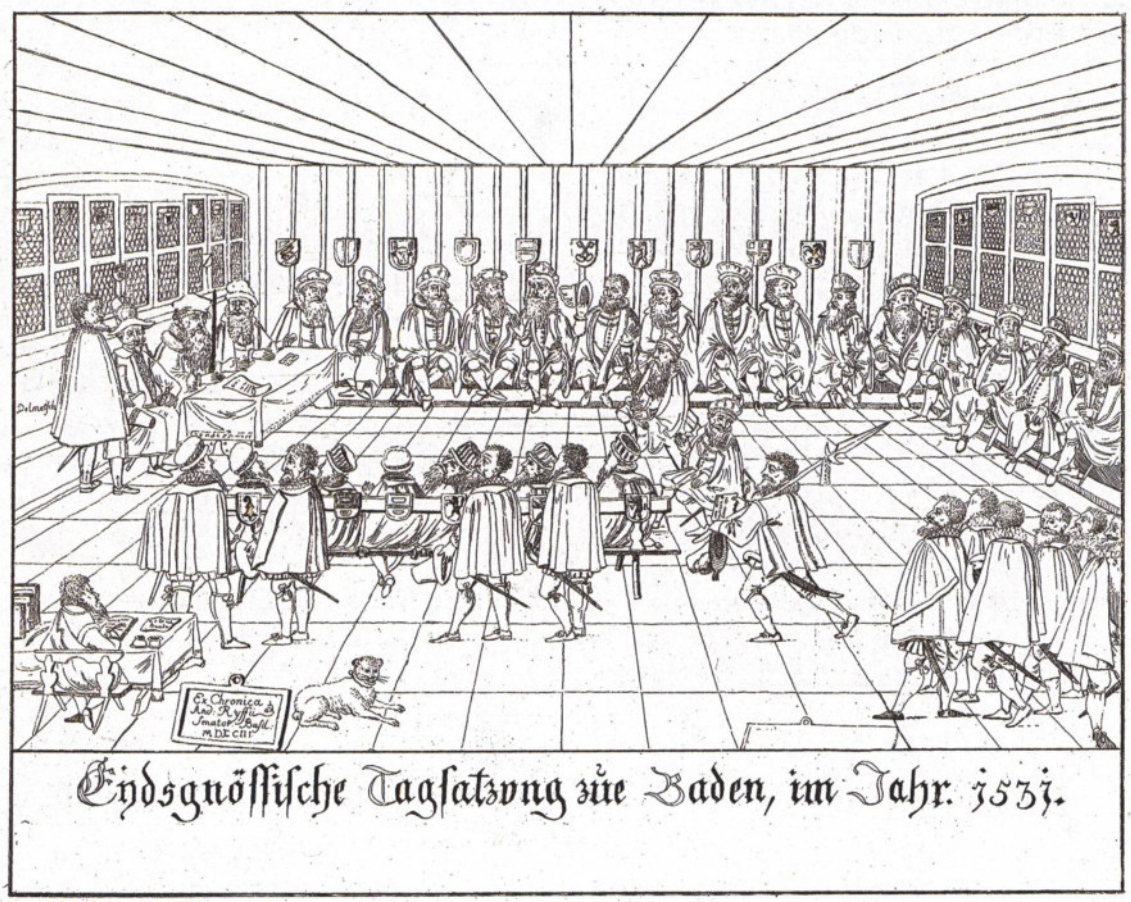


Abbildung 3: Eidgenössische Tagsatzung 1531 in Baden. Radierung von Peter Vischer, 1793, nach Andreas Ryffs Chronik «Zirkel der Eidgenossenschaft», 1593.
Quelle: Staatsarchiv Basel-Stadt, BILD Visch F 47.

hatte ihren unterstützungsbedürftigen Angehörigen beizustehen, gleich ob sie in oder ausserhalb der Gemeinde wohnten.[14] Der Grundsatz galt auch dann, wenn der zu Unterstützende seine Heimat seit Jahren und Jahrzehnten verlassen, ja sich in ihr selbst nie aufgehalten hatte. Als finanziell besonders belastend für die Gemeinden wirkte die Erblichkeit des Unterstützungsanspruchs, d. h., die Heimatzugehörigkeit eines Armengenössigen übertrug sich auf seine ganze Nachkommenschaft. Manche Gemeinde geriet dadurch in finanzielle Bedrängnis. Und gegen die Zwangseinbürgerungen im 19. Jahrhundert leisteten die betroffenen Gemeinden nicht zuletzt deshalb grosse Gegenwehr, weil sie befürchteten, dass eine eingebürgerte Familie ihren Armenetat über Generationen belasten würde.

Mit der obligatorischen Gemeindearmenpflege hatte der Beschluss der Badener Tagsatzung von 1551 ein einheitliches Armenwesen eingeführt, welches die unterstützungspflichtigen Gemeinwesen auf Jahrhunderte hinaus grossen wirtschaftlichen und ökonomischen Belastungsproben aussetzte. Der «Systemwandel» konnte aber nicht verhindern, dass die Almosengesinnung des Mittelalters bis weit ins 19. Jahrhundert anhielt.

Aus administrativer Sicht ermöglichte das Heimatprinzip den unterstützungspflichtigen Gemeinden eine einfache Kontrolle ihrer Armengenössigen. Deren Bedürfnisse waren in der Regel bekannt, die Unterstützungsleistungen deshalb einigermassen kalkulierbar. Die nur beschränkt vorhandenen Mittel für die Fürsorge zwangen die Gemeinden aber zu einer zurückhaltenden Ausrichtung gegenüber den immer zahlreicher werdenden Bedürftigen. Neben dem Kontrollaspekt liessen sich die Gemeinden in ihrer Unterstützungstätigkeit deshalb zu allen Zeiten auch vom Gedanken leiten, ihren Armensäckel möglichst zu entlasten und vor «unnötigen» Lasten zu bewahren.

14 Sei es in einer anderen Kantonsgemeinde, in einem anderen Kanton, im Ausland oder auch einer Anstalt.

2. Das Heimatprinzip als Synonym für Schutz und Härte zugleich

Unter der alten Regelung, d. h. noch vor der Einführung des Heimatprinzips, waren weder der Heimatort noch etwa gar der Wohnort für diese verarmten Bewohner unterstützungspflichtig.[15] Das neue Prinzip brachte nun gegenüber der früheren Praxis Vorteile für jene Unterstützungsbedürftigen, welche ausserhalb ihrer Bürgergemeinde wohnten, was einem grossen Fortschritt in der Armutsbekämpfung gleichkam. Wenn auch noch weit entfernt von einer Niederlassungsfreiheit im Fürsorgewesen, gewährte die Unterstützungspflicht der Heimatgemeinde den Bürgern doch eine gewisse Sicherheit, beim Verlassen ihrer Gemeinde der Hilfe im Armutsfall nicht verlustig zu gehen. Das Heimatprinzip gab dem Bürger dergestalt die Gewissheit, dass er im Armutsfall auf Unterstützung zählen konnte. In der Heimatgemeinde fand er sein «ultimum refugium», das unbeschränkte Aufenthaltsrecht, seine letzte Zufluchtsstätte; an jedem anderen Ort war er nur Niedergelassener oder Aufenthalter.[16] Das Armenwesen entsprach damit dem Genossenschaftsprinzip im Sinne einer örtlich verwurzelten solidarischen Gruppenbildung. Das Gefühl der Heimatverbundenheit wurde ebenso gestärkt und gefördert wie das Zusammengehörigkeitsgefühl der Gemeindegenossen und die Sorge füreinander. Der emotional und mit Geborgenheit assoziierte Begriff der «Heimat» wirkt bis heute nach. Im engen Bezug zwischen Armenpflegerecht einerseits und dem historischen Heimat- oder Bürgerprinzip andererseits sieht Eduard Mirer denn auch den eigentlichen Ursprung von «Heimat».[17] Der Grundstein für eine institutionelle Zuständigkeit im Armenwesen war gelegt.

Bald einmal zeigten sich aber auch die Kehrseiten des neuen Unterstützungssystems. Das Heimatprinzip machte die Gemeinde zur Kostenträgerin für alle ihre armengenössigen Bürger, wo immer sie sich auch aufhielten. Was in der Theorie als notwendiger Schritt galt, zeigte sich in einer Zeit beschränkter Kommunikationsmittel zwischen Gemeinden und Kantonen oft als nur schwer umsetzbar. Nicht sesshafte, bettelnde Arme waren einer Kontrolle ihrer Bürgergemeinden und damit einer wirksamen Unterstützung weitgehend entzogen. Von der einheimischen Bevölkerung wurden sie zudem als eine Art gefährliche Gegengesellschaft angesehen, deren es sich möglichst zu entledigen galt. Die Tagsatzung von 1681 reagierte auf diese Umstände und verabschiedete einen weiteren armenrechtlichen Grundsatz: Arme, die ausserhalb ihres Kantons herumzogen und bettelten, oder aber nach Ansicht ihrer Wohngemeinde vom Heimatort ungenügend betreut wurden, sollten in ihre angestammte Gemeinde abgeschoben werden.[18] Die Bettler und Verwahrlosten waren für die Gemeinden zu einem lästigen Kostenfaktor geworden, die sie möglichst loswerden wollte. Strenge armenpolizeiliche Massnahmen sollten den Auswüchsen des Heimatprinzips Einhalt gebieten.

3. Das Konkordatswesen als Schrittmacher des Systemwechsels

*Das Instrument des **Konkordats** findet seinen Ursprung in Art. 7 der Bundesverfassung von 1874. Danach stand den Kantonen das Recht zu, sog. «Verkommnisse», d. h. Verträge über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung unter sich abzuschliessen.[19] Mit dem Instrument des Konkordats war und ist es den Kantonen möglich, in den von ihnen selbstgewählten oder den ihnen vom Bund übertragenen Aufgaben miteinander zu kooperieren. Im Vordergrund stehen dabei interkantonale, öffentlich-rechtliche Verträge bzw. Vereinbarungen. Damit führt das Konkordat unmittelbar zu einer Rechtsvereinheitlichung zwischen zwei oder mehreren Hoheitsträgern und dient der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben, kann hoheitliche Befugnisse delegieren oder öffentlich-rechtliche Institutionen und Organe einrichten.[20] Wie Verfassung und Gesetz sind Konkordate*

---

15 Schmid (2005), S. 76.

16 Stebler, in: Der Armenpfleger 8/1957, S. 57; vgl. auch Putzi (1951), S. 177.

17 Mirer (1922), S. 14.

18 Vgl. Head-König Anne-Lise / Christ Thierry: «Fürsorge, Armenwesen», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 22. Mai 2014. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/025809/2014-05-22/, konsultiert am 08.10.2021. Vgl. auch Flisch (1946).

19 Art. 48 BV 1999 trägt denn auch den Randtitel «Verträge zwischen Kantonen».

20 Vgl. BSK BV-Waldmann / Schnyder v. Wartensee, Art. 48; vgl. auch Gander (1937), S. 39; Häfelin / Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Auflage, Zürich, Basel, Genf 2005. Zur Vorgeschichte des ersten Konkordats vgl. Wild (1927), S. 29–53.

den kantonalen Rechtsquellen zuzurechnen und schaffen insofern unmittelbar objektives Recht. In einem föderalistisch geprägten Staatswesen wie der Schweiz bilden sie ein bewährtes Konstrukt für sach- und stufengerechte Lösungen.

Das Konkordatswesen spielt in der Geschichte des schweizerischen Armenwesens eine bedeutende Rolle. Schon vor dem Ersten Weltkrieg schlug die damalige Schweizerische Armenpflegerkonferenz vor, die Mängel der bundesrechtlichen Bestimmungen über die Unterstützungspflicht durch eine kantonale Vereinbarung zu lindern («Oltener Vereinbarung»). Ihr schlossen sich in den nächsten rund 45 Jahren vier Konkordate an.

Das armenrechtliche Konkordat hängt mit der im 19. Jahrhundert aufkommenden Mobilität der Bevölkerung eng zusammen. Für lange Zeit hatte die Landwirtschaft mit ihrer Viehhaltung und dem Ackerbau den dominierenden Sektor der schweizerischen Wirtschaft gebildet. Die bäuerlich geprägte Gesellschaft war mehrheitlich ortsgebunden und wenig mobil. Das Leben der meisten Bürger bewegte sich innerhalb der eigenen Heimatgemeinde oder, wie es eine armenpolitische Vorlage 1930 formulierte: «zwischen dem Dache, unter dem sie geboren wurden, und dem Gottesacker, auf dem ihre Väter ruhen».[21] Die Verbundenheit mit der heimatlichen Scholle liess kaum den Gedanken zu, auswärtigem Verdienst nachzugehen, umso weniger, als sich hierfür ohnehin nur begrenzte Möglichkeiten boten.

In den letzten Jahrzehnten des 19. und den ersten Dekaden des folgenden Jahrhunderts lösten wegweisende Entwicklungen und Veränderungen einen fundamentalen soziokulturellen Strukturwandel aus. Die Industrialisierungswelle und mit ihr die «soziale Frage» traten in den Fokus einer neuen Sozialpolitik. Mit dem Eisenbahn- und dem Strassenbau als Katalysatoren entstanden neue Märkte und Wirtschaftszweige wie etwa in Graubünden der wichtige Tourismus. Die neue Mobilität veränderte die Bevölkerungsstrukturen,[22] viele Menschen suchten in der Fremde ein existenzielles Auskommen. Diese Verheissungen erfüllten sich aber in vielen Fällen nicht, eine grosse Anzahl derer, die ihre Gemeinde verlassen hatten, verfielen in Armut und Not. Konjunkturell-zyklische Ausschläge der Wirtschaft und verheerende Krisen verschärften die soziale Lage auf dramatische Weise. Die einst aus ländlicher Armut entflohenen Leute sahen sich teilweise «vom Regen in die Traufe» versetzt. Längst nicht allen gelang ein sozialer Aufstieg, viele blieben in ihrem Elend gefangen oder wurden nach Jahren der Krankheit oder durch Altersbeschwerden in die Armut zurückgeworfen. Ein Zurück in ihre Heimat blieb eine wenig hoffnungsvolle Alternative.

Die Strukturen der staatlichen Fürsorge mit ihrem statischen, auf die Armenpflege früherer Jahrhunderte zugeschnittenen Heimatprinzip hatten sich dieser Entwicklung nicht angepasst. Die Schwächen dieser Fernarmenpflege, d.h. einer Armenpflege für auswärts wohnende Bürger, offenbarten sich zusehends: die Entfernung der zu Unterstützenden von der Heimatgemeinde, ihre lange Abwesenheit von der Heimat und ihre fast vollständige Loslösung aus dem Gedächtnis der Gemeindegenossen, womit sie vermehrt als anonyme Bittsteller wahrgenommen wurden. Dazu kamen die Unkenntnis der heimatlichen Armenbehörden mit Bezug auf die Bedürfnisse der Verarmten und die allgemeinen Verhältnisse am Niederlassungsort, der Mangel an Kontrolle, der Heimruf der Armen usw.[23] Die aufwendigen und kostenintensiven Unterstützungen nach auswärts überforderten die Gemeinden. Von der Politik wurden immer stärker wirksame Massnahmen gegen die eines Fürsorgestaates im 20. Jahrhundert unwürdigen Zustände gefordert. Das Dilemma offenbarte sich damit in mehrfacher Hinsicht: Zunächst zwang das Heimatprinzip die Kantone, entweder für einen grossen Teil ihrer Bürger eine Armenpflege nach auswärts mit all ihren administrativen Hürden zu betreiben oder aber den mit Härten und letztlich grösseren Armenausgaben verbundenen Heimruf[24] anzuordnen. Schliesslich verschoben sich mit den beschriebenen Bevölkerungsbewe-

---

21 Botschaft vom 11. April 1930 betreffend eine Gesetzesvorlage über die Verteilung der Armenlasten unter bündnerischen Gemeinden und über Beiträge des Kantons (S. 1, 6).

22 Wohnten schweizweit 1850 noch 64 Prozent der Einwohner in ihrer Heimatgemeinde, waren es 50 Jahre später noch rund ein Drittel; vgl. für die entsprechenden Zahlen spezifisch für Graubünden die Ausführungen unter Teil C.IV.3.

23 Weber, Das Verhältnis der freiwilligen zur amtlichen Armenpflege, in: Der Armenpfleger 2/1906, S. 19; Wild, Das schweizerische Armenwesen, in: Der Armenpfleger 1/1946, S. 2.

24 Vgl. dazu und zur «Heimschaffung» für Graubünden im Einzelnen Teil C.IV.5.2.

gungen die Armenlasten immer mehr zuungunsten der ohnehin struktur- und finanzschwächeren Kantone bzw. Gemeinden.[25]

Noch vor dem Ersten Weltkrieg schlug deshalb die damalige Schweizerische Armenpflegerkonferenz vor, die Mängel des Heimatprinzips durch einen Vertrag zwischen den Kantonen zu lindern.[26] Der Ausbruch des Ersten Weltkrieges führte zur Verwirklichung dieses Gedankens. Der am 26. November 1914 von 18 Kantonen und Halbkantonen beschlossenen und viel Not verhindernden Kriegsnotvereinbarung[27] folgte das Konkordat von 1916[28] betreffend wohnörtliche Unterstützung. Es bezweckte, im interkantonalen Verhältnis unter gewissen Voraussetzungen anstelle des Heimatprinzips die wohnörtliche Unterstützung einzuführen. Der Wohnkanton sollte den «Konkordatsschweizer» wie die eigenen Bürger nach den am Wohnsitz üblichen Grundsätzen unterstützen und sich in bestimmter Weise mit dem Heimatkanton die Kosten teilen. Dabei setzte nicht die heimatliche, sondern die wohnörtliche Armenpflege die Art und das Mass der Unterstützung fest.

Das Konkordat von 1916 wurde in den Jahren 1923, 1937 und 1960 den veränderten Verhältnissen angepasst. Die Vereinbarungen spiegelten die Geschichte und den Zeitgeist einer Gesellschaft im Umbruch. So wirkten etwa im ersten Konkordat noch verschiedene soziale Ausschlussmechanismen. Geschlechtszugehörigkeit und Zivilstand, Alter, Gesundheit und soziales Verhalten bildeten ebenso ein Kriterium für die Unterstützungswürdigkeit wie die traditionelle Unterscheidung in «unverschuldete» und «selbst verschuldete» Armut. Auch die erzwungene Rückkehr in die Heimatgemeinde bei Unterstützungsbedürftigkeit wegen «fortgesetzter Misswirtschaft, Liederlichkeit[29] oder Verwahrlosung», Alter oder Arbeitsunfähigkeit konnte angeordnet werden.[30] Die jeweiligen Revisionen, wie etwa die herabgesetzte Wartefrist[31], verbesserten zwar die Stellung der Bedürftigen; dennoch verharrte das Konkordat im Geist einer herkömmlichen Armenpflege, wenn es etwa immer noch zwischen den «würdigen» und den «unwürdigen» Bedürftigen unterschied.[32] Als frühes Relikt polizeilich geprägter Armenpflege überdauerte sogar die armenrechtlich motivierte eingeschränkte Niederlassungsfreiheit die letzte Revision des Konkordats noch einige Jahre.

Die konjunkturellen Ausschläge in den Jahrzehnten der Konkordatslösung wirkten politisch stark auf die jeweiligen Vereinbarungen ein. Die Wohnkantone der Unterstützten sollten in Rezessionszeiten nicht übermässig belastet werden. Im Übrigen bildeten verschiedene Konstanten die Fixpunkte der langwierigen Aushandlungsprozesse, so etwa die detaillierte Regelung der anerkannten Konkordatsfälle, die Karenzfristen, die Ausschlussgründe, die Meldeverfahren oder die Kostenteiler.[33]

Zusammenfassend gesagt, kamen die armenrechtlichen Konkordate dem sozialpolitischen Versuch gleich, die neuen bevölkerungspolitischen Verhältnisse mit einer modernen Armenpflege, welche auch die Wohngemeinden einbezieht, in Einklang zu bringen.[34] Die gestiegene Mobilität

---

25 Vgl. Gander (1937), S. 40–41.

26 Über die Vorzüge und Mängel des Heimat- und des Wohnortsprinzips wurde zu jener Zeit in Fachkreisen ausgiebig diskutiert (vgl. anstelle Weiterer etwa «Über das Verhältnis der heimatlichen zur örtlichen Armenpflege [...]», in: Der Armenpfleger 1/1907–1908, S. 2–9, oder Zwicky, Von der heimatlichen Armenpflege, in: Der Armenpfleger 3/1946, S. 17).

27 Die «Vereinbarung betr. die wohnörtliche allgemeine Notunterstützung während der Dauer des europäischen Krieges» («Oltener Vereinbarung») wurde nicht als eigentliches Konkordat betrachtet und deshalb auch nicht in die amtlichen Gesetzessammlungen aufgenommen (Pozzi [1950], S. 29; Thomet [1994], S. 21); vgl. zu dieser Vereinbarung «Einheitlichere Regelung der Armenpflege in der Schweiz», in: Der Armenpfleger 1/1917–1918, S. 2–4.

28 Zur Vorgeschichte des ersten Konkordats vgl. Wild (1927), S. 29–53.

29 Systematisch galten etwa «Arbeitsscheu», «Misswirtschaft», «Kriminalität» oder «Alkoholismus» als Erscheinungsformen der «Liederlichkeit» (vgl. Zihlmann Alfred, Liederlichkeit, in: Der Armenpfleger 6/1950, S. 41). Die Praxis differenzierte zwischen diesen Zuordnungen aber nicht immer eindeutig und verwendete Begriffe vielfach synonym.

30 Vgl. Matter (2011b), S. 243. Nach anderer Ansicht war damit gar nicht der Heimtransport eines Bedürftigen gemeint, sondern die Ausserkonkordatsstellung eines Falles (Schürch, Stand der Revision des Konkordates über die wohnörtliche Unterstützung, in: Der Armenpfleger 3/1959, S. 22 und 7/1960, S. 53).

31 Die Warte- oder auch Karenzfrist bezeichnet die Mindestdauer, während der ein Bürger im gleichen Kanton wohnen oder sich aufhalten musste, um von der wohnörtlichen Unterstützung zu profitieren.

32 Vgl. zu diesen Zuordnungskriterien Teil C.I.5.2.

33 Vgl. Schmid (2005), S. 78. Für eine vertiefte Behandlung des Konkordatswesens sei auf die grundlegenden Abhandlungen von Gander (1937), Pozzi (1950) und Thomet (1994) verwiesen; vgl. für die Auswirkungen auf die Armenlasten Teil C.IV.5.5.1.

34 Vgl. auch Gander (1937), S. 51. Der mit der hohen geografischen Mobilität der Bevölkerung einhergehende Wechsel vom Heimat- zum Wohnortsprinzip wird mitunter als die wichtigste staatliche Veränderung im Für-

der Bevölkerung und die Einführung neuer Sozialversicherungen bildeten dabei den äusseren Rahmen für die Armenfürsorge im 20. Jahrhundert. Diese Faktoren sorgten dafür, dass die Frage «Heimatprinzip oder Wohnortsprinzip» im Laufe der «Konkordatsjahrzehnte» an gesellschaftlicher und politischer Bedeutung einbüsste. Dennoch liessen sich immer noch höchst ungleich verteilte Armenlasten im neuen finanz- und sozialpolitischen Umfeld nicht mehr länger rechtfertigen; das Wohnortsprinzip konnte nicht weiter ernsthaft infrage gestellt werden. Die Ansicht, dass es «verlockend und in gleichem Wortsinn ganz allgemein ökonomischer (ist), an Ort und Stelle zu reparieren, beispielsweise zu Hause Hilfe zu leisten»,[35] hatte ausgedient. In diesem Sinne leistete das Konkordat, dem 1967 alle Kantone beigetreten waren, gleichsam als Übergangslösung im Hinblick auf die endgültige Abschaffung des alten Finanzierungsprinzips wertvolle Vorarbeit.

4. Stufenweise Abschaffung des Heimatprinzips

Wie schon mit ihrer Vorgängerin, hatte der Bund auch mit der Bundesverfassung von 1874 das Armenwesen nicht als Bundessache erklärt, womit es weiterhin bei den Kantonen bzw. deren Heimatgemeinden verblieb. Die verfassungsrechtliche Niederlassungsfreiheit stand aber in einem engen Bezug zur öffentlichen Fürsorge. Als einzige Bestimmung mit indirektem Bezug zum Armenwesen garantierte Art. 45 der Bundesverfassung die Niederlassungsfreiheit zwar jedem Schweizer Bürger innerhalb des schweizerischen Territoriums, d. h. die von Kanton zu Kanton, aber auch für Kantonsbürger innerhalb ihres Kantons. Dennoch konnte die Niederlassung etwa denjenigen Bedürftigen aberkannt werden, welche dauernd[36] oder ständig der öffentlichen Wohltätigkeit[37] zur Last fielen und deren Heimatgemeinde bzw. -kanton ihnen trotz amtlicher Aufforderung keine angemessene Unterstützung gewährte.

Diese noch stark im Gedankengut des Staatenbundes verhafteten Regeln berechtigten die Niederlassungsgemeinde zur zwangsweisen Heimschaffung des Betroffenen in seine Heimatgemeinde; doch musste diese Massnahme von der Regierung des Niederlassungskantons genehmigt und der heimatlichen Regierung im Voraus angezeigt werden.

Zusammengefasst galt also bei einer dauernden Unterstützung eines Schweizer Bürgers interkantonal das Heimatprinzip, bei bloss vorübergehender Bedürftigkeit das Wohnortsprinzip.[38] Die innerkantonale Zuständigkeitsordnung zu bestimmen, blieb hingegen den Kantonen vorbehalten. Insgesamt prägten restriktive, polizeiähnliche Massnahmen das bundesrechtlich geregelte Armenwesen bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein.

4.1. Der langsame Übergang zum Wohnortsprinzip

Eine solche Ordnung liess sich mit dem wirtschaftlichen Aufschwung und den gesellschaftspolitischen Umwälzungen der Nachkriegszeit nicht mehr länger aufrechterhalten. Aber auch mit den Vorstellungen eines modernen Sozial- und Rechtsstaates im fortgeschrittenen 20. Jahrhundert wurde sie unvereinbar. Mit dem mehrmals revidierten Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung waren wenigstens die grössten Härten gemildert worden. Auch wenn die letzte Revision von 1960 den Übergang zum Wohnortsprinzip vollzogen hatte, behielten die ratifizierenden Kantone dennoch bestimmte Möglichkeiten bei, auf den Heimatkanton des Bedürftigen zurückgreifen zu können. Eigentliche Heimschaffungen kamen aber kaum mehr vor.

Die Zeit für ein uneingeschränktes Wohnsitzprinzip war aber im Jahr 1975 anlässlich der Revision der Bundesverfassung 1874 noch immer weder für den Bundesrat noch für das Parlament reif.

---

sorgewesen bezeichnet (vgl. Galle [2016], S. 174, mit Hinweis auf Peukert, Grenzen der Sozialdisziplinierung: Aufstieg und Krise der deutschen Jugendfürsorge von 1878 bis 1932, Köln, 1986, S. 45–46).

35 Caduff (2007), S. 27, mit Hinweis auf Castel, Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit, Konstanz 2000, S. 39.

36 In der Literatur und Gerichtspraxis begnügte man sich meistens damit, diesen Begriff jenem der «vorübergehenden» Unterstützung gegenüberzustellen (vgl. Gubler [1917], S. 23–24 mit Hinweisen); vgl. dazu auch Teil C.IV.5.5.2., Anm. 161.

37 Vgl. zum Verständnis der «öffentlichen Wohltätigkeit» Schmid, Zur Interpretation des Art. 45 Absatz 3 und 5 der Schweizerischen Bundesverfassung, in: Der Armenpfleger 6–7/1905–1906.

38 Burckhardt (1914), Art. 45, S. 402; Mirer (1922), S. 33; Thomet (1994), S. 20 Rz. 3.

Der Heimatkanton musste sich auch weiterhin an der Unterstützung seiner bedürftigen Bürger beteiligen. Immer noch herrschte die verbreitete Ansicht vor, dass eine gewisse Fürsorgepflicht des Heimatkantons Bestandteil des Bürgerrechts bleiben müsse.[39] So stimmten denn am 7. Dezember 1975 Volk und Stände folgender Neufassung der beiden Artikel 45 und 48 der Bundesverfassung 1874 zu:[40]

Art. 45
Jeder Schweizer Bürger kann sich an jedem Ort des Landes niederlassen.

Art. 48
[1] *Bedürftige werden von dem Kanton unterstützt, in dem sie sich aufhalten. Die Kosten der Unterstützung trägt der Wohnkanton.*
[2] *Der Bund kann den Rückgriff auf einen früheren Wohnkanton oder den Heimatkanton regeln.*

Die beiden Verfassungsbestimmungen waren inhaltlich eng miteinander verknüpft. Mit der Revision von Art. 45 der Bundesverfassung durfte die Niederlassungsfreiheit für Schweizer Bürger nicht mehr eingeschränkt werden und den Kantonen wurde es verwehrt, unterstützungsbedürftige Schweizer auszuweisen. Obwohl Art. 48 Bundesverfassung für alle Bedürftigen in der Schweiz im interkantonalen Verhältnis das Wohnorts- oder Wohnsitzprinzip einführte (Abs. 1)[41] und damit eine kantonale Zuständigkeitsvorschrift enthielt, räumte dessen Abs. 2 dem Bund weiterhin die Befugnis ein, den finanziellen Rückgriff des Aufenthaltskantons des Unterstützten gegenüber dem früheren Wohnkanton oder dem Heimatkanton zu regeln.

Es blieb dann dem eidgenössischen Zuständigkeitsgesetz (ZUG) vorbehalten, hierzu die notwendigen Bestimmungen aufzustellen. Dieses Gesetz verfolgte grundsätzlich ein zweifaches Ziel: Neben der Umschreibung der Begriffe wie «Unterstützung», «Aufenthalt», «Wohnkanton» oder «Heimatkanton»[42] verpflichtete das ZUG den Heimatkanton zum Ersatz von Unterstützungskosten.

Die weiteren Eckpfeiler des noch immer geltenden ZUG lassen sich etwa wie folgt beschreiben:[43]
- das Gesetz ist ein blosses Zuständigkeits-, nicht ein Fürsorge- oder Sozialhilfegesetz;
- es bestimmt den Kanton, in dem sich die zuständige Fürsorgebehörde befinden muss, ohne in die interne Zuständigkeitsordnung dieses Kantons einzugreifen;
- es gilt nur für die «Unterstützung» Bedürftiger[44], nicht auch für andere Sozial- oder Wohlfahrtseinrichtungen von Kantonen und Gemeinden;
- es regelt den Ersatz von Unterstützungskosten unter den Kantonen.

Auf drei Bestimmungen des ZUG soll kurz verwiesen werden. Art. 12 regelt die Grundsätze für die Unterstützungszuständigkeit wie folgt:

[1] *Die Unterstützung der Schweizer Bürger obliegt dem Wohnkanton.*
[2] *Hat der Bedürftige keinen Unterstützungswohnsitz, so wird er vom Aufenthaltskanton unterstützt.*[45]
[3] *Der Kanton bezeichnet das unterstützungspflichtige Gemeinwesen und die zuständige Fürsorgebehörde.*

Das ZUG schrieb den Kantonen also weder eine Zuständigkeit vor noch führte es die kantonale anstelle der kommunalen Fürsorgepflicht ein. Der zweite Absatz wurde 1990 neu aufgenommen. Die Zahl der Bedürftigen, die umherzogen und über keinen festen Wohnsitz verfügten, hatte stark zugenommen. Vor allem Suchtkranke verfügten oft über keinen Unterstützungswohnsitz mit umfassender Betreuung, weshalb die Ergänzung einem sozialpolitischen Anliegen nachkam. Zudem konnte damit auch die Unterstützung von Fahrenden, welche in der Schweiz über keinen Wohnsitz verfügen, gewährleistet werden.

Der zweite Hinweis gilt der Ersatzpflicht des

---

39 BBl 1976 III, S. 1193, 1197–1198.

40 Die Vorlage wurde vom Volk mit 842 165 gegen 271 563 Stimmen und von allen Ständen angenommen (BBl 1976 I, S. 374). Sie trat auf den 1. Januar 1979 in Kraft.

41 Vgl. BBl 1976 III, S. 1199–1200; THOMET (1994), Rz. 27.

42 Vgl. Art. 2–11 ZUG.

43 Vgl. auch THOMET (1994), Rz. 55.

44 Nach Art. 2 Abs. 1 ZUG (und Art. 1 Unterstützungsgesetz) ist bedürftig, wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Leistungen von Dritten (Versicherungen, Sozialzuschüsse von Dritten und andere Zuwendungen) sind bei der Bemessung der Unterstützungsleistungen entsprechend zu berücksichtigen (Art. 3 ZUG; vgl. auch Art. 1 Unterstützungsgesetz).

45 Dieser Absatz wurde mit der Änderung des ZUG vom 14. Dezember 1990 neu eingefügt (vgl. BBl 1990 I, S. 49).

Heimatkantons des Bedürftigen als dem eigentlichen Kernstück des ZUG.[46] Naturgemäss vertraten die Abwanderungs- auf der einen und die Zuwanderungskantone auf der anderen Seite in dieser Frage gegensätzliche Interessen. Die Begünstigung der Zuwanderungskantone durch die Arbeits- und Steuerkraft der niedergelassenen Bürger, ohne sich selber an deren Fürsorgeleistungen beteiligen zu müssen (was seinerzeit ja zum Abschluss des mehrfach erwähnten Konkordats geführt hatte), war immer stossender geworden. Mit der in zwei Schritten, d.h. durch den Erlass des ZUG 1977 und dessen Revision 1992, erfolgten Entlastung der Heimatgemeinden gegenüber dem Konkordat von 1959 über die wohnörtliche Unterstützung wurde ein gangbarer Kompromiss gefunden. Nach der revidierten Regelung konnte der Wohnkanton dem Heimatkanton die Unterstützungskosten vollständig verrechnen, wenn der Bedürftige noch nicht zwei Jahre ununterbrochen im Kanton wohnte. Nach Ablauf dieser «Wartefrist» entfiel jede Kostenersatzpflicht des Heimatkantons.[47] Im Vergleich zum Konkordat wurden die Heimatkantone damit massgeblich von ihren Unterstützungsaufwendungen entlastet, was sich auch für den «Auswanderungskanton» Graubünden markant ausgabenmindernd auswirkte.

Schliesslich besiegelte das ZUG aber auch, drittens, formell jene Praxis endgültig, welche eng mit dem Heimatprinzip verbunden war. Die umstrittenen Heimschaffungen wie auch der Heimruf hatten in vergangenen Jahrzehnten für viel Leid und Not bei den direkt betroffenen Bedürftigen gesorgt. Wenn der Massnahme in den zurückliegenden Jahren auch keine praktische Bedeutung mehr zukam, sah sich der Gesetzgeber dennoch veranlasst, eine entsprechende Bestimmung ins ZUG aufzunehmen.[48] Das Abschiebungsverbot richtete sich gleichermassen an die wohnörtliche wie auch an die heimatlichen Fürsorgebehörden. Ein wenig ruhmreiches Kapitel im Armen- und Fürsorgewesen fand damit endlich seinen Abschluss.

Das Zuständigkeitsgesetz löste auf den 1. Januar 1979 das Konkordat vom 25. Mai 1959 über die wohnörtliche Unterstützung ebenso ab wie das Bundesgesetz vom 22. Juni 1875 über die Kosten der Verpflegung erkrankter und der Beerdigung verstorbener armer Angehöriger anderer Kantone.

4.2. Das Heimatprinzip hat ausgedient

Das «Aus» für das Heimatprinzip erfolgte aber erst rund 25 Jahre später. Mit Wirkung ab 8. April 2017 wurde die Kostenübernahme für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger auch formell als alleinige Sache der Wohnkantone erklärt.[49] Damit wurde das letzte Relikt der Rückerstattungspflicht der Heimatkantone, welche noch für ihre Bürgerinnen und Bürger mit einer Wohnsitzdauer von weniger als zwei Jahren bestanden hatte, endgültig beseitigt. Die Aufhebung machte jene Kantone zu den «Gewinnern», welche – wie Graubünden – für ihre Bürger höhere Rückerstattungen an Drittkantone zu leisten hatten, als sie von diesen für deren Bürger erhalten hatten. Bei geleisteten Rückerstattungen in Höhe von 2 429 906 Franken und erhaltenen Leistungen von 816 114 Franken gehörte Graubünden somit zu den «Profiteuren» der Massnahme. Die Differenz von 1 613 793 Franken entsprach immerhin einer Quote von 7,6 Prozent der gesamten Sozialhilfekosten.[50] Administrativ befreite das Abschneiden des letzten Verbindungsstückes zum Heimatprinzip die Kantone von einem unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand.[51]

---

46 Art. 16; vgl. BBl 1976 III, S. 1207; Thomet (1994), Rz. 204. Die (innerkantonale) Aufteilung der Armenlasten auf Kanton, Heimat- und Wohngemeinde bildete schon beim Armengesetz 1955 den zentralen Regelungsgegenstand.

47 In der Urfassung des ZUG 1977 ging die Unterstützungspflicht erst voll zulasten des Wohnkantons, wenn der Unterstützte in diesem mindestens zehn Jahre ununterbrochenen Wohnsitz gehabt hatte. Zwischen zwei und zehn Jahren Wohnsitznahme wurden die Unterstützungskosten zwischen dem Heimat- und dem Wohnsitzkanton geteilt, bis zwei Jahre blieb die Heimatgemeinde voll kostenpflichtig. Mit Bundesgesetz vom 14. Dezember 2012 wurde Art. 16 ZUG mit Wirkung auf den 8. April 2017 aufgehoben.

48 Nach dem noch heute geltenden Art. 10 ZUG dürfen die Behörden «einen Bedürftigen nicht veranlassen, aus dem Wohnkanton wegzuziehen, auch nicht durch Umzugsunterstützungen oder andere Begünstigungen, wenn dies nicht in seinem Interesse liegt» (Abs. 1).

49 Vgl. BBl 2012, S. 7741, 7869.

50 BBl 2012, S. 7741, 7753 (Anhang).

51 Vgl. BBl 2012, S. 7741, 7746, wo festgehalten wird, dass es 2009 in der Schweiz insgesamt 4 938 Sozialhilfefälle gab, in denen der Wohnkanton grundsätzlich gestützt auf das ZUG vom Heimatkanton die Rückerstattung der Unterstützungsleistungen verlangen konnte; diese Fälle betrafen insgesamt 7 149 Personen. Die quartalsweisen Rechnungsstellungen wiesen die Ausgaben und Einnahmen für jeden Unterstützungsfall gesondert aus. Administrativer Aufwand entstand sowohl beim Wohnkanton als auch beim Heimatkanton.

II. DIE ENTWICKLUNG DER BÜNDNER GEMEINDE UND IHR BEZUG ZUR FÜRSORGE

Die kleinrätliche Berichterstattung an den Grossen Rat im Jahr 1868 drückte aus, wie wichtig ein funktionierendes Gemeinwesen für die Armenpflege war: «Wo aber die Gemeindsverwaltung morsch und faul ist, da finden wir keine Rücksicht auf die Armen [...]».[1] Sie benannte damit ein Übel, welches Jahrzehnte vorher bereits der Gelehrte und Politiker Carl Ulysses von Salis-Marschlins in seinen wegleitenden Thesen angeprangert hatte.[2] Ein unübersichtliches Gestrüpp an unterschiedlichen Gemeindeverhältnissen verhindere eine zweckmässig eingerichtete Armenpflege. Eine solche erfordere eine Gemeindeorganisation, welche nach klaren Grundsätzen eingerichtet sei. Die misslichen Zustände im Armenwesen konnten also nur mit gemeinderechtlichen Strukturen behoben werden. Solche mussten aber im 19. Jahrhundert gegen ein Staatswesen, welches noch im Aufbau begriffen war, in einem zähen Prozess erstritten werden. Der institutionelle Aspekt der Armenpflege trat damit verstärkt in den Vordergrund.

Die (Bürger-)Gemeinde war und ist für das Armenwesen bzw. die heutige Sozialhilfe zuständig. Das Gemeindekonstrukt ist das Ergebnis einer über Jahrhunderte währenden Entwicklung der gesellschaftlichen und sozialen Strukturen, weshalb den Ursprüngen dieser zentralen armenrechtlichen Institution etwas nachzugehen ist.

1. Von den Genossenschaften zum modernen Gemeindebegriff

«Eine der kleinsten Gemeinden (mit 65 Einwohnern) hat dem Kleinen Rat in einer trefflich abgefassten Eingabe ihren Standpunkt klargemacht: Sie habe existiert, lange bevor es einen Kanton gegeben habe; sie sei eine souveräne Bündner Gemeinde und bestreite dem Kanton jede Befugnis, über ihre Existenzberechtigung zu entscheiden; übrigens habe sie ihre privaten und öffentlichen Verpflichtungen bis jetzt so gut erfüllt wie irgendeine andere Gemeinde und bedürfe keiner Hilfe und keiner Aufsicht seitens des Kantons.»[3] Entschieden und selbstbewusst berief sich die Gemeinde[4] auf ihre Herkunft und ihren Status, welchen sie unter keinen Umständen aufzugeben und mit allen Mitteln zu verteidigen gewillt war. Ihre frühe Existenz berechtige sie, die Gemeindeangelegenheiten eigenständig und ohne fremde Hilfe wahrzunehmen. Mit wenigen, aber umso klareren Worten drückte die Gemeinde das Selbstverständnis der genossenschaftlich entstandenen Gebilde aus, keine Einmischung «von oben» zu dulden. Organisation und Art der Pflichterfüllung sollten allein ihr überlassen bleiben.

1.1. Der historische Ursprung der heutigen Gemeinde

Die oben zitierte Stellungnahme steht stellvertretend für das stolze Bewusstsein der Gemeinden, gleichzeitig aber auch für ihren Eigensinn und ihre oftmalige Unbelehrbarkeit. Sie zeugt von einer tief verankerten, im Genossenschaftsgedanken verwurzelten Geisteshaltung, welche am Ausgang für den geschichtlichen Werdegang der Bündner Gemeinde steht. Als Inbegriff für die hochgehaltene Unabhängigkeit gegenüber anderen Staatsgewalten eignet der «Gemeindeautonomie» eine wirkmächtige Geltung bis in die Gegenwart.[5] Auch und gerade für das Verständnis von Finanzierung und Organisation der Armenpflege bildet dieser institutionelle Wesenskern des Graubündner Gemeinwesens letztlich eine unabdingbare Voraussetzung.

Seit alters ist die «Gemeinde», sei es die Heimatgemeinde oder die Wohnortsgemeinde eines Bedürftigen, für die Armenpflege verantwortlich. Der historische Ursprung dieses «Unterstützungs-

---

1 Bericht des Kleinen Rates an den Grossen Rat 1868, in: LB 1865–1869, S. 185; vgl. auch Pieth (1982), S. 471.

2 Von Salis-Marschlins (1806). Auf die Anschauungen und Thesen von Carl Ulysses von Salis-Marschlins, welche die Entwicklung des frühen Bündner Armenwesens im neuen Kanton entscheidend mitgeprägt haben, wird im Folgenden noch mehrmals zurückzukommen sein.

3 Zit. aus Liver (1947), S. 11.

4 Der Begriff «Gemeinde» hatte ursprünglich mehr wirtschaftliche als politische Bedeutung.

5 Für Jenny ist der Begriff der «Gemeindeautonomie» sogar mit «fast sakraler Bedeutung und Wertung» verbunden, in: Staatsarchiv Graubünden (1965), S. 51.

verbandes» ist deshalb überblicksmässig nachzuzeichnen.[6]

Die quellenmässig festzustellende Herkunft der Bündner Gemeinde setzt im Wesentlichen ein bei den mittelalterlichen Gerichtsgemeinden.[7] Als staatliche Körperschaften demokratischer Prägung bildeten sie kleine Republiken für sich.[8] Sie wurden zu den wichtigsten Trägern des staatlichen Lebens in Graubünden. Diese Gebilde schlossen sich zu den Bünden und Letztere wiederum mit Bundesbrief vom 23. September 1524 zum Gesamtbund, zum Freistaat Gemeiner Drei Bünde, zusammen. Die Gerichtsgemeinden[9] wurden als souveräne politische Gebilde anerkannt, womit sich der Freistaat staatsrechtlich als loser Staatenbund qualifizierte. Wenn also im alten Freistaat der Drei Bünde von den Gemeinden die Rede war, so handelte es sich um die Gerichtsgemeinden als Nachfolger der alten Feudalherrschaften. Die heutigen Kreise wiederum sind die Nachfolger der Gerichtsgemeinden.

Mit den Gerichtsgemeinden nicht zu verwechseln waren die «Hochgerichte».[10] In der Regel bildete eine Anzahl Gerichtsgemeinden eine solche grössere Einheit mit dem Zweck der Stimmen- und Ämterzuteilung. So bildeten beispielsweise Bergün (mit Filisur) und Obervaz (mit Stierva und Mutten) das Hochgericht Greifenstein, Stalla (heute Bivio, mit Marmorera) und Avers zusammen mit dem entfernten Remüs (Ramosch, mit Tschlin und Samnaun) das Hochgericht Remüs-Stalla oder Maienfeld (mit Fläsch) und Malans (mit Jenins) das Hochgericht Maienfeld.

Zurück zu den Gerichtsgemeinden. Als Rechts- und Friedensgemeinschaften[11] umfassten sie ihrerseits in der Regel mehrere Dorfschaften oder Höfe, welche als «Nachbarschaften» *(vicinitas, vicinantia, vischnaunca)* meistens eine geografische Einheit mit einem bestimmt abgegrenzten Gebiet bildeten. Sie waren die lokalen, agrarischen Wirtschaftsgemeinden ohne staatsrechtliche Bedeutung und wurden in den Kantonsverfassungen von 1801 und 1814 nicht einmal erwähnt. Diese Nutzungsgenossenschaften hatten die knapper werdende Ressource Allmende, also vor allem Wald, Weide und Wasser, gerecht auf die Nutzniesser aufzuteilen und damit ein friedliches Zusammenleben sicherzustellen. Den Gerichtsgemeinden war ein Mitspracherecht in diesem rein genossenschaftlichen Tätigkeitsbereich weitgehend entzogen. Dorfstatuten *(schentaments)* wie etwa Alp- und Flurordnungen hielten die Beschlüsse fest und sorgten für eine gewisse Rechtssicherheit. Jede Nachbarschaft verfügte über einen Vorsteher *(cauvitg, cuvei)*. Dieser wachte über die Befolgung der Statuten und verwaltete das Nachbarschaftsgut. Weitere Funktionäre wie etwa der Werkmeister oder der Forstmeister unterstützten ihn bei der Erledigung der Arbeiten. Die stimmberechtigten Eigentümer und Inhaber eines Hofes bildeten die Nachbarschaftsversammlung, welche für alle wichtigen Angelegenheiten, wie etwa die Aufstellung von Statuten oder Dorfsatzungen, zuständig war.[12]

Erst das «Gesetz über die Einteilung des Kantons Graubünden in Bezirke und Kreise» von 1851, welches die alten Gerichtsgemeinden liquidierte, führte die Nachbarschaften eines jeden Kreises als «Gemeinden» auf.

Die einschlägige, wenn auch schon etwas ältere bündnerische Literatur ist sich über den geschichtlichen Ursprung der heutigen Gemeinden, wenn auch mit teilweise etwas unterschiedlicher Gewichtung, weitgehend einig.[13] Spätestens mit der Ablösung der feudalen Gerichtskreise durch autonome, demokratisch organisierte und legiti-

---

6 Vgl. zum Folgenden vor allem Durgiai (1943) und Mathieu Jon, Die ländliche Gesellschaft, in: HBG II, S. 11–54.

7 Auf das rechtsgeschichtliche Konzept der Markgenossenschaft wird hier nicht näher eingegangen. Dies auch deshalb, weil in der Rechtshistorie keine einheitliche Deutung der geschichtlichen Erscheinung der Markgenossenschaft besteht.

8 Vgl. Bundi Martin: «3.2.4. Verfassung und Landesgesetze», in: Hitz, Florian et al.: «Graubünden», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 11. Januar 2018. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007391/2018-01-11/, konsultiert am 08.10.2021.

9 Es gab etwa 50 Gerichtsgemeinden. Die Zahl änderte während der Dauer des Dreibündenstaates öfter. Wiederholt teilten sich Gerichte oder wurden zusammengelegt. Die Gerichtsgemeinden bestanden aus drei bis sechs Nachbarschaften.

10 Das Hochgericht war im Freistaat der Drei Bünde ein Verwaltungsbezirk ohne eigene Kompetenzen und Organe. In den Drei Bünden gab es insgesamt 26 Hochgerichte. Das Hochgericht diente lediglich als Einheit für die Verteilung der Einkünfte der Veltliner Ämter und des Gesamtstaates sowie zur Stellung der Heereskontingente. Die Hochgerichte wurden 1851 abgeschafft und durch die Kreise ersetzt (vgl. Bundi Martin: «Hochgericht», in: Historisches Lexikon der Schweiz [HLS], Version vom 30. November 2006. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010389/2006-11-30/, konsultiert am 08.10.2021).

11 Vgl. Liver (1936), S. 134.

12 Vgl. Putzi (1951), S. 13.

13 Vgl. dazu etwa Lardelli (1951), S. 28, 35; Liver (1936), S. 134; Pedotti (1936), S. 16; Putzi (1951), S. 2–3.

mierte[14] Gerichtsgemeinden bzw. Nachbarschaften[15] kann von einer «bürgerlichen Gemeinde» gesprochen werden. Mit der Nachbarschaft fühlte sich der Einzelne am intensivsten verbunden, weshalb sich diese gesellschaftliche Organisation auch in der Geschichte des Dreibündenstaates als die dauerhafteste und einflussreichste erwies.[16] So wurden ihr als juristische Person mit territorialer und personeller Grundlage (sogenannte «Gebietskörperschaften»)[17] von den zunehmend ausgehöhlten und geschwächten Gerichtsgemeinden unter anderem Aufgaben sozialer Natur wie die Fürsorge für Arme, Witwen und Waisen zugewiesen.[18] Ihre hauptsächliche Zweckbestimmung sahen die Nachbarschaften seit je und auch weiterhin in der gemeinschaftlichen Nutzung und Verwaltung ihres Nutzungsvermögens als ihrer wichtigsten Vermögenskategorie.[19] Ihr Selbstverständnis beruhte denn auch auf ihrem Eigentum an diesen Gütern, welches das eigentliche Fundament der Nachbarschaften bildete. Auch armenpolitisch kam dem Vermögen eine zentrale Bedeutung zu.[20]

Dennoch entsprach im Dreibündenstaat die Gemeinde stets den Gerichtsgemeinden als den eigentlichen Nachfolgerinnen der alten Feudalherrschaften. Die Frage aber, welches die begriffsnotwendigen Elemente der «Gemeinde» überhaupt seien, bedurfte noch weiterer Klärung. Dieser Mangel wurde als Übel empfunden, waren es doch diese Gebilde, welchen seit 1803, zumindest formal, z. B. das Armenwesen oblag und wofür sie in der Armenordnung von 1839 explizit als «schuldig» bezeichnet wurden. Die Auseinandersetzung mit dem Gemeindebegriff blieb späteren Diskussionen vorbehalten.

14 Lardelli (1951), S. 33; Pedotti (1936), S. 14–15; Putzi (1951), S. 6.

15 Bickle (2011) ordnet diese beiden «staatlichen» Gebilde dem Kommunalismus mit weitgehendem Autonomiestatus zu, die Gesetzgebung, Verwaltung und den Vollzug von Strafen gemeinschaftlich regelten (S. 14–15).

16 Staatsarchiv Graubünden (1965), S. 50.

17 Lardelli (1951), S. 36; Liver (1936), S. 135; Putzi (1951), S. 11.

18 Lardelli (1951), S. 35; vgl. auch Pedotti (1936), S. 32–33 und Poltéra (1921), S. 29.

19 Gemäss Liver (1936) sind die von den Nachbarschaften diesbezüglich aufgestellten Rechtsnormen dürftig (S. 133–138); vgl. auch Putzi (1951), S. 12–14.

20 Vgl. dazu Teil C.I.6.3.

1.2. Die Entwicklung des Gemeindebegriffs in der Gesetzgebung

Mit der Mediationsverfassung von 1803[21], welche die einheitliche Gemeindegesetzgebung der Helvetischen Republik von 1798 bis 1803 rückgängig machte, kehrte auch Graubünden zur früheren Gemeindeeinteilung mit Gerichtsgemeinden und Nachbarschaften des Freistaates zurück.[22] In organisationsrechtlicher Hinsicht erfuhr der Kanton mit der neuen Verfassung jedoch grundlegende Neuerungen. So wurde etwa die Gesetzgebung von den Gerichtsgemeinden und den Bünden auf den neu eingerichteten Grossen Rat übertragen und als zentrale Verwaltungsbehörde ein Kleiner Rat konstituiert, welcher aus den drei Bundeshäuptern gebildet war. Damit war im Wesentlichen der noch heute bestehende staatsrechtliche Aufbau des Kantons geschaffen worden.[23]

Der Gemeindebegriff aber blieb weiterhin und auch mit der neuen Kantonsverfassung von 1814 ungeklärt. In der Folge verhinderten die unterschiedlichen Gemeindestrukturen,[24] die staatsrechtliche Lücke zu schliessen. Dies und der Umstand, dass die ökonomischen Nachbarschaften gegenüber den mit sich selbst beschäftigten Gerichtsgemeinden eine immer stärkere Position eingenommen hatten, liess zahlreiche dieser partikularen Gebilde den Zeitpunkt für gekommen erachten, «sich den Rang und das Gehabe einer politischen Körperschaft mit Territorialhoheit anzumassen».[25] Weil der Gemeindebegriff auch in den folgenden Jahrzehnten nicht definiert wurde, bezeichnete das Bündner Recht die innerhalb der Ge-

21 Mit der auch Mediations- oder Vermittlungsakte genannten Mediationsverfassung wurden die seit der Helvetik (1798) zu einem Einheitsstaat vereinigten Hochgerichte und Gerichte als «Kanton Graubünden» mit elf Verwaltungs- und Gerichtsdistrikten – nach französischem Muster – der Eidgenossenschaft als souveränes Bundesglied einverleibt.

22 Die Verfassung des Freistaates war die einer föderalistischen Gemeindedemokratie. Der Bundestag war die oberste Behörde. Er setzte sich aus instruierten Boten der Gerichtsgemeinden zusammen. Die Funktion der Bundesbehörden erschöpfte sich denn auch im Wesentlichen darauf, den Willen der Gerichtsgemeinden zu erforschen und auszuführen (von Rechenberg [1950], S. 13).

23 Vgl. die kurze Übersicht zur Behördenstruktur im neuen Kanton in Teil C.I.1.

24 Caflisch (1869) führt die Vielfalt auf die Konfession, die Lage, die Sprache und die ökonomischen Zustände zurück (S. 19).

25 Metz (1991), Bd. II, S. 14.

richtsgemeinden bestehenden Nachbarschaften meistens als «Gemeinden», d. h. «Nachbarschaft» und «Gemeinde» wurden allmählich gleichbedeutend verwendet.

Die weitere Entwicklung fand schliesslich ihren Niederschlag im bereits erwähnten Gesetz über die Einteilung des Kantons in Bezirke und Kreise, welches am 1. April 1851 in Kraft trat.[26] Das sogenannte Einteilungsgesetz schuf zunächst 14 Bezirke[27] mit insgesamt 39 Kreisen.[28] Die Letzteren entsprachen in ihrer Grenzziehung weitgehend den historisch gewachsenen Gerichtsgemeinden, welche mit dem Gesetz aufgelöst wurden. Zudem führte dieses die einzelnen Nachbarschaften, 237 an der Zahl, eines jeden Kreises als Gemeinden auf,[29] ohne ihnen jedoch bestimmte Befugnisse zuzuteilen.

Die blosse Aufzählung im Einteilungsgesetz sagte zwar noch nichts aus über die begriffsnotwendigen Elemente der Gemeinde, verlieh ihr aber zumindest eine gewisse Bestandesgarantie, d. h. die Gewähr, dass ihre Existenz gegen ihren Willen nicht infrage gestellt werden darf.[30] Auch wenn der Gemeindebegriff rechtlich noch nicht definiert wurde, wandte die Praxis für die Anerkennung als Gemeinde oft schon jene Kriterien an, welche später gesetzlichen Niederschlag finden sollten.[31] Sodann liessen sich die Gemeinden in der Frage ihrer Anerkennung aber nicht selten auch von einer äusserst pragmatischen Sichtweise leiten. So kam es, dass sich eine Reihe von Gemeindefraktionen selbstständige Rechte aneigneten, indem sie etwa Heimatscheine ausstellten oder Bürger aufnahmen.[32]

Die «kalte» Gebietsreform durch das Einteilungsgesetz liquidierte die Gerichtsgemeinden als Selbstverwaltungskörper,[33] womit ihr Schicksal besiegelt wurde. Die Jahrzehnte andauernde Aushöhlung der Gerichtsgemeinden durch die Nachbarschaften und damit ein langer Emanzipationsprozess hatten ihren Abschluss gefunden. Die wichtigsten Befugnisse der Gerichtsgemeinden wurden den Gemeinden übertragen.[34] Andere wurden von ihnen auch eigenmächtig übernommen, wiederum andere dem Kanton zugewiesen. Peter Liver kommentierte diese staatsrechtliche Entwicklung mit treffenden Worten: «Diese [die Nachbarschaften] haben das Erbe der Gerichtsgemeinden angetreten, nicht nur das materielle, sondern auch das geistige. Wie vordem die Gerichtsgemeinden, so fühlten nunmehr sie sich als souverän und als berechtigt, ihre Souveränität dem Kanton entgegenzuhalten und sich um seine Weisungen möglichst wenig zu kümmern».[35] Eine klare Abgrenzung der kantonalen Befugnisse von jenen der Gemeinden liess somit ebenso auf sich warten, wie weiterhin eine befriedigende Eingrenzung des Gemeindebegriffs. Insgesamt zeigte sich im weit fortgeschrittenen 19. Jahrhundert das Bild eines noch wenig gefestigten Staatsgebildes ohne klare Konturen.

Nach mehreren gescheiterten Anläufen[36] befürworteten die Gerichtsgemeinden am 30. No-

---

26 aRB, S. 17. Vgl. Protokoll der Standeskommission vom 27. Februar 1849, 49; GRP vom 20. Juni 1850, S. 66, 67, vom 21. Juni 1850, S. 71, 72 und vom 24. Juni 1850, S. 84. Das Gesetz wurde von den Gerichtsgemeinden am 1. September 1850 angenommen und vom Kleinen Rat mit Ausschreiben vom 1. April 1851 gleichentags in Kraft gesetzt.

27 Die Bezirke bildeten ausschliesslich Zivilgerichtssprengel.

28 Die Kreise waren in erster Linie Gerichts-, Betreibungs- und Vormundschaftskreise sowie Wahlkreise für die Bestellung des Grossen Rates.

29 Vgl. zu den teilweise geänderten Gemeindenamen das Konkordanzverzeichnis im Anhang 2.

30 Vgl. zur Bestandesgarantie etwa Fetz (2009), S. 21–23; Giacometti (1941), S. 72–73.

31 So wurde 1853 bei der Lostrennung der Nachbarschaft Sculms von der Gemeinde Bonaduz und Einverleibung in die Gemeinde Versam argumentiert, dass Sculms ein eigenes, ausgeschiedenes «Gemeindegebiet» besitze. Die Nachbarschaft Sculms bleibe auch nach der Verschmelzung eine Korporation für sich, wie sie es bis anhin gewesen sei, weshalb «die Gestattung einer eigenen politischen Gemeinde Sculms» begehrt und erwartet werden könne (Gesuch an den Grossen Rat von Graubünden um Bildung einer politischen Gemeinde Sculms, Chur 1904, S. 11, 51).

32 Nach Caflisch (1869) waren «der Geist und die Anforderung des praktischen Lebens [...] stärker als der Buchstabe der Verfassung» (S. 21).

33 Der staatrechtliche Ausdruck der «Selbstverwaltung» beinhaltet zum einen die Befugnis, die Verwaltung durch den eigenen Willen der Bevölkerung, nicht durch einen fremden, zu bilden. Diese Willensbildung erfolgt darüber hinaus durch eigene selbstständige Rechtssubjekte, meistens in Form von Körperschaften (vgl. dazu Nawiasky, Grundbegriffe der Gemeindeautonomie, in: Die Gemeindeautonomie, Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, Band 6, Einsiedeln/Köln, 1946, S. 14–26, hier S. 17–18).

34 So neben dem Armenwesen etwa das Schul-, das Verbauungs- und das Strassenwesen.

35 Liver (1947), S. 11.

36 Vgl. dazu Rathgeb (2003a), S. 111–159; Rathgeb (2003b), hier S. 132–149. Die Revisionen scheiterten jeweils an der Hürde des berüchtigten Art. 34 der KV 1814, welcher für eine Verfassungsänderung die Zustimmung von zwei Dritteln der Gerichtsgemeinden forderte.

vember 1853 mit 58 zu 9 Stimmen[37] ein neues Verfassungswerk; es ersetzte die föderative, auf der Versammlungsdemokratie beruhende Kantonsverfassung aus dem Jahr 1814.[38] Die revidierte Verfassung anerkannte die Gemeinden zwar als Teil der kantonalen Staatsstruktur.[39] Indem sie es aber nicht als notwendig erachtete, die innere Organisation der Gemeinden in einem Gemeindegesetz zu regeln,[40] wurde die Gemeinde als Institution durch die neue Verfassung nicht gestärkt. Das Gemeindewesen blieb damit ziemlich ungeordnet, die unübersichtliche Regelungsvielfalt in den kommunalen Organisationsordnungen wurde nicht behoben und der Entwicklung der kantonalen Staatseinheiten «freier Lauf»[41] gelassen. Die kleinräumigen und einwohnerschwachen Gemeindeeinheiten blieben überfordert, was angesichts der vielen zu besetzenden Ämter und der immer grösseren Aufgabenfülle kaum anders vorstellbar sein konnte.[42] In seiner breiten Auslegeordnung 1868 stellte der Kleine Rat denn auch fest, dass er oft die Beobachtung gemacht habe, «wie nachteilig die Zersplitterung unseres Kantons in so viele kleine Gemeinden sei und wie notwendig, dass weitere Zersplitterung verhütet und die Vereinigung mehrerer Gemeinden in allen oder doch einzelnen Verwaltungszweigen erstrebt und befördert werde».[43] Die zahlreichen Kleinstgebilde unter den 227 Gemeinden sahen sich denn auch vielfach ausserstande, ihre zunehmenden Aufgaben sachgerecht und geordnet zu erfüllen.

Der organisatorische Wildwuchs sorgte in etlichen Gemeinden für chaotische Verhältnisse. Die Missstände liessen den alt Regierungsrat Friedrich Manatschal im Rückblick auf seine Regierungstätigkeit (1881–1885) resigniert feststellen, dass die Arbeit des Kleinen Rates durch nichts so erschwert worden sei wie durch die Notwendigkeit, dem damals immer noch «grassierenden Gemeindeunwesen»[44] einigermassen zu steuern. Die verfassungsrechtlich nicht geregelten Grundzüge der inneren Gemeindeorganisation wirkten sich nicht nur in der Praxis nachteilig aus, sondern bildeten auch ein rechtstheoretisches Defizit. Diesem konnte letztlich auch die Vorschrift, dass die Gemeinden gegenüber dem Staat[45] für eine gute Verwaltung verantwortlich gemacht wurden[46] (womit dieser sich ein gewisses Aufsichtsrecht über jene verlieh), wenig abhelfen. Dem Kanton fehlte um die Mitte des 19. Jahrhunderts staatsrechtliche Statur und Stärke, womit seine Anordnungen gegenüber den Gemeinden meist die Wirkung folgenloser Drohgebärden hatten und entsprechend von den Gemeinden oft auch nicht ernst genommen wurden.

Der Kleine Rat bemerkte in seinem mehrerwähnten Bericht an den Grossen Rat 1868 vielsagend, dass die Definitionen des Gemeindebegriffs in verschiedenen Gemeindestatuten[47] wegen ihrer

---

37 Robbi (1917), S. 5.

38 Zur staatsrechtlichen Auseinandersetzung, ob Graubünden mit der neuen Verfassung zum «Einheitsstaat» geworden oder als «Bundesstaat mit Gemeindestaatlichkeit» konzipiert worden sei, vgl. Rathgeb (2003a), S. 179–180; Rathgeb (2003b), S. 151.

39 Womit ihnen die «Institutsgarantie» zugebilligt wurde, d. h. die Anerkennung als «Gemeinde» im Sinne einer staatsrechtlichen Ebene, welche nur mit einer Änderung der Verfassung aufgehoben werden könnte.

40 Ein 15 Artikel umfassender Entwurf eines ersten «Gesetzes über eine Gemeindeordnung» (Gemeindegesetz) fand keine Annahme (vgl. den Vorschlag für dieses Gesetz in VGR vom 1. Juli 1854, S. 99–104).

41 Rathgeb (2003a), S. 177.

42 Die Gemeindevorstände zählten zwei bis neun Mitglieder, meistens drei oder fünf. Da, wo ihre Zahl gering war, hatte der Vorstand nur die allgemeine Verwaltung zu besorgen, die Spezialfächer wie Alp-, Forst-, Schul- oder Armenwesen waren besonderen Kommissionen oder Vögten übertragen. So besass etwa die 268 Einwohner zählende Gemeinde Morissen einen dreiköpfigen Gemeindevorstand und daneben acht verschiedene Vögte für die einzelnen Spezialfächer, ferner eine dreigliedrige Forstkommission, einen Schulrat von ebenfalls drei Mitgliedern, einen Cauvitg und mehrere Pfänder. Ebenfalls eindrücklich zeigte sich die «Beamtenquote» in der Gemeinde Igels (heute Degen), in welcher von 138 Einwohnern deren 33 in der Verwaltung tätig waren (Manatschal [1914–1919], in: BM 1915, S. 73); vgl. zu den überforderten Verwaltungen unten Teil C.IV.5.3.

43 Bericht des Kleinen Rates an den Grossen Rat 1868, in: LB 1865–1869, S. 188.

44 Vgl. Metz (1991), Bd. II S. 13.

45 Für die Kantone als Schweizer Gliedstaaten gab und gibt es viele Bezeichnungen. Neben «Kanton» wurden sie auch etwa «Stadt», «Land», «Ort», «Stand» oder eben auch «Staat» genannt. Als Synonym für den Kanton ist er im Wesentlichen erst nach 1800 anzutreffen (der Begriff «Kanton» wurde 1798 offiziell).

46 Was umgekehrt den Gemeinden aber implizit das Recht einräumte, etwa ihr Wald-, Weiden-, Alp-, Strassen- und Niederlassungswesen wie überhaupt alles, was in den Bereich der «niederen Polizei» gehörte, im Rahmen der übergeordneten Gesetzgebung autonom zu besorgen.

47 Allerdings verfügten noch Mitte des 19. Jahrhunderts nur wenige Gemeinden über eine Gemeindeordnung, d. h. über eine Gemeindeverfassung. Erst 1868 waren alle der kleinrätlichen Aufforderung und dem Grossratsbeschluss von 1865, eine solche zu bestellen, gefolgt (BM 1868, S. 88); vgl. Mengiardi, Gemeindeautonomie mit Vergangenheit – auch mit Zukunft? Vortrag, gehalten am Jubiläum der Alfina Treuhand AG, am 16. November 1990, Chur 1990; Pieth (1982), S. 470.

doktrinären Natur besser in ein Lehrbuch als in ein Gemeindegesetz passten.[48] Die Gemeinden selber mussten deshalb interessiert sein, dass der Kanton Anstrengungen unternahm, das Gemeindewesen zu vereinheitlichen und zu ordnen. Als massgebliche Klammer hierfür galt es, endlich den Begriff der «Gemeinde» einer zukunfts- und praxistauglichen Definition zuzuführen.

Die staatsrechtlichen Dispute um den Wesenskern der Gemeinde setzten sich in der Folge fort und es war dann dem Gesetz über die Feststellung von politischen Gemeinden vom 22. Juni 1872[49] vorbehalten, sich näher an diesen Wesenskern und damit an den Gemeindebegriff heranzutasten. Der Erlass ging auf einen entsprechenden Vorschlag von Ständerat Peter Conradin von Planta zurück.[50]

Das Gesetz definierte diejenigen staatlichen Korporationen als politische Gemeinden, welche Territorialhoheit, d.h. öffentlich-rechtliche Herrschaft innerhalb eines bestimmten Gebietes, besassen. Damit erhielt die Gemeinde erstmals eine Legaldefinition.[51] Wenig überraschend gab der Begriff der Territorialhoheit zu unterschiedlichen Interpretationen Anlass, so etwa bei den Gemeinden Latsch (heute Bergün), Strada i. O.[52] (1978 mit Ilanz vereinigt) oder Says (2007 mit Trimmis vereinigt). Die Bergschaft Schams, welche seit Jahrhunderten eine politische Einheit gebildet hatte, innerhalb deren die Dorfsiedlungen lediglich den Status ökonomischer Nachbarschaften einnahmen, zerfiel zunächst in einen Kranz von zwölf selbstständigen Gemeinden.[53] Der anfängliche Schein einer restriktiven Handhabung des Gemeindebegriffs bzw. einer «Zentralisation» im Gemeindewesen wich damit alsbald einer gewissen pragmatischen Haltung. Nach langwierigen Vorarbeiten anerkannte der Grosse Rat schliesslich im Jahr 1878, gegen seinen eigentlichen Willen und resigniert dem Widerstand der Gemeinden nachgebend, eine Anzahl von 212 Körperschaften und verlieh ihnen den Status einer politischen Gemeinde.[54]

Das 1851 mit dem Einteilungsgesetz «entgleiste»[55] Gemeinwesen hatte damit seinen Weg zurück in die Spur nicht gefunden. Die Zersplitterung des Kantons in unzählige kleine und kleinste Gemeinwesen stellte die Gemeindeverwaltungen umso mehr vor schier unüberwindbare Hindernisse, als die aus der Nachbarschaft hervorgegangene Gemeinde die wichtigste politisch-administrative Korporation und damit die Grundlage des staatlichen Neubaus bildete.[56] Die institutionelle Fehlentwicklung musste unweigerlich dazu führen, dass die Gemeinden in ihrer Aufgabenerfüllung in vielfacher Weise überfordert waren. Gemeindeämter wurden vielenorts von unfähigem und wenig motiviertem Personal besetzt. Darunter mussten mit den Armengenössigen die schwächsten Gemeindemitglieder besonders leiden, wie das oben erwähnte Zitat aus der Berichterstattung des Kleinen an den Grossen Rat 1868 gezeigt hat. So sahen sich viele Gemeinden aufgrund fehlender Ressourcen oftmals nicht in der Lage, etwa für ihre hohen Armenlasten für ein ausreichendes Armengut zu sorgen. Der ausgesprochene Gemeindepartikularismus stand damit am Ursprung der Jahrzehnte anhaltenden ökonomischen Verwerfungen und existenziellen Gratwanderungen vieler Bündner Gemeinden.

Die Totalrevisionen der Kantonsverfassungen von 1880[57] und 1892[58] definierten die politische Gemeinde sinngemäss analog dem Gesetz von 1872. Für den Charakter einer Gemeinde verlangten die jeweils gleichlautenden Verfassungsbestimmungen aber nicht nur die Territorialhoheit, sondern zusätzlich das Kriterium des bestimmten «Gemeindegebietes», also ein örtlich klar abgegrenztes Territorium.[59] Aber auch diese Definition erwies sich in der Folge als ungenügend und unbefriedigend.

---

48 Bericht des Kleinen Rates an den Grossen Rat 1868, in: LB 1865–1869, S. 187.

49 AGS 1880, S. 32.

50 «Bericht betr. die pol. Gemeinden, mit Gesetzesvorschlag über Begriff, [...] Einteilung derselben» von Ständerat P. C. von Planta vom 4. April 1871 an den Kleinen Rat; StAGR II 13 a, Schachtel «1901–».

51 Mit einer «Legaldefinition» wird ein Rechtsbegriff gesetzlich definiert.

52 1880 und 1888 war Strada im Oberland zu Ilanz gezählt worden.

53 Im abschliessenden Verzeichnis umfasste sie noch sechs Gemeinden. Es war im Übrigen die Bergschaft Schams gewesen, welche den Anstoss für die Diskussionen über die Anerkennung von Gemeinden gegeben hatte; vgl. VGR November/Dezember 1878, S. 11, 13, 19, 65, 85, 96, 100, 106, 119.

54 Vgl. ebd., S. 122–124 (auch Konkordanzverzeichnis in Anhang 2). Der schon zitierte Bericht des Kleinen Rates von 1868 sprach noch von 227 politischen Gemeinden (S. 187). Bei etwas über 92 000 Kantonseinwohnern betrug damit die durchschnittliche Gemeindegrösse rund 434 Einwohner.

55 So Rathgeb (2011), S. 126.

56 Pieth (1982), S. 470.

57 AGS 1897, S. 1; in Kraft gesetzt auf den 1. Januar 1881.

58 AGS 1897, S. 394; in Kraft gesetzt auf den 1. Januar 1894.

59 Vgl. Art. 44 Abs. 1 KV 1880 bzw. Art. 40 Abs. 1 KV 1892.

Der Gemeindebegriff entwickelte sich in den folgenden Jahrzehnten weiter und fand schliesslich Eingang ins Gemeindegesetz von 1974[60] und in die Kantonsverfassung von 2003.[61] Das eigenständige Staatsgebilde mit den drei begriffsnotwendigen Elementen Volk, Gebiet und Herrschaftsgewalt wurde im Gemeindegesetz 1974 wie folgt umschrieben: «[1] Die politischen Gemeinden sind Gebietskörperschaften. Sie bestehen aus den auf ihrem Gebiet wohnhaften Personen. [2] Sie üben in den Grenzen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die Hoheit über alle auf ihrem Gebiet befindlichen Personen und Sachen aus». Das seit 1. Juli 2018 geltende neue Gemeindegesetz nennt, wie schon die heutige Kantonsverfassung, als zusätzliches Merkmal die Rechtspersönlichkeit[62] der Gemeinde.[63]

2. Das Verhältnis zwischen Bürgergemeinde und politischer Gemeinde

Die bisherigen Ausführungen haben bewusst nicht unterschieden zwischen der politischen Gemeinde und der Bürgergemeinde. Erst das Niederlassungsgesetz von 1874 nahm eine solche Trennung vor.[64] Die bisher nur «aus den Bürgern der Gemeinde bestehende politische Gemeinde»[65] wurde erweitert um die niedergelassenen Einwohner. An der Rechtsnatur der Bürgergemeinde und ihren Befugnissen entzündeten sich in den folgenden Jahren und Jahrzehnten heftige Auseinandersetzungen. Dabei stand die staats- und finanzrechtlich bedeutsame Frage im Vordergrund, ob das Gemeindevermögen (und damit auch der wichtige Armenfonds) eigentumsmässig der Bürger- oder der politischen Gemeinde gehöre. Die Rechtsnatur der Bündner Bürgergemeinde war also eng verknüpft mit der eigentumsrechtlichen Problematik. Die gegensätzlichen Auffassungen lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass die eine These, jene der «Unitaristen»[66], davon ausging, dass in Graubünden die politische Gemeinde – auch Einheitsgemeinde genannt – allein zu Recht bestehe. Die bürgerliche Gemeinde, die vor 1874 die Gemeinde schlechthin war, sei durch die eingegliederten Niedergelassenen mit dem kantonalen Niederlassungsgesetz zur politischen Gemeinde umgebildet worden. Vor 1874 habe sich die Gemeinde personell nur aus den Bürgern, nachher aus den Bürgern und Niedergelassenen zusammengesetzt. Das gleiche Rechtssubjekt – eben die Gemeinde – sei vor und nach 1874 Eigentümerin des Gemeindevermögens gewesen. Die Bürger könnten sich eigens organisieren, wenn sie von ihren Sonderbefugnissen Gebrauch machen wollten. Nach der anderen Auffassung, jener der «Dualisten»[67], bildete die Bürgergemeinde einen der politischen Gemeinde gleichgestellten besonderen Selbstverwaltungskörper; danach bestand sie neben der politischen- oder Einwohnergemeinde als eigentliche Spezialgemeinde auf personeller Grundlage. Das Niederlassungsgesetz habe den Niedergelassenen nur das Recht auf eine Teilhabe am Gemeindevermögen, welches vor 1874 im unbestrittenen Eigentum der Bürgergemeinde gestanden sei, eingeräumt. Die Bürgergemeinde habe im Übrigen mit den gleichen Rechten wie vorher fortbestanden.[68] Die Standpunkte konnten nur deshalb so gegensätzlich ausfallen, weil das Gesetz hierfür Angriffsflächen und einigen Interpretationsspielraum bot. Mehrere Rekursentscheide des Kleinen Rates behandelten die komplexe juristische Materie, verfolgten aber keine durchgehend einheitliche Sichtweise. Im entscheidenden «Thusner Entscheid» aus dem Jahr 1938 vertrat die Behörde mit überzeugenden und ausführlichen Argumenten den Standpunkt

60 Art. 1 GG 1974.

61 Art. 60 KV 2003.

62 Damit ist die Gemeinde selbst Trägerin von Rechten und Pflichten, d.h., sie ist rechtsfähig. Die rechtliche Einordnung verschafft diesen dezentralisierten Organismen jene rechtliche Unabhängigkeit, welche ihnen die selbstständige Erfüllung ihrer Aufgaben erlaubt.

63 Vgl. Art. 2 GG. Vgl. zum Gemeindebegriff etwa Häfelin et al. (1938), Rz. 1633–1658; Jagmetti (1972), S. 287–349; Müller, Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Art. 4; Raschein/Vital (1991), S. 17–21; Toller, Kommentar KV/GR, Art. 60, Rz. 4–6.

64 Auch wenn schon vorher verschiedene Gemeinden wie etwa Arosa, Ramosch, Soazza, Cama oder Grono auch Niedergelassenen etwa in Kirchen-, Schul- oder anderen nicht rein bürgerlichen Angelegenheiten das Stimmrecht gestatteten und so eine Art Einwohnergemeinde bildeten (BM 1868, S. 89).

65 Damit wird ausgedrückt, dass nur die Bürger über die Geschäfte der Gemeinde bestimmen durften.

66 Die Unitaristen vertraten den Standpunkt der Einheitsgemeinde. Zu ihnen gehörten etwa Josef Desax, Georg Fient, Achill Gengel, Peter Liver oder Göri Pedotti.

67 Die Dualisten vertraten den Standpunkt von zwei gleichberechtigen Gemeindearten. Als namhafteste Vertreter zählten zu ihnen Augustin Cahannes, Donat Cadruvi, Prof. Zaccaria Giacometti oder Paul Jörimann.

68 Vgl. B 1964, S. 210–211.

zugunsten der Einheitsgemeinde.[69] In den folgenden Jahren und Jahrzehnten verlor die Auseinandersetzung immer mehr von ihrer ursprünglichen Brisanz. Die Schwerpunkte der gemeindlichen Aufgabenerfüllung verlagerten sich immer mehr auf Gebiete ohne Konfliktpotenzial zwischen den beiden Gemeindearten.

Neben der oben erwähnten rechtlichen Eingrenzung des Gemeindebegriffs blieb es dem Gemeindegesetz von 1974 auch vorbehalten, die Rechtsstellung der Bürgergemeinde und ihr staatsrechtliches Verhältnis zur politischen Gemeinde klarzustellen.[70] Der gewissermassen gesetzliche Nachvollzug einer unbestrittenen Praxis warf aber keine grossen Wellen mehr. Das Gemeindevermögen wurde ausgeschieden, und die Bürgergemeinde erhielt genau umschriebene Vermögenswerte zugewiesen.

3. Das Armenwesen als historische Kernaufgabe der Gemeinde[71]

Wie oben in Kap. I.1. schon angedeutet, war die mittelalterliche Fürsorge getragen vom Almosengedanken und ihren seelenheilenden Wirkungen. Ihrem Wesen entsprechend stand sie im Zuständigkeitsbereich der geistlichen Obrigkeit, d. h. der Kirchen und Klöster. Das schweizerische Armenwesen trug denn auch bis ins 14. und 15. Jahrhundert einen vorwiegend kirchlichen Charakter.[72] Parallel dazu spielte aber auch die genossenschaftliche Armenpflege, d. h. die gegenseitige Unterstützung in Form von Genossenschaften, eine grosse Rolle. So boten schon die frühen Nutzungsverbände dem wirtschaftlich Schwachen die Möglichkeit der Allmend-, Alp- und Waldnutzung und damit die notwendige materielle Grundlage, sich selbst zu erhalten.[73] Die Armengenössigen sollten von jener Personengemeinschaft unterstützt werden, der sie angehören und die ihre Verhältnisse am besten kennt. Die so verstandene Armenpflege bildete damit eine Art Vorstufe zu der später einsetzenden obrigkeitlich organisierten Fürsorge im Sinne der Gemeindearmenpflege.

Man kann sich auf der historischen Zeitachse nun fragen, wann die private zur öffentlichen Fürsorge wurde, womit gewissermassen «die Armutsbekämpfung mit anderen Mitteln» begann. Die Übergänge vollziehen sich fliessend und sind das Resultat allmählicher gesellschaftlicher und kultureller Veränderungen mit langem Beharrungsvermögen. Von einer bürgerlichen Armenpflege im Sinne einer Pflicht des zuständigen Gemeinwesens kann spätestens dann gesprochen werden, als die feudalen Gerichtskreise mit ihren abhängigen Nutzungsgenossenschaften durch die Gerichtsgemeinden bzw. Nachbarschaften abgelöst wurden. Den Letzteren wurden von den geschwächten Gerichtsgemeinden unter anderem Aufgaben sozialer Natur wie die Fürsorge für Arme, Witwen und Waisen zugewiesen.[74] Dem Armenwesen wurde aber in den «Landbüchern» und Gemeindestatuten nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Das Armenproblem wurde mit einer Mischung aus Gleichgültigkeit, fehlender Einsicht für eine organisierte Armenpflege oder auch aus demokratischem Eigensinn und aus Geiz im Alltag sträflich vernachlässigt;[75] die Unterstützung der Bedürftigen blieb meistens dem Zufall überlassen. Einer willkürlich gehandhabten Fürsorge war damit Tür und Tor geöffnet. Die beklagenswerten Zustände rückten das von Carl Ulysses von Salis-Marschlins erkannte Defizit in den Gemeindestrukturen wieder in den Vordergrund.

Die Kantonsgründung 1803 rückte das Armenproblem verstärkt ins behördliche Bewusstsein. Unter dem Eindruck der herrschenden Armennot einerseits und der Untätigkeit der Nachbarschaften andererseits befasste sich der Grosse Rat schon in seiner ersten Session am 20. April 1803 mit der Frage der Neuregelung der Armenpflege. Das Ausschreiben des Kleinen Rates an die Gemeinden vom 14. Juli 1803, wonach der Bettel nicht mehr geduldet werden sollte, verpflichtete die Gemeinwesen erstmals, (sozial-disziplinierende) Massnahmen gegen das Betteln zu ergreifen. Mit dieser Aufforderung war das Armenwesen dem Zuständigkeitsbereich der Gemeinden einverleibt worden. Das Jahr 1803 markierte deshalb den Ursprung einer Armenpolitik, mit der sich

---

69 RP VI Nr. 5378 und GVP II Nr. 126, vom Grossen Rat bestätigt am 1. Dezember 1938 (GRP Herbst 1938, S. 167).

70 Art. 77–82 GG 1974; vgl. dazu etwa Raschein/Vital (1991), S. 31–35; Toller, Kommentar KV/GR, Art. 61, Rz. 15–23.

71 Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf den Zeitraum bis 1803. Mit der Kantonsgründung erhielt das Armenwesen eine neue Ausrichtung (vgl. dazu Teil C I.1.).

72 Vgl. etwa Boehmert (1870), S. 457.

73 Soliva (1950), S. 11.

74 Lardelli (1951), S. 35; vgl. auch Pedotti (1936), S. 32–33 und Poltéra (1921), S. 29.

75 Vgl. Soliva (1950), S. 18, Pieth (1982), S. 461.

die Kommunalisierung[76] der Armenfürsorge durchzusetzen begann.[77] Eine Armenpflege aber, welche gezielt auf die Armutsbekämpfung und auf die Bedürfnisse der Armutsbetroffenen gerichtet war, sollte noch jahrzehntelang auf sich warten lassen.

Mit Blick auf die Entstehungsgeschichte der Bündner Gemeinde und ihre zentrale Bedeutung für den Gemeinschaftssinn ihrer Einwohnerinnen und Einwohner stellte sich die Frage in Graubünden kaum je ernsthaft, ob allenfalls der Staat, d. h. also der Kanton, für die Armenpflege zuständig sein sollte. Zwar gingen die Pläne der helvetischen Gesetzgeber sehr wohl dahin, das Armenwesen zu verstaatlichen, wie es in Frankreich geschehen war.[78] Deren Befürworter argumentierten mit dem Einheitsgedanken, aber auch mit praktischen Überlegungen, wonach nur mit einer staatlichen Armenpflege der Bettel und die Armut beseitigt werden könne. Dennoch blieben die Veränderungen in der Organisation des Staats- und Gemeindewesens der Helvetik für die Armenpflege letztlich ohne nennenswerten Einfluss. So fand sich denn auch in dem «Gesetz über Gemeindsbürgerrechte, Erhaltung der Gemeindegüter, bezügliche Eigentums- und Nutzungsrechte Einkauf und Niederlassungsfreiheit» vom 13. November 1798 die Bestimmung: «Derjenigen Gesellschaft in jeder Gemeinde, welcher bis dahin unter dem Namen der Bürgerschaft die Pflicht der Unterhaltung und Unterstützung ihrer Armen oblag, soll diese Pflicht auch ferner obliegen.»[79] Zu keiner Zeit sah man denn auch in Graubünden das Heil in einer Staatsarmenpflege in dem Sinne, dass der Staat (Kanton) die Kosten des Armenwesens bestreiten und allenfalls die Armenpflege sogar durch eigene Bedienstete ausüben sollte. Das aus unbekanntem Munde gesprochene Wort «Entfernet die Krone vom Haupte der Könige, den Altar aus der Kirche, den Sonntag aus der Woche, aber entfernet das Armenwesen nicht aus der Gemeinde»[80] wurde nie infrage gestellt. Nicht zuletzt spielten dabei neben föderativ-staatsrechtlichen Überlegungen auch ökonomische Erwägungen eine Rolle. Man war überzeugt, dass die Gemeinden sparsamer haushalten würden als der Kanton, weil der Gemeindebürger sich der beschränkten Finanzmittel der Gemeinde bewusst war. Dies mache ihn zurückhaltender in seinen Ansprüchen gegenüber der öffentlichen Armenpflege. Nur eine solche Nähe zur staatlichen Zuständigkeitsebene liess die Bürger, so die allgemeine Überzeugung, verantwortungsbewusst und kritisch handeln.

---

76 Vgl. zum Begriff der Kommunalisierung oben Teil A.I. (Anm. 13).

77 Womit der alte eidgenössische Grundsatz der kommunalen Zuständigkeit in der Armenpflege auch in die bündnerische kantonale Gesetzgebung übernommen wurde; vgl. Mirer (1922), S. 8; Pedotti (1936), S. 36, 92–96; Soliva (1950), S. 25–26; vgl. auch B 1930 betrreffend eine Gesetzesvorlage über die Verteilung der Armenlasten unter bündnerischen Gemeinden und über Beiträge des Kantons, S. 1, 3; vgl. dazu auch Teil C.I.1.

78 Hausmann (1969), S. 37.

79 Zit. nach Geiser (1894), S. 379.

80 Appenzeller Gotthold: Staat und Gemeinde: ihre Zusammenarbeit in der Armenpflege, in: Der Armenpfleger 4/1950, S. 28.

III. DAS ENGMASCHIGE SICHERUNGSSYSTEM DES AUFKOMMENDEN SOZIALSTAATES[1]

Das kommunale, traditionelle Armenwesen kann als frühe Form organisierter staatlicher Sicherungs- oder Sozialsysteme bezeichnet werden. Beide Institutionen, die Armenfürsorge wie auch die Sozialversicherungen, verfolgen letztlich das gleiche Grundanliegen: Bedürftigen und Benachteiligten soll in ihrer Bedrängnis geholfen werden, weshalb und worin ihre Notsituation auch immer besteht. In ihrem Wesen und ihren Anspruchsvoraussetzungen unterscheiden sich die beiden Elemente sozialer Sicherungssysteme hingegen massgeblich.

1. Begrifflichkeiten oder die Einordnung der Sozialwerke unter die Instrumente der Sozialpolitik[2]

Armenpflege, Sozialfürsorge oder Sozialhilfe auf der einen, Sozialversicherungen auf der anderen Seite sind die beiden sich ergänzenden Instrumente einer modernen Sozialpolitik. Sie bilden die Bestandteile der Sozialwerke des heutigen Sozialstaates. Als wesentlichstes Merkmal gilt für die ersten drei Begriffe, dass die Instrumente auf den Einzelfall ausgerichtet sind und dass bei ihnen die finale Betrachtungsweise und das Bedarfsprinzip gilt. Das heisst: Die Ursache der Armut ist unmassgeblich, wichtig ist nur die tatsächliche Notlage, die behoben werden soll.[3] Im Gegensatz dazu sind die Sozialversicherungen vom kausalen Prinzip beherrscht: Die vorgesehenen Leistungen (auf welche im Gegensatz zur Sozialhilfe ein Rechtsanspruch besteht) werden erbracht, wenn das versicherte Risiko eintritt, unbesehen von den wirtschaftlichen Verhältnissen des Betroffenen.[4] Mit ihnen werden heute jene Risiken abgedeckt, welche früher zur Armengenössigkeit führten.

2. Der Strukturwandel am Ursprung einer neuen Sozialpolitik

In der Gesellschaft des 19. Jahrhunderts blieb die öffentliche Fürsorge bzw. das Armenwesen den Gemeinden und den Kantonen vorbehalten. Die geringe Mobilität und die hauptsächlich in der Landwirtschaft tätige Bevölkerung erlaubten es den Dorfgemeinschaften, Not und Bedürftigkeit einigermassen aufzufangen. Nähe und nachbarliche Hilfsbereitschaft gingen mit den strukturellen und bevölkerungsmässigen Veränderungen in den Dekaden um die Jahrhundertwende aber immer stärker verloren, das soziale Gefüge erhielt starke Risse.

Die gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Verschiebungen hatten die agrarisch geprägte Ordnungsstruktur ins Wanken gebracht. Zwar erhöhten die Industrialisierung und die touristische Entwicklung die allgemeine wirtschaftliche Produktivität; auf der anderen Seite verstärkte die Lohnabhängigkeit der Arbeitnehmenden aber die Gefahr neuer sozialer Risiken. Strukturelle Armutsursachen traten damit vermehrt ins Blickfeld von Politik und Öffentlichkeit und verdrängten die tief verwurzelte Ansicht von der Armut aus persönlichem Verschulden. Neue Formen von Armut und bisher unbekannte soziale Notlagen begannen, das Gesicht der Fürsorge nachhaltig zu verändern. Es ging vermehrt nicht mehr «nur» um Existenzsicherung, sondern darum, den Mangel an allgemeiner gesellschaftlicher Teilhabe zu beheben. Der Perspektivenwechsel bestärkte das Bewusstsein, dass den neuen sozialen Problemen mit der traditionellen Armenpflege immer weniger beizukommen war und dass es eines zweiten Systems der Sicherung gegen wirtschaftliche Not bedurfte. Die ökonomisch geschwächten Gemeinden sahen sich vielfach ausserstande, die Armenpflege zu finanzieren. Die historischen Akteure, d. h. Ge-

---

1 Die Semantik des Begriffs «Sozialstaat» ist uneinheitlich. Nach B. Studer geht der Begriff «Sozialstaat» über die Regelwerke im Bereich der Sozialversicherungen hinaus und umfasst auch das Arbeitsrecht, die Wohnpolitik und die Bildungspolitik, ist also umfassender (Studer [1998a], hier S. 182, Anm. 2, mit Hinweis auf Ritter, Der Sozialstaat, Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 1989). Obinger (1998) verwendet die beiden Begriffe «Sozialstaat» und «Wohlfahrtsstaat» synonym (S. 22).

2 Vgl. grundlegend zu Sozialpolitik, -staat, -hilfe statt vieler etwa Fluder / Stremlow (1999), Moeckli (1988), Moser (2008), Wolffers (1999).

3 Moeckli (1988), S. 59, mit Hinweis auf Tschudi, Die Sozialverfassung der Schweiz, Bern 1986, S. 66.

4 Vgl. zu diesen Prinzipien unten Abschn. 4.

bende (Gemeinde und Kanton) und Nehmende (Armutsbetroffene), gerieten aus verschiedenen Gründen in Bedrängnis. Der allgemeine Konjunkturabschwung im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts liess immer stärker den Ruf nach der Hilfe des Staates aufkommen. Die landesweite Vorstellung, dass der Staat als eigentlicher «Vertreter der Gesamtinteressen» zugunsten sozial benachteiligter Gruppen eingreifen müsse, setzte sich durch. Die Eingabe des Spinner- und Webervereins 1879 an den Bundesrat drückte die neue Sichtweise symptomatisch aus: «Nur noch ein Weg steht uns offen: der Staat [...] soll eintreten, wo die Kräfte des Einzelnen nicht ausreichen. Das Recht und die Pflicht des Staates, uns zu helfen, darf nicht bestritten werden.»[5] Darin kam zweierlei zum Ausdruck: Zunächst wurde immer deutlicher, dass jeder Armenfall nicht nur individuelle, sondern auch gesellschaftliche und wirtschaftliche Ursachen hatte, und zweitens, dass der Staat sich vermehrt in der Bekämpfung von Armut engagieren musste. Die «soziale Frage»[6] sollte damit zu einer der grössten Herausforderungen des noch jungen Bundesstaates werden.[7] Dieser sah sich vor die Herkulesaufgabe gestellt, seiner gesellschaftlichen Verantwortung zur Linderung von Not aus Einkommensschwäche gerecht zu werden. Die Kriegs- und Krisenjahre des 20. Jahrhunderts führten dann endgültig zu einem anderen Verständnis von staatlicher Unterstützung bei sozialen Nöten.

3. Der lange Anlauf zum Sozialstaat

Die frühe Armenpflege von den Bettelordnungen des ausgehenden Mittelalters bis zu den armenrechtlichen Gesetzgebungen des 19. Jahrhunderts war geprägt vom polizeistaatlichen Bestreben, die Armut unter Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung, Disziplin und Zucht zu bekämpfen. Bettel wurde bestraft, «Asoziale» wurden ausgesondert und versorgt. Im Gefolge der Aufklärung und der Humanitätsideale des 19. Jahrhunderts wurden die Fürsorgemassnahmen differenzierter, womit sich ein Wandel im Fürsorgedenken anbahnte.

Der Föderalismus und direktdemokratische Einflüsse standen einer früheren Realisierung von Sozialwerken noch im Weg. Mit dem Fabrikgesetz 1877 und dem Haftpflichtgesetz 1881 übernahm die Schweiz zwar eine Vorreiterrolle in der europäischen Arbeiterschutzgesetzgebung; dennoch sind sie nur als Vorläufer sozialstaatlicher Massnahmen zu bezeichnen.[8] Im Übrigen kann die Geschichte der schweizerischen Sozialversicherungen als eine Geschichte langwieriger Aushandlungsprozesse zwischen den verschiedenen Akteuren des Staates (Bund, Kanton, Gemeinden) und privaten Organisationen wie etwa kommerziellen Versicherungsgesellschaften sowie karitativen und gemeinnützigen Organisationen gesehen werden. Das verdeutlicht die erstaunliche Tatsache, dass ein Sozialgesetz durchschnittlich erst binnen 25 Jahren in Kraft trat, nachdem der Bund die entsprechende Kompetenz in der Bundesverfassung[9] eingeräumt erhielt.[10]

Die Ereignisse des Ersten Weltkrieges lösten in unserem Land soziale Not und gesellschaftliche Erschütterungen aus. Sie führten zu einem beschleunigten Ausbau des schweizerischen Sozialwesens. So läutete dann die Annahme des Verfassungsartikels für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV) im Jahr 1925 nach dem Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (1914 bis 1918) die zweite Etappe auf dem Weg zu einer Sozialversicherung ein, deren Grundlage nicht mehr die herkömmliche Fürsorge bildete. Die Umsetzung verzögerte sich aber auf Jahre hinaus, als 1929 am Horizont die dunklen Wolken der Wirtschaftskrise aufzogen und zehn Jahre danach der Zweite Weltkrieg die Pläne durchkreuzte.

Die Erwerbsersatzzahlungen für die Soldaten, welche über Lohnprozente finanziert wurden, lieferten das Modell für die endliche Einführung der AHV im Jahr 1948, womit der zentrale Meilenstein des sozialen Sicherungssystems gesetzt war. Der Sozialstaat nahm in der Folge rasch Fahrt auf.[11]

---

5 Zit. nach Sommer (1978), S. 71, mit Hinweis auf Gruner, Wirtschaftsverbände und Staat, S. 15 (Anm. 2).

6 Mit der «sozialen Frage» ab etwa der Mitte des 19. Jahrhunderts werden die im Zusammenhang mit der Industrialisierung entstandenen Probleme bezeichnet. Die Arbeiterschaft lebte vielfach am Rande des Existenzminimums. Die allgemeine Erkenntnis wuchs, dass ihr jeglicher Schutz gegen Risiken wie Krankheit, Unfall, Tod oder Arbeitslosigkeit fehlte.

7 Matter (2015), S. 435.

8 Studer (1998a), S. 168.

9 Nach schweizerischem Staatsrecht darf der Bund eine Aufgabe nur selber wahrnehmen, wenn er durch eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage die Kompetenz dazu erhält (Art. 3 und 42 BV 2000 bzw. Art. 3 BV 1874).

10 Caduff (2007), S. 24, mit Hinweis auf Obinger (1998), S. 173.

11 Nach Obinger (1998) begann mit der Einrichtung der AHV die Take-off-Phase und das eigentliche goldene Zeitalter des schweizerischen Sozialstaates (S. 77–83); vgl. auch Caduff (2007), S. 29.

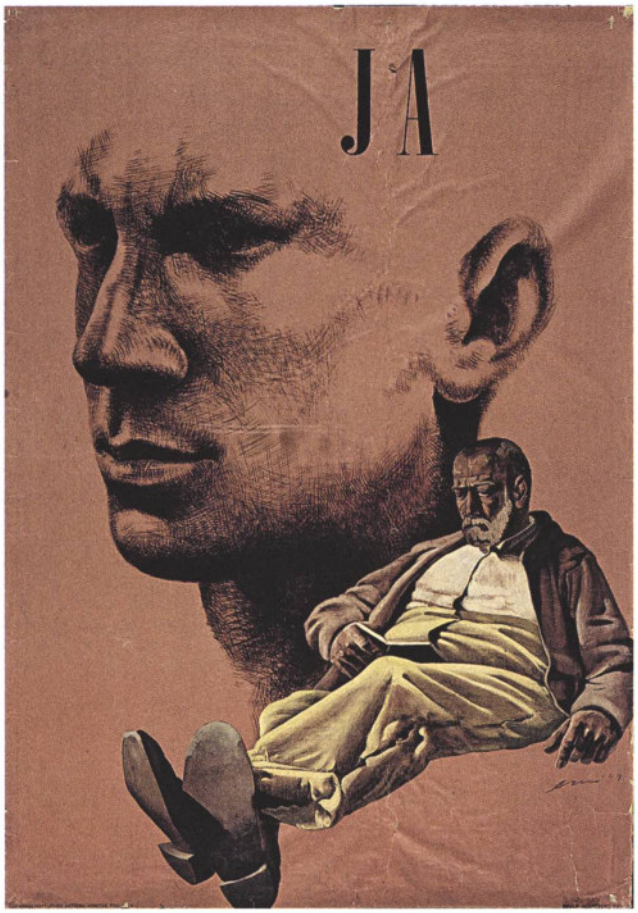


Abbildung 4: Hans Erni, Plakat für die Volksabstimmung vom 6. Juli 1947 über die Einführung der AHV.
Quelle: Schweizerisches Sozialarchiv Zürich, F Pe 0646.

Der übersichtsmässige Blick über die weiteren Stationen zeigt die eindrückliche Kadenz auf:

- 1945: Verfassungsgrundlage Mutterschaftsversicherung; 1960: Bundesgesetz Invalidenversicherung (IV);
- 1972: Verfassungsgrundlage Dreisäulenprinzip;[12]
- 1984: Bundesgesetz obligatorische Unfallversicherung (UVG);
- 1984: Arbeitslosenversicherung (AVIG);
- 1985: Bundesgesetz berufliche Vorsorge (BVG);
- 1996: Bundesgesetz obligatorische Krankenversicherung (KVG);
- 2005: Mutterschaftsversicherung.[13]

Im historischen Zeitablauf zeigt sich für die Schweiz (und spezifisch auch für den Kanton Graubünden) das typische Entwicklungsmuster eines demokratisch organisierten Sozialstaates: Soziale Sicherungsnetze gründeten auf unterer staatlicher Ebene und ersetzten vielfach eine fehlende oder mangelhafte Sozialversicherung.[14] Insofern waren sie das eigentliche Experimentierfeld, auf denen die späteren, zentral organisierten sozialstaatlichen Einrichtungen aufbauen konnten und welche die Geschichte der Armenpolitik nachhaltig neu ausrichteten.

4. Das komplementäre Verhältnis zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe

Die Sozialversicherungen und die Sozialhilfe bilden wie eingangs erwähnt die zwei eigentlichen Eckpfeiler eines Sozialstaates im engeren Sinn. Beide dienen der direkten Armutsbekämpfung und -verhinderung und weisen in vielerlei Hinsicht Wechselwirkungen und Berührungspunkte, gleichzeitig aber auch unterschiedliche Merkmale auf.[15]

Während die Sozialversicherungen die sozialen Risiken wie Alter, Krankheit oder Lohnausfall erfassen, tritt die Sozialhilfe dann in die Lücke, wenn jene Leistungen (bzw. die eigene Grundversorgung[16]) nicht ausreichen. Ihr Verhältnis ist vom Grundsatz der Subsidiarität beherrscht. Sodann gehen die Sozialversicherungen wie schon angetönt von einer kausalen Sichtweise aus, d. h., ihre Leistungen werden ausgerichtet, wenn der Versicherungsgrund eintritt und auch unabhängig davon, ob die Person bedürftig ist oder nicht. Der Rechtsanspruch auf die Auszahlung leitet sich aus der Beitragspflicht der Versicherten her. Schon der «Armenpfleger»[17] fasste 1942 sinngemäss die so verstandene Sozialfürsorge (heute besser Sozialversicherung) verallgemeinernd als all jene Massnahmen von Staat und Privaten zusammen, welche die wirtschaftliche Lage der unbemittelten Bevölkerungsschichten erleichtern, unter Ausschluss der eigentlichen Armenpflege.[18] Demgegenüber

12 Das Dreisäulenprinzip deckt im Wesentlichen die finanzielle Vorsorge für die Zeit nach der Pensionierung einer Person ab. 1. Säule: AHV, 2. Säule: berufliche Vorsorge (BVG), 3. Säule: gebundene/freie Vorsorge und übriges Vermögen.

13 Vgl. Übersicht bei Mosimann et al. (2017), S. 193.

14 Vgl. auch Obinger (1998), S. 89.

15 Vgl. Caduff (2007), S. 24; Fluder/Stremlow (1999), S. 31; Wolffers (1999), S. 34–36.

16 Zur eigenen Grundversorgung gehören namentlich das Einkommen, das Vermögen, freiwillige Zuwendungen und die eigene Arbeitskraft.

17 Der Armenpfleger war von 1903 bis 1966 eine Schweizer Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge.

18 Protokoll der XXXV. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, in: Der Armenpfleger 6/1942, S. 41–44, und Nr. 7, S. 49–55. Als eines der wichtigsten Kapitel der Sozialfür-

besagt der finale Ansatz der Sozialhilfe, dass die Ursache der Notlage nicht entscheidend ist, sondern nur der Umstand, dass eine ausgewiesene Bedürftigkeit vorliegt. Der Entwurf für die neuen SKOS-Richtlinien umschrieb die Ziele der Sozialhilfe wie folgt: (1) Sozialhilfe sichert die Existenz von Personen in Notlagen. Sie stellt Angebote bereit, um die berufliche und soziale Integration zu fördern. (2) Sozialhilfe ermöglicht die Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Leben und garantiert damit die Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein. (3) Sozialhilfe ist das unterste Netz der sozialen Sicherheit und trägt wesentlich dazu bei, die Grundlagen unseres demokratischen Staates zu erhalten und den sozialen Frieden zu sichern.[19] Im Gegensatz zu den Sozialversicherungen wird die Sozialhilfe oder Armenpflege demnach vom Fürsorgeprinzip beherrscht; ein Rechtsanspruch auf Leistungen ist also ausgeschlossen. Die Bedürftigkeit muss ausgewiesen sein, wobei die Unterstützung individuell bemessen wird.

Die Sozialhilfe wird dort aktuell, wo die Sozialversicherungen nicht genügen oder gar nicht angewendet werden können. Auch das Bundesgericht hatte schon in frühen Entscheiden festgehalten, dass alle Leistungen wie Krisenhilfe und Arbeitslosenunterstützung, die Leistungen der Sozialfürsorge zugunsten der Bedürftigen, die Winterhilfe usw. nicht den Leistungen der öffentlichen Armenfürsorge gleichgestellt werden dürften.[20]

Die Aufgabengebiete der beiden Sozialinstrumente sind also nicht deckungsgleich, sondern ergänzen sich gegenseitig und verhalten sich in diesem Sinne komplementär zueinander.[21] Zuständigkeitsmässig unterscheiden sich die Sozialversicherungen und die Sozialhilfe schliesslich darin, dass die Sozialversicherungen vor allem Sache des Bundes, teilweise aber auch der Kantone sind, während die Sozialhilfe föderalistisch organisiert ist und hauptsächlich zum Aufgabenbereich der Gemeinden gehört.

Neben der Sozialhilfe im engeren Sinn der finanziellen «Armenunterstützung» entwickelte sich eine «Sozialfürsorge» als drittes Element des Sozialstaates im Sinne einer Unterstützung in schwierigen Lebenssituationen, in Form etwa der Schulden- und Familienberatung, der Suchthilfe oder der Hilfe bei psychischen Problemen. In Graubünden bildete dafür das Fürsorgegesetz von 1920 die Grundlage, das vor allem die Bekämpfung des Alkoholismus zum Ziel hatte. Auf dieser Basis entwickelten sich die heutigen regionalen Sozialdienste und weitere spezialisierte Dienste und Stellen.

Auch wenn sich für den Kanton Graubünden wie auch anderswo die Massnahmen der Armenordnungen in einem Schnittbereich zwischen Strafe und Fürsorge bewegten,[22] ist die Armenfürsorge in der inhaltlichen Ausgestaltung und in ihren Anspruchsvoraussetzungen von der Sozialfürsorge zu unterscheiden. Nur schon das gleichzeitige Bestehen der Armenerlasse und des Fürsorgegesetzes bzw. deren Nachfolgeregelungen unterstreichen diese Feststellung.

5. Die Sozialversicherungen als Entlastung der kommunalen Fürsorge

Zwar drückt bereits die Entlastung der kommunalen Fürsorge durch die Sozialversicherungen das soeben beschriebene komplementäre Verhältnis zwischen den beiden Instituten aus. Dennoch zeigt es noch einen weiteren, allerdings verwandten Aspekt auf.

«Aufgabe der Fürsorge ist es, die Armenpflege unnötig zu machen. Die Fürsorge steht in diesem Sinne vor der Armenpflege. Je ausgebauter die Erstere ist, umso mehr kann die Armenpflege entlastet werden.»[23] Die Aussage des Direktors der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz noch während der Kriegsjahre steht (wenn auch die Terminologie nicht mit der heutigen übereinstimmt) symbolhaft für die schweizweit positive

---

sorge galt schon damals die Lösung der Altersversorgung (vgl. ebd., S. 49, 55).

19 Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, Nachführung 2020, Dokument für die Vernehmlassung, 5. überarbeitete Ausgabe April 2020, A.2. Während also Ziel und Zweck der Sozialhilfe umschrieben sind, gibt es demgegenüber keine Legaldefinition der Sozialhilfe (vgl. Schmid Walter, Die Stellung der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherung, Sonderdruck aus: Soziale Sicherheit – soziale Unsicherheit. Festschrift für Erwin Murer zum 65. Geburtstag, Bern 2010, S. 757–777, hier S. 758).

20 Vgl. Pozzi (1950), S. 10–11 mit Hinweis auf BGE 49 I 339–341; 64 I 244–126; 65 I 219–221.

21 Auch wenn an der Armenpflegerkonferenz von 1942 eingeräumt wurde, dass eine Ausscheidung von Armenpflege und Sozialfürsorge nicht einfach sei. Die Bundeshilfe sei der «Sekundant der Armenpflege», es gebe doch sehr viele Unterstützungsfälle, die keine Armenfälle seien (Der Armenpfleger 8/1942, S. 61).

22 So auch Rietmann (2017), S. 13.

23 Der Armenpfleger 6/1942, S. 43.

Entwicklung der sozialen Sicherheit seit Mitte der 1930er-Jahre mit der sinkenden Anzahl der Fürsorgefälle. Während der Kriegsjahre vermochte die Lohn- und Verdienstersatzordnung die Verarmung stark zurückzudrängen; in der Nachkriegszeit sorgten die günstige Wirtschaftslage, aber auch die Auswirkungen der AHV und anderer Sozialwerke für Verdienst und Auskommen. Die allgemeine gesellschaftliche Aufbruchstimmung der unmittelbaren Nachkriegszeit tat ein Übriges, dass die Hoffnung auf eine Zeit mit weniger Not und Armut immer konkretere Formen annahm. Nicht nur in Fachkreisen, auch in der Bevölkerung wuchs gar der Glaube, dass die Armenfürsorge ausgedient habe und für die soziale Sicherung vernachlässigt werden könne.[24]

Die aufblühende Wirtschaft seit den 1950er-Jahren verbesserte die ökonomischen Verhältnisse auf allen Ebenen weiter; ihre Dynamik erfasste Politik und Gesellschaft gleichermassen. Eine neuerliche Abnahme der gesamtschweizerischen Fürsorgefälle war die Folge eines aufkeimenden Zukunftsglaubens.[25]

Jahr	Unterstützungsfälle	Unterstützungen In 1000 Franken	Unterstützung pro Fall (in Franken)
1936	236 775	75 238 (136 000)	318
1944	157 590	77 019 (88 000)	489
1945	157 071	79 537 (91 000	506
1946	153 134	72 639 (83 000)	474
1947	140 825	72 635 (80 000)	516
1948	137 606	78 548 (84 000)	571
1949	141 407	86 675 (93 000)	613
1950	148 611	92 145 (100 000)	620
1955	139 770	102 148	731

Tabelle 1: Anzahl Unterstützungsfälle und Unterstützungsbeiträge 1936–1955.

* In Klammer: teuerungsbereinigt (jeweils bis 1955; gerundet; Teuerung 1936 bis 1955: 81,5 Prozent).

Während der Kriegsjahre vermochte die Lohn- und Verdienstersatzordnung die Verarmung stark zurückzudrängen. In der Nachkriegszeit verschaffte die einsetzende Konjunkturerholung den Arbeitsfähigen vielfältige Möglichkeiten, ihren Unterhalt zu verdienen. Die Auswirkungen der AHV und anderer Sozialwerke wirkten zusätzlich unterstützend. So stellte der Armenpfleger schon 1961 fest, dass dank der Ausbreitung der Sozialversicherung und der günstigen Wirtschaftslage nur noch alte Leute ohne irgendwelche Reserven, dauernd Kranke oder «charakterlich oder geistig nicht normale Personen» unterstützungsbedürftig seien.[26] Die stark rückläufigen Unterstützungsfälle waren der zahlenmässige Ausdruck dieser Entwicklung.

Dem entgegengesetzt stiegen die Unterstützungsausgaben je Fall zwischen 1936 und 1955 real zwar nur um 26 Prozent, nominal dagegen um rund 230 Prozent, währenddem die gesamten Unterstützungskosten im gleichen Zeitraum nominal um etwa 36 Prozent anstiegen, real aber sogar um 44 Prozent zurückgingen. Dank den um rund 59 Prozent weniger Unterstützungsfällen reduzierten sich die realen Gesamtunterstützungskosten in einem vergleichbaren Mass, während die reellen Einzelfallkosten aber trotzdem stiegen. Teuerungsbedingt stark wachsende allgemeine Lebenshaltungskosten führten zu dieser Konstellation. Aber auch verschiedene andere Einflussfaktoren wie etwa die zunehmenden Kostgelder in den Anstalten[27] verstärkten die Ausgabenentwicklung. Nur unter diesem Aspekt stimmten deshalb die Erkenntnisse überein mit der Feststellung der Graubündner Regierung zum Armengesetz 1955. Die AHV habe mit Blick auf die Armenlasten zum interessanten Ergebnis geführt, dass die erwartete Reduktion nicht eingetreten sei und die Armenlasten im Gegenteil noch zunähmen. Verschiedene Gründe hätten zu dieser Entwicklung beigetragen, doch wären ohne die AHV die Aufwendungen der Gemeinden für das Armenwesen noch bedeutend höher ausgefallen.[28] So ist die Feststellung von Werner Thomet, wonach die Einführung der AHV (erst) ab den 1950er-Jahren eine stetige und bedeutende Verminderung sowohl der Zahl der Unterstützungsfälle als auch der Unterstützungsausgaben von Kanton und Gemeinden

24 Der Armenpfleger 12/1948, S. 90, und 9/1949, S. 65–66; vgl. die zusammenfassende Entwicklung bei Hänzi (2011b), S. 74–76.

25 Vgl. Der Armenpfleger 1/1961, S. 3.

26 Ebd., S. 7.

27 Vgl. dazu etwa die Anmerkungen verschiedener Gemeinden in deren Jahresrechnungen unter Teil C.VII.8.1.2.

28 B 1954, S. 201, 217; vgl. dazu auch die Ausführungen unter Teil C.VII.8. Der Beitrag der AHV an die Finanzierung der Armenlasten wird in dieser Arbeit wie in der erwähnten Botschaft, wenn überhaupt, nur sehr vage beziffert. Ihr exakter Anteil müsste Gegenstand einer vertieften Analyse bilden.

zur Folge gehabt habe,[29] in diesem Sinne etwas zu relativieren.

Weitere sozialpolitische Massnahmen wie die Einführung der Invalidenversicherung 1959/60 und der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV 1965[30], aber auch die etwa gleichzeitig einsetzende Hochkonjunktur befeuerten die vereinzelt schon länger herrschende Ansicht, dass eine Armenfürsorge nicht mehr notwendig sei. Es war dann massgebend dem spätestens in den 1980er-Jahren aufkommenden Phänomen der «neuen Armut»[31] zuzuschreiben, dass in dieser Frage ein eigentlicher Gesinnungswandel einsetzte. Neue Problemstellungen wie Langzeitarbeitslosigkeit, Vermittlungsfähigkeit Bedürftiger, Alleinerziehende usw. schufen neue Kategorien von Hilfsbedürftigkeit. Die neuen Armutsformen mit ihren kostenintensiven Erscheinungen (Stichwort Drogen) machten eine wirksame Sozialhilfe notwendiger denn je, womit sich die voreilige These endgültig nicht mehr aufrechterhalten liess. Die hilfreich wirkenden Sozialwerke hatten die Armenpflege damit zwar nicht abgeschafft, sie aber dennoch markant entlastet. Das genauere Ausmass liess sich aber nur annähernd beziffern. Nach Berechnungen der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft konnten alleine die Gemeinden nur schon durch die AHV mit einer Einsparung von 25 bis 50 Prozent in ihrem Fürsorgehaushalt rechnen.[32]

Auch den finanzschwachen Bündner Gemeinden kam die Konjunkturerholung der Nachkriegsjahre stark entgegen. Aber auch kantonale Reformen wie das neue Armengesetz von 1955 oder auch das Finanzausgleichsgesetz von 1957 entsprachen eigentlichen Befreiungsschlägen aus der armenpolitischen Bedrängnis. Sie brachten eine gewisse, wenn auch noch längst keine endgültige Stabilität in ihre Finanzhaushalte.

---

29 Thomet (1994), S. 24 Rz. 10.

30 Der Bund überlässt den Entscheid über die Einführung der Ergänzungsleistungen den Kantonen, welche sie jedoch ausnahmslos ausrichten.

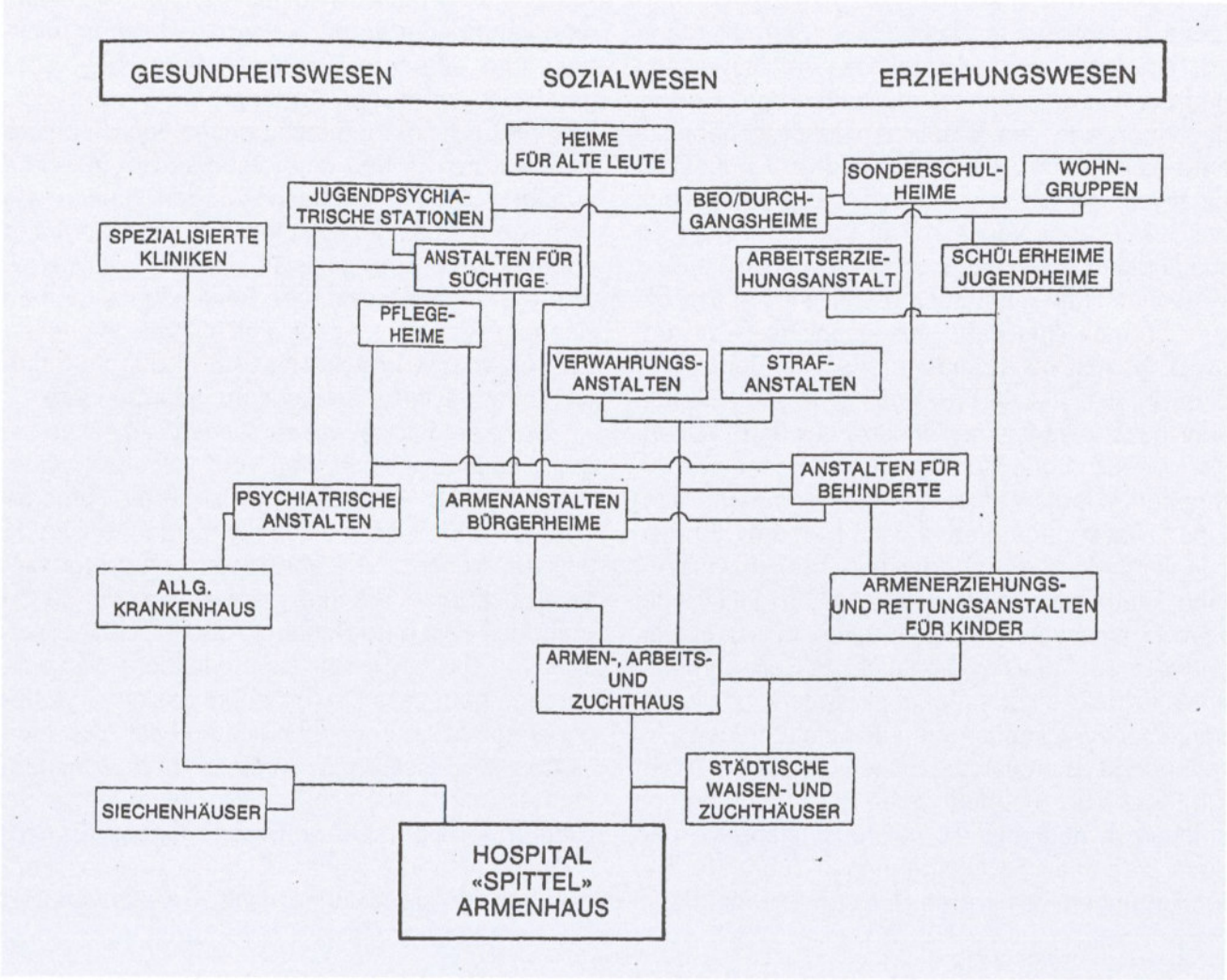
31 Vgl. zu diesem Begriff unten Teil C.IX.4.1.

32 Lengwiler (2010), S. 273.

IV. DAS ANSTALTSWESEN ODER: VOM ARMENHAUS ZUM MODERNEN HEIM

Die Geschichte der Armenfürsorge nicht nur im Kanton Graubünden ist eng verknüpft mit der Entwicklung des Anstaltswesens. Anstaltseinrichtungen waren seit jeher nötig, weil es zu jeder Zeitepoche Waisen und Alte, Gebrechliche, Verwahrloste oder «Geistesschwache», gab, welche einer besonderen Fürsorge bedurften. Die Form dieser «geschlossenen» Fürsorge wird historisch jener der «offenen» Fürsorge gegenübergestellt. Während bei dieser der Hilfsbedürftige in seiner gewohnten Lebensumgebung belassen und er Unterstützung vor allem in Form von Geld oder vielfältigen Naturalleistungen erhielt, wurde er bei jener aus seinem vertrauten Lebenskreis gerissen und in einer Anstaltsinstitution oder (später und für bestimmte Gattungen von Personen) in einem «Heim» untergebracht.[1] Welche Art von Unterstützung jeweils als die zweckmässigste erachtet wurde, blieb weitgehend dem Ermessen der zuständigen Armenbehörde aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden Mittel überlassen.

Der Titel zu diesem Abschnitt weist auf eine historische Entwicklung des Anstaltswesens hin. Die Heime der Gegenwart sind denn auch das Ergebnis eines jahrhundertelangen vielschichtigen Prozesses. Dieser verlief zeitlich und auch funktional je nach Region verschieden, in den Grundzügen aber durchaus vergleichbar. Die nachfolgende Grafik, wenn auch schon etwas älter, kann veranschaulichen, wie sich die ursprüngliche Institution



Grafik 2: Der Weg vom Armenhaus zu den modernen sozialen Dienstleistungseinrichtungen.
Quelle: TUGGENER (1975), S. 174.

1 Vgl. zu dieser Unterscheidung anstatt weiterer etwa WOLFRAM (1930), S. 6, Anm. 1.

hin zu den modernen Einrichtungen sowohl des Gesundheits- als auch des Sozial- und Erziehungswesens gewandelt hat.[2]

Es kann und muss vorliegend nicht der Anspruch sein, vertieft auf diese Differenzierungsvorgänge einzugehen. Aus zwei Gründen dürfen aber einige erhellende Ausführungen zur Geschichte dieser armenfürsorgerischen Einrichtungen, wenn auch nur in den wesentlichsten Grundzügen, nicht unterbleiben. Einmal hatte der Ausdruck «Anstalt», früher ausgeprägter als heute, den Geruch von Armut, Not und Abschreckung, und diese Zuordnung traf in der Praxis auch meistens zu. Sodann waren es zuallererst die Anstaltsversorgungen, welche vielen Bündner Gemeinden drückende Armenlasten bescherten.[3]

1. Von der Anstalt als Mehrzweckeinrichtung …

Das Armenhaus oder das Spital[4] («Spittel») stand im Mittelalter am Ausgang des Anstaltswesens und damit der geschlossenen Fürsorge. Hervorgegangen aus den kirchlichen Institutionen, bildete es eine Art Zufluchtsort und Auffangbecken für all jene armutsbetroffenen Menschen, die, aus welchen Gründen auch immer, von den eigentlich zuständigen Hilfsinstitutionen, also Familie und Verwandtschaft, aber auch der Nachbarschaft bis zur Dorfgemeinschaft, ausgeschlossen waren. Armengenössige «Randfiguren» wie Behinderte und Kranke aller Art, «Vaganten» oder Bettler, aber auch ausgesetzte Findelkinder und Waisen, also Kinder, Jugendliche und Erwachsene aller Altersstufen, lebten miteinander unter einem Dach. Eine Differenzierung etwa nach Herkunft, Einweisungsgrund oder Bedürfnissen der «Insassen» fand kaum statt, sodass die Anstalt gleichzeitig sowohl als Versorgungsinstitution etwa für Verwitwete und Waisen, als auch als Verwahrungsanstalt für «Irre» oder sogar als Gefängnis diente. Von einer zweckgerichteten und zielführenden Armenpflege konnte unter solchen Umständen nicht die Rede sein, vielmehr lagen der Errichtung von solchen Armenhäusern meistens finanzielle und auch pragmatische Überlegungen zugrunde. Die Einrichtungen verbilligten das Armenwesen also mehr, als dass sie es verbesserten, womit der repressive und armenpolizeiliche Aspekt gegenüber positiven, armenpflegerischen Wirkungen eindeutig überwog. Insofern können diese frühen, multifunktionalen Armenhäuser als der sozialpolitisch untaugliche Versuch gewertet werden, unter einem Dach sowohl für Schutzbedürftige fürsorglich tätig zu sein als auch die als deviant wahrgenommene gesellschaftlich mindere Klasse zu bekämpfen bzw. zu erziehen. Die angewendeten Massnahmen liessen die Armenhäuser dergestalt, nach heutigen Massstäben, letztlich als eigentliche Disziplinierungs- und Arbeitsanstalten für alle dort Untergebrachten, unabhängig ihres Einweisungsgrundes, erscheinen.

2. … zu den modernen sozialen Institutionen

Am Charakter der Armenhäuser änderte sich während Jahrhunderten nur wenig; sie blieben wichtiger und effizienter Teil einer staatlichen, aber geradezu archaischen Armenpolitik. Die Entwicklung hin zu modernen Institutionen beschleunigte sich erst im 19. und dann verstärkt im 20. Jahrhundert.[5] Die Armenhäuser wurden zunehmend in Bürgerheime oder Altersheime umbenannt und entsprechend umorganisiert. Die neue Dynamik führte zu einem verästelten Behandlungs- und Erziehungssystem, welches sich auf verschiedenen Ebenen vollzog und schliesslich in die drei oben erwähnten staatlichen Einrichtungen mündete.[6]

Wenn der Blick etwas zurückgeht, so setzte die grundlegende Wende weg vom frühen Anstaltsdenken hin zu einer Art spezialisierter Fürsorge unter dem Einfluss des Zeitgeistes der Aufklärung ein. Als früher und entschiedener Vertreter dieser «Epoche der Vernunft» erwies sich der schon mehrfach erwähnte Bündner Aristokrat Carl Ulysses von Salis-Marschlins. So liefen etwa seine Forderungen, dass die Armengenössigen in Kategorien geschieden werden sollten oder dass eine kantonale Besserungs-, Arbeits- und Armenanstalt erstellt werden müsse, auf eine vermehrte Differenzierung im Armenwesen hinaus. Es war natürlich nicht nur seinem Einfluss zu verdanken, dass die Unterscheidung nach Anstaltstypen im

2 Tuggener (1975), S. 74.

3 Vgl. dazu eingehend unten Teil C.IV.5.5.

4 In Trun wurde das Armenhaus noch im 20. Jahrhundert zuweilen auf Romanisch als «spital» bezeichnet (vgl. Buchli [2016], S. 27, Anm. 128).

5 Auf privater Basis wurden aber etwa für Waisen auch schon früher Häuser eingerichtet (vgl. dazu Kap. V.).

6 Vgl. zum Folgenden vor allem Tuggener (1975), S. 173–179.

19. Jahrhundert sehr ausgeprägt einsetzte, weshalb man denn auch vom «Anstaltenjahrhundert» spricht.

Neue Erkenntnisse aus verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen wie etwa der Medizin oder der Psychologie und Psychiatrie hatten zunehmend zu einer kritischen Beurteilung der unterschiedslosen Beherbergung der Armenhäuser geführt. Das System musste verfeinert werden, wenn erkennbare Fortschritte in der Bekämpfung der Armut erzielt werden sollten. Der Schlüssel konnte nur darin liegen, die Armenpflege aufgrund verschiedener Kriterien gleichsam zu entwirren. Auf einer ersten Ebene wurden die Kinder von den Erwachsenen getrennt. Um der Armut entfliehen zu können, mussten Kinder und Jugendliche von schlechten Vorbildern separiert werden und bedurften zudem zwingend einer verbesserten Ausbildung. Die Entstehung von Waisenhäusern und Armenerziehungs- und Rettungsanstalten[7] (welche die Vorläufer für die späteren Heime für Schwererziehbare waren) war die sichtbare Folge des neuen Bewusstseins. Pioniere wie Johann Heinrich Pestalozzi (1746–1827) oder Philipp Emanuel von Fellenberg (1771–1844) oder auch die 1810 gegründete Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft setzten in diesen Bereichen neue pädagogische Massstäbe. Aus Sicht der öffentlichen Fürsorge hatten gerade die Armenerziehungsheime eine grosse Bedeutung. Weil das Heimatprinzip die Gemeinden zu hohen Armenausgaben zwang, bestimmten sie oft, Familien aufzulösen und die Kinder in Heimen oder Anstalten (oder auch Privathaushalten) zu platzieren, womit Kosten gespart werden konnten.

Gemäss der Differenzierung nach Altersgruppen stellten sich bei der Gruppe der Erwachsenen immer mehr die alten und aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Personen als besondere Klasse heraus. Zudem war mit der Kategorisierung «gesund/krank» der Weg geebnet nicht nur für die Entwicklung von Altersheimen und von Bürgerheimen, sondern auch für die Entstehung von Spitälern und für die Einrichtung von Pflegeheimen sowie für Anstalten mit heil- und sonderpädagogischer Ausprägung.

Diese überblicksmässige Zusammenfassung kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Spezialisierung der Anstalten nur in grösseren Zeitspannen und je nach Region auch zeitlich und funktional sehr unterschiedlich vollzog. Auch liessen die neuen Bezeichnungen der Institutionen anfänglich noch keine zuverlässigen Rückschlüsse über die tatsächlichen Verhältnisse in einer Anstalt zu; die Ausdifferenzierungen fanden hier erst später statt. So stellte etwa ein Fachmann noch 1955 fest: «Da und dort ist auch eine stärkere Differenzierung der Heime nach ihren Insassen nötig, was vor allem für die Bürgerheime (Umplatzierung der Alten, Taubstummen und Blinden in besondere Heime) und für die Heime für geistesschwache Kinder gilt».[8] Der Zug aber zu einer stärkeren Ausdifferenzierung, einer Art der Vermenschlichung der äusseren Anstaltsverhältnisse auch,[9] hatte im 20. Jahrhundert kräftig Schwung aufgenommen, womit die modernen Einrichtungen mit den früheren Anstalten kaum noch etwas gemein hatten.

3. Graubünden: Langes Beharrungsvermögen des frühen Anstaltstypus

Wie schweizweit, so wurde auch in Graubünden im 19. Jahrhundert eine grössere Anzahl von Anstalten errichtet.[10] Die Zusammensetzung der Klientel entsprach dabei noch lange vielfach jener der oben beschriebenen. «Das Bürgerheim oder das Gemeindearmenhaus, in dem die Gemeinde alle Unterstützungsbedürftigen, Waisenkinder, Alterskranke, Asoziale und Schwachsinnige unterbrachte, (gehört) der Vergangenheit an. Es ist vielleicht zwei Jahrzehnte her, dass das letzte dieser Bürgerheime aufgegeben wurde».[11] Die Feststellung des Chefs des Kantonalen Fürsorgeamtes 1970 zeugte davon, dass den Einrichtungen früheren Zuschnitts in Graubünden noch bis in die jüngste Zeit eine gewisse Bedeutung zukam. Vielfältige gesellschaftliche Prozesse ab etwa der Mitte des letzten Jahrhunderts, von sozialen Um-

---

7 Die «Rettungsanstalten» stellten Einrichtungen für gefährdete und verwahrloste Kinder dar, welche erzogen und ausgebildet werden sollten. Bei den «Zöglingen» handelte es sich meistens um Arme, Bedürftige oder sozial Vernachlässigte. Der Unterschied zu den «Erziehungsanstalten» war oft nur ein gradueller.

8 Rickenbach, Das Anstaltswesen in der Volkswirtschaft, in: Fachblatt für schweizerisches Anstaltswesen 11/1955, S. 492.

9 Fachblatt für schweizerisches Anstaltswesen 5/1950, S. 164.

10 Rietmann (2017) spricht auch für Graubünden von einer eigentlichen «Anstaltsbegeisterung» im 19. Jahrhundert (S. 43).

11 Willi, Ein Bergkanton und seine Heime, in: Zeitschrift für schweizerisches Heim- und Anstaltswesen 1970, S. 167.

brüchen bis zu Strukturveränderungen in der Familie, setzten den Wandel von der «alten» Anstalt zum modernen Heim auch bei uns allmählich in Bewegung. Erst mit diesen Vorgängen verlor die Anstalt nach und nach das ihr früher anhaftende Odium von Armut, Abhängigkeit und Disziplinierungszwang. Das 1960 geschaffene Gesetz zur Förderung der Alters- und Pflegeheime brachte schliesslich die späte, aber entscheidende Wende.

Der Überblick auf die bündnerische Anstaltslandschaft während jener «Wendephase» bestätigt diese Einschätzungen, zumindest wenn der Fokus auf die Kategorie der «Armenhäuser» als besonderer Anstaltstypus[12] gerichtet wird.[13] So befand sich in diesen 13 Einrichtungen mit Stichtag 1. Juli 1945[14] nicht nur eine Belegschaft unter demselben Dach, welche aus höchst unterschiedlichen Gründen der Verarmung und damit der Anstaltseinweisung verfiel, sondern auch völlig altersdurchmischt war.

Im Einzelnen zeigt der quantitative Abriss im besagten Jahr, dass zwei Hauptursachen für die materielle Not und damit für die Einweisung der insgesamt 583 Personen ins Armenhaus verantwortlich waren, nämlich körperliche Gebrechlichkeit einerseits und «geistige Abnormalität» andererseits. Zu letzterer Kategorie zählten auch jene, welche als «Gebesserte» und «Beruhigte» aus Heil- und Pflegeanstalten ins Armenhaus verbracht wurden. Ausser diesen zwei hauptsächlichen Armutsgründen führten auch «Defekte des Charakters» («Liederlichkeit», «Arbeitsscheu» oder «Misswirtschaft») oder auch die «Trunksucht» zur Verarmung. Eher überraschend mutete die Tatsache an, dass Verarmte aus Naturkatastrophen in den Armenhäusern kaum anzutreffen waren.

Beim Blick auf die Alterskategorie der Anstaltsinsassen andererseits fiel der hohe Anteil von 72 minderjährigen (d. h. damals: unter 20-jährigen) Armenhausinsassen auf, wovon sogar deren zehn im Alter von sechs bis zehn Jahren. Diese «Zöglinge» befanden sich hauptsächlich aus erziehungstechnischen Gründen, aber auch infolge «Geistesschwäche» im Armenhaus. Die Sinnhaftigkeit von Anstaltseinweisungen dieser Altersgruppe wurde zwar thematisiert, aber nur verhalten kritisiert und schon gar nicht scharf verurteilt; andere Kriterien standen im Vordergrund: «Aber wird nicht auch eine gute Betreuung der Kinder illusorisch gemacht durch den Einfluss der Insassen, mit denen die Kinder während des ganzen Sommers bei der Arbeit zusammen sind […]? Normale 16- bis 20-Jährige befinden sich nur ausnahmsweise im Armenhaus. Wo dies aber noch der Fall ist, ist die Verbilligung und nicht etwa die Verbesserung der Versorgung massgebend […] Glücklicherweise sind verhältnismässig wenig Minderjährige in Armenhäusern versorgt. Verschiedene Gemeindearmenkommissionen lassen sich die höheren Kosten einer anderweitigen Unterbringung nicht reuen. Die Überzeugung, dass sich das Armenhaus zur Versorgung von Minderjährigen nicht eignet, ist ziemlich weit verbreitet».[15] Ein Vorschlag im Jahr 1892, dass Kinder im schulpflichtigen Alter nicht in ein Armenhaus untergebracht werden dürften, fand aber keine Zustimmung. Der Spargedanke spielte aber nicht nur bei der Internierung der Minderjährigen eine Rolle; die Kostenfrage bildete bei den Anstaltsversorgungen zwar nicht ausdrücklich, aber faktisch das zentrale Motiv einer solchen Massnahme. So hielt etwa die Prüfungskommission der Gemeinde Trun im Jahr 1930 dazu fest: «Die Bewohner des Armenhauses kosten die Gemeinde nicht so viel wie die Personen im Fremden, welche die Gemeinde unterstützen muss. Aus diesem Grund sind diese Leute so weit wie möglich in das Armenhaus zu bringen.»[16] Es waren also nicht solche Anstaltsversorgungen, sondern vielmehr die kostenintensiven Einweisungen etwa in eine Korrektionsanstalt, welche vielen Gemeinden arg zu schaffen machten.

Unter einem abschliessenden institutionellen Aspekt zeigt sich, dass die Armenhäuser um die Mitte des letzten Jahrhunderts sowohl von privaten (Ricovero Immacolata in Roveredo) als auch kantonalen (Altersasyl in Rothenbrunnen) und kommunalen Trägerschaften geführt wurden. Zur letzten Kategorie gehörten die Gemeindear-

12 Auf die «Korrektionsanstalt» Realta als ein anderer Anstaltstyp wird unten eingegangen (vgl. dazu nachfolgender Abschnitt und Teil C.IV.2.3.).

13 Vgl. dazu etwa Heldstab, Die Armenhäuser im Kanton Graubünden, in: Der Armenpfleger 8/1947, S. 57–63. Der Begriff «Armenhaus» erlaubte aber auch hier keine eindeutige Zuordnung: Als «Armenhaus» konnte etwa auch eine Institution gelten, die vor allem alte Leute beherbergte. So zählte sich z. B. das katholische Heim Ospedale San Sisto in Poschiavo zu den Altersheimen. Buchli (2016) bezeichnet das Armenhaus Trun, ähnlich wie jenes in Obervaz, als Mischkomplex für verwaiste Kinder, Korrektionelle, Kranke und altersgebrechliche Personen (S. 30–31 mit Hinweis auf Kaufmann [2008], S. 117–123).

14 1905 sprach das Erziehungsdepartement noch von 45 solcher «ungenügenden Anstalten» (StAGR XIV 5 a).

15 Heldstab (wie Anm. 13), hier S. 59–60.

16 Zit. nach Buchli (2016), S. 27.

menhäuser von Bonaduz, Cazis,[17] Chur, Disentis, Domat/Ems, Klosters und San Vittore, während ein Zusammenschluss von neun Gemeinden der Bündner Herrschaft und des vorderen Prättigaus im Jahr 1894 für ihre «bürgerlichen» Armen das Asyl Neugut bei Landquart[18] gründete. Viele Gemeinden verfügten auch über ein Gebäude, welches als Notwohnung etwa in einem Heimschaffungsfall bereitstand, meistens aber armengenössigen Familien zur Verfügung gestellt wurde.

Zusammengefasst verfügten die Anstalten bzw. Armenhäuser des «alten» Typus in Graubünden über ein längeres Beharrungsvermögen als in den wohlhabenderen Kantonen des Unterlandes. Parallel mit ihrem Verschwinden wurde die Heimunterbringung der Alten und Pflegebedürftigen frühestens in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts zu einem ernsthaften Thema in der Fürsorgepolitik. Nachdem die Stadt Chur schon seit längerer Zeit über zwei Altersheime und ein Krankenhaus für Alte verfügte, welche allen Kantonseinwohnern offenstanden, richteten die Gemeinden Ilanz/Glion, Trin, Flims, Valendas, Versam, Safien und Waltensburg in den 1920er-Jahren in Ilanz gemeinsam ein protestantisches Altersasyl ein. Die katholischen Oberländer Gemeinden Trun, Sumvitg, Sedrun, Disentis/Mustér zogen nach und erwarben zu diesem Zweck ein leerstehendes Hotel in Campodials bei Disentis/Mustér.

Die hauptsächlich ländlichen Strukturen mit eingefahrenen Verhaltensweisen mochten massgeblich dazu beigetragen haben, dass die Strukturveränderungen in der bündnerischen Anstaltslandschaft zeitverzögert stattfanden. Zur Konstante zählte etwa die jahrhundertelange Selbstverständlichkeit, dass die alte Generation ihren Lebensabend in Hausgemeinschaft mit den Nachkommen verbrachte, sie zu Hause gepflegt wurde und sie auch dort starb. Wie andernorts, aber eben erst später bereiteten die aufkommenden gesellschaftlichen Umwälzungen und veränderte Lebensweisen diesem Zyklus ein allmähliches Ende.

17 Vgl. dazu auch Teil C.V.6.3.

18 Vgl. zu dieser Institution auch Teil C.V.6.2.

4. Die Arbeits- und Korrektionsanstalt Fürstenau / Realta als Ergänzung der «fürsorglichen» Armenpflege

Nach der Überzeugung von Carl Ulysses von Salis-Marschlins konnte dem Bettelwesen nicht nur mit Einrichtungen für die «verschämten» Armen Einhalt geboten werden. Die unterste Klasse der Unterstützungsbedürftigen,[19] die «Müssiggänger» und «Liederlichen», musste mit Zwang von ihrem «verderblichen Tun» abgehalten werden. «Jeder Person, die arbeiten kann, und doch nicht arbeiten will, (soll) nicht die geringste Unterstützung gegeben werden. Man muss sie zum Arbeiten durch den Hunger und die Schande zwingen.»[20] Für eine zweckmässige, d.h. vollkommene und alle Kategorien von Armen umfassende Armutsbekämpfung bedurfte es seiner Ansicht nach zwingend einer Arbeits- und Besserungsanstalt. Der Milde der Armenpflege auf der einen musste ebenso notwendig die Strenge gegenüber diesen «unverschämten» Armen auf der anderen Seite entsprechen.

Das grassierende Bettelunwesen veranlasste den Grossen Rat schliesslich, 1840 im bischöflichen Schloss in Fürstenau die erste kantonale Arbeitsanstalt zu eröffnen.[21] In die Institution aufgenommen wurden die «Liederlichen», jene Personen also, welche trotz Arbeitsfähigkeit nicht bereit waren, sich selber zu unterhalten. Die kantonale Armenkommission beschrieb die Einweisungspraxis etwas detaillierter: «Wie unsere darüber aufgenommenen Register ausweisen, sind die sämtlichen aufgenommenen Individuen entweder wegen Trunksucht oder wegen Arbeitsscheu oder weil sie ihr früher angewöhntes herumziehendes, liederliches Leben nicht aufgeben wollten, einige

19 Vgl. auch Art. 6 der Verordnung der Armenkommission von 1840 (Wortlaut in Rietmann [2017], Anhang 3, S. 148–152).

20 Von Salis-Marschlins (1806), S. 209.

21 Nach Rietmann (2017) war Graubünden damit einer der ersten Kantone mit einem solchen Anstaltstypus (S. 50). Boehmert (1870) bezeichnete Realta als ein polizeiliches Detentionshaus mit strenger Disziplin für «Vaganten» und «liederliches Gesindel»; nach seinen Angaben war Realta zu dieser Zeit schweizweit eine von fünf weiteren solchen Anstalten (S. 473). Die Korrektionsanstalt war nach dem 1817 errichteten Zuchthaus «Sennhof» in Chur die zweite kantonale Anstalt überhaupt (Meyer [1988], S. 137, Anm. 9); 1855 erfolgte die Übersiedlung in die neu erbaute Arbeitsanstalt Realta in der Gemeinde Cazis (vgl. zur «institutionellen Entwicklung des Anstaltskomplexes Realta/Beverin» Rietmann [2017], Anhang 2, S. 147).

auch deshalb durch die Vorstände ihrer resp. Heimatgemeinden dorthin versetzt worden, weil sie, ungeachtet des bestehenden Verbotes von Gemeinde zu Gemeinde und auf den Strassen dem Bettel nachgingen.»[22] Arbeitszwang und Erziehung waren also die beiden Hauptzwecke der später als «Korrektionsanstalt» bezeichneten Einrichtung.[23] Nach und nach beherbergte die Anstalt neben den «arbeitsfähigen, aber liederlichen Individuen» etwa infolge von Begehrlichkeiten mancher Gemeinde oder durch unrichtige Angaben auch arbeitsunfähige Personen wie «Gebrechliche, Blödsinnige usw.»[24] So wies etwa der Jahresbericht per Ende 1880 in der «Korrektionsabteilung» 33 Personen (21 Männer, 12 Frauen) und in der «Irrenabteilung» ebenfalls 33 Personen (22 Männer, 11 Frauen) aus.[25] Zwar verlangte der Grosse Rat, dass alle arbeitsunfähigen Personen, mit Ausnahme der «Irren», aus der Anstalt entfernt und ihren Gemeinden zugewiesen werden sollten. Die Anstalt blieb aber lange ein «Sammelbecken für verschiedenste Problemfälle».[26]

In der Folge, d. h. in den Jahrzehnten um die Wende zum 20. Jahrhundert, machte die Anstalt verschiedene Entwicklungs- und Differenzierungsprozesse durch.[27] Damit fand im Kantonalbündner Anstaltswesen gewissermassen eine zweite Entwicklungsphase statt. Die erste hatte unter dem Einfluss des Zeitgeistes der Aufklärung mit dem Bündner Aristokraten Carl Ulysses von Salis-Marschlins und seiner Forderung eingesetzt, die Armengenössigen in Kategorien einzuteilen und sie in eine entsprechende Anstalt einzuweisen.

22 «Kurzer Bericht über das Armenwesen im Kanton Graubünden», 1842, S. 11 (StAGR XV 17a/19); vgl. auch § 1 Reglement Zwangsarbeitshaus (StAGR IV 10 a 1).

23 Vgl. die wichtige Bedeutung der Korrektionsanstalt als Instrument der Armenpolizei vor allem aufgrund der Armenordnung 1857 in Kap. IV.2.3.

24 VGR vom 25. Juni 1855, S. 104.

25 «Jahresbericht über die Anstalt in Realta für das Jahr 1880» (StaGR IV 10 b 1).

26 Rietmann (2017), S. 50, mit weiteren Hinweisen.

27 Vgl. dazu Kuster (2017), S. 125–130, Rietmann (2017), S. 54–63.

V. DIE PRIVATE FÜRSORGE ALS ERGÄNZUNG ZUR ÖFFENTLICHEN FÜRSORGE

«Der Stand des Armenwesens eines Landesteils kann erst richtig bemessen werden, wenn nicht nur das Wirken der organisierten, sondern auch dasjenige der freien, nicht nur die Tätigkeit der amtlichen, sondern auch diejenige der privaten Armenpflege, nicht nur die Leistungen der gesetzlichen Armenpflege nach dem offenen Armenbudget, sondern auch diejenigen der freiwilligen Armenpflege in Betracht gezogen werden.»[1] Was die vergleichende Gegenüberstellung armenpflegerischer Bereiche verallgemeinernd und treffend ausdrückt, muss für eine Auseinandersetzung mit dem Bündner Armenwesen umso mehr gelten, als die organisierten Anfänge der privaten Fürsorgetätigkeit und ihre «Hochblüte» in die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts fallen.

1. Die private Fürsorge: Mehr als notwendige Ergänzung zur öffentlichen Fürsorge

Seit jeher waren notleidende Menschen auf Unterstützung und Nächstenliebe angewiesen. Neben der Kirche und den Klöstern war es auch der privaten oder freiwilligen, jedoch noch kaum organisierten Wohltätigkeit vorbehalten, Not und Elend zu lindern.[2] Während der riesigen Armennot in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts hatten etliche Gemeinden ganz beträchtliche Armenlasten zu tragen. Die private Armenpflege war deshalb nicht nur aus humanitären Gründen unverzichtbar, sondern entlastete darüber hinaus den Armenetat der im Aufbau begriffenen Gemeinden. So rief schon die Bündner Armenkommission 1853 die «Freunde freier Vereinstätigkeit» auf, sie möge in ihren Bestrebungen «nicht ablassen von dem edlen Werke der Linderung menschlichen Elends und bedenken, dass amtliches Wirken hier nimmer ausreicht und des Privatwirkens notwendig bedarf, wenn den an manchen Orten überhand nehmenden Notständen in nachhaltiger Weise gesteuert werden soll».[3] Neben der öffentlichen oder amtlichen bzw. behördlichen Fürsorge entwickelte sich mit der Zeit die zunehmend organisierte, nach unterschiedlichen Prinzipien arbeitende private Fürsorge, welche von einer Vielzahl von Organisationen und Einrichtungen getragen wurde und auch immer noch wird.

Die Privatfürsorge bildete damit mehr als eine notwendige Ergänzung zur amtlichen Armenpflege, sondern oft die einzige Hilfsquelle der armutsbetroffenen Bevölkerung überhaupt. Während sich die amtliche bürgerliche Armenpflege aber um die «bürgerlichen Armen», d. h. die Armen mit dem Bürgerrecht der betreffenden Gemeinde, zu kümmern hatte, unterstützte die freiwillige Armenpflege hauptsächlich die ortsfremden niedergelassenen Armen. Man bediente also eine je unterschiedliche Klientel. Das breite Einsatzfeld dieser Fürsorge offenbarte sich jeweils bei den häufigen Katastrophen und Unglücksfällen, indem die Regierung die Bevölkerung zum Spenden von «Liebessteuern»[4] (vergleichbar mit der heutigen «Glückskette») aufrief.

Ihre Bedeutung wuchs also mit den zunehmenden Bevölkerungsverschiebungen im ausgehenden 19. Jahrhundert, weil diese Leute an ihren Wohnorten im Fall der Bedürftigkeit keinen Anspruch auf öffentliche Unterstützung hatten.

Sodann sah die freiwillige Armenpflege ihr Betätigungsfeld aber eben auch dort, wo sich die bereits erwähnten Schwächen des Bürgerprinzips[5] offenbarten. Auch wenn die private Fürsorge die Lücken nicht schliessen konnte, so erbrachte sie vielfach dennoch überlebensnotwendige Hilfe. Letztlich hatten aber sowohl die private als auch die öffentliche Wohlfahrt dasselbe Ziel, nämlich die Not der Bedürftigen zu lindern oder zu beheben, aber auch etwa, «verwahrloste» Kinder zu erziehen. Der Begriff der Gemeinnützigkeit, der mit

---

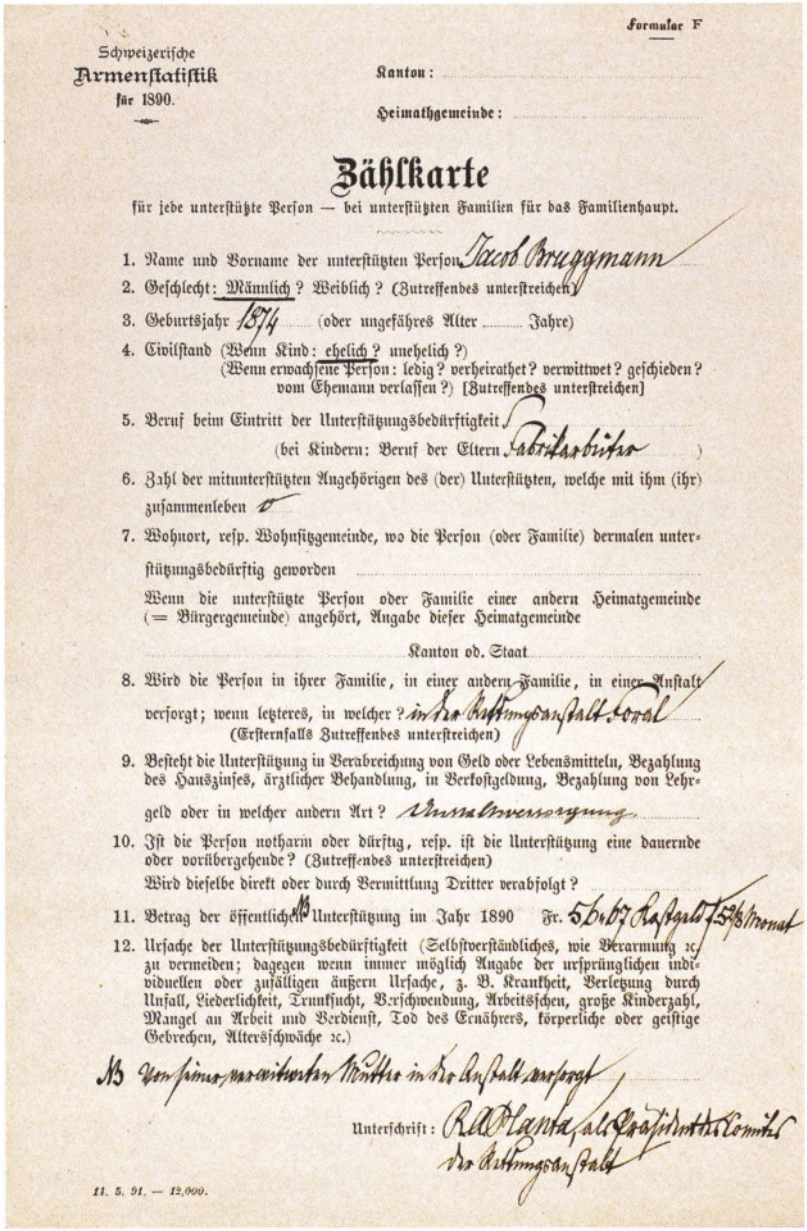
1 Zeitschrift für Schweizerische Statistik, XLIV. Jahrgang, 1. Band, Bern 1908, S. 16.

2 «Unter freiwilliger Armenpflege werden diejenigen Einrichtungen für öffentliche Wohlthätigkeit verstanden, deren Verwaltungsorgane nicht durch Behörden des Staates oder der Gemeinden bestellt werden» (Umfrage für die schweizerische Armenstatistik für das Jahr 1890) (StAGR XIV 12, Schachtel «1884–1891»).

3 Bericht über die Verrichtungen der Armenkommission und den Zustand des Armenwesens des Kantons Graubünden in den Jahren 1850 bis und mit 1852, Chur 1853 (StAGR XV 17a/31).

4 Vgl. zu diesem Unterstützungsinstrument unter den beiden Armenordnungen Teil C.I.8.3.2. und IV.8.4.

5 Vgl. oben Kap. I.3.



Formular F

Schweizerische
Armenstatistik
für 1890.

Kanton: .....

Heimathgemeinde: .....

Zählkarte

für jede unterstützte Person — bei unterstützten Familien für das Familienhaupt.

1. Name und Vorname der unterstützten Person Jacob Bruggmann
2. Geschlecht: Männlich? Weiblich? (Zutreffendes unterstreichen)
3. Geburtsjahr 1874 (oder ungefähres Alter ..... Jahre)
4. Civilstand (Wenn Kind: ehelich? unehelich?)
   (Wenn erwachsene Person: ledig? verheirathet? verwittwet? geschieden? vom Ehemann verlassen?) [Zutreffendes unterstreichen]
5. Beruf beim Eintritt der Unterstützungsbedürftigkeit
   (bei Kindern: Beruf der Eltern Fabrikarbeiter)
6. Zahl der mitunterstützten Angehörigen des (der) Unterstützten, welche mit ihm (ihr) zusammenleben 0
7. Wohnort, resp. Wohnsitzgemeinde, wo die Person (oder Familie) dermalen unterstützungsbedürftig geworden .....
   Wenn die unterstützte Person oder Familie einer andern Heimatgemeinde (= Bürgergemeinde) angehört, Angabe dieser Heimatgemeinde
   ..... Kanton od. Staat .....
8. Wird die Person in ihrer Familie, in einer andern Familie, in einer Anstalt versorgt; wenn letzteres, in welcher? in der Rettungsanstalt Foral
   (Ersternfalls Zutreffendes unterstreichen)
9. Besteht die Unterstützung in Verabreichung von Geld oder Lebensmitteln, Bezahlung des Hauszinses, ärztlicher Behandlung, in Verkostgeldung, Bezahlung von Lehrgeld oder in welcher andern Art? Unterstützung
10. Ist die Person notharm oder dürftig, resp. ist die Unterstützung eine dauernde oder vorübergehende? (Zutreffendes unterstreichen)
    Wird dieselbe direkt oder durch Vermittlung Dritter verabfolgt? .....
11. Betrag der öffentlichen NB Unterstützung im Jahr 1890 Fr. 56.67 Kostgeld f. 52/8 Monat
12. Ursache der Unterstützungsbedürftigkeit (Selbstverständliches, wie Verarmung ꝛc. zu vermeiden; dagegen wenn immer möglich Angabe der ursprünglichen individuellen oder zufälligen äußern Ursache, z. B. Krankheit, Verletzung durch Unfall, Liederlichkeit, Trunksucht, Verschwendung, Arbeitsscheu, große Kinderzahl, Mangel an Arbeit und Verdienst, Tod des Ernährers, körperliche oder geistige Gebrechen, Altersschwäche ꝛc.)

NB Von seiner verwitweten Mutter in der Anstalt versorgt

Unterschrift: R. A. Planta, als Präsident des Comités der Rettungsanstalt

11. 5. 91. — 12,000.

Abbildung 5: Mittels Zählkarten wurden im Jahr 1890 wie schon zuvor 1870 die von der freiwilligen (und amtlichen) Armenpflege Unterstützten schweizweit statistisch erfasst.
Quelle: StAGR XIV 12, Schachtel «1884–1891».

solchen Massnahmen verbunden war, enthielt also verschiedene Facetten.

Die private Armenpflege stellt sich in ihrem Charakter als eine Art Gegenentwurf zur staatlichen oder amtlichen Armenpolitik dar, indem sie in ihrer Tätigkeit der «Enge des Bürgerprinzips»[6] nicht unterworfen war, d. h. frei von Zwängen und im Geiste der grosszügigen Armenfürsorge-Ideen der Aufklärung wirken konnte. Eduard Mirer drückte dies aus damaliger Warte treffend aus: «Die Härten, welche mit der Ausübung der öffentlichen Armenpflege seitens mehr oder weniger bürokratisch angehauchter Verwaltungsbehörden stets verbunden sind und die dem Bedürftigen seine Lage erst recht zum Bewusstsein kommen lassen, werden hier durch den Mantel edler Gesinnung und humaner Nächstenliebe zugedeckt».[7] Die aus heutiger Sicht wohlmeinende und etwas beschönigende Umschreibung bringt gleichzeitig

6 Hartmann (1917b), S. 275; das «Bürgerprinzip» im Armenwesen orientierte sich an Werten wie Erziehung, Sozialdisziplinierung oder Rationalisierung (vgl. hierzu etwa die Schriften von Sachsse/Tennstedt [1986 und 1998]).

7 Mirer (1922), S. 19.

die Stärke und die Schwäche dieser Unterstützungsform zum Ausdruck. Der freien, von ideellen Motiven geprägten und an keine Vorgaben gebundenen Armenpflege hängt unterschwellig der Vorwurf zufälliger Vergabe von Unterstützung und fehlender Koordination unter den zahlreichen Trägern an.

Zusammengefasst bestand das oberste Gebot der privaten Fürsorge darin, mit ihrer Initiative und ihrem – gemäss zeitgenössischen Ansichten – altruistischen Gedankengut Not zu verhindern oder wenigstens lindern zu helfen. Die Bedürftigkeit einer Person bildete also ihr vordringliches Handlungskriterium. Sie war deshalb auch nicht an die historische Unterscheidung zwischen «würdigen» und «unwürdigen» Unterstützungsbedürftigen[8] gebunden, auch wenn sie mangels disziplinarischer Mittel «Trunksüchtige», «Bettler», «Arbeitsscheue» oder «Lasterhafte» in der Regel der gesetzlichen Armenpflege überliess.

Etliche Pioniere ebneten schon im 18. Jahrhundert den Weg für spätere organisierte gemeinnützige Bestrebungen. Als eines der drängendsten armenrechtlichen Anliegen jener Zeit erwies sich die Unterbringung der vielen Waisenkinder, deren Schicksal ihnen besonders am Herzen lag. So eröffnete etwa Daniel Willi (1696–1755), Pfarrer in Thusis[9], schon 1728 daselbst ein Waisenhaus, welchem aber nur eine kurze Wirkungszeit beschieden blieb. Nicht unerwähnt bleiben darf auch der Pädagoge Martin Planta (1727–1772), dessen starkes Anliegen die dringend notwendige Waisenerziehung war. Auch wenn seine 1761 in Haldenstein gegründete Institution weniger diesem Zweck diente, so offenbarte seine Stiftungsurkunde von 1770 dennoch seine tiefsten Absichten: «So haben wir uns entschlossen, mit unseren Anstalten eine Art von Waisenhaus zu vereinigen und aufzurichten, wenn liebreiche Menschenfreunde unser redliches Vorhaben unterstützen und unserem Beispiel folgen wollen.»[10] Sein Plan sollte unerfüllt bleiben. Mit dem Tod von Martin Planta erloschen für mehrere Jahrzehnte auch die Gedanken an eine zielgerichtete Waisenerziehung. Erst rund ein halbes Jahrhundert später erhielten entsprechende Bestrebungen wieder Auftrieb.

Wie anderswo waren die Anstrengungen solcher Pioniere vom wohlmeinenden Bestreben geprägt, den Armen, den Waisen und den Benachteiligten wenigstens eine minimale Teilhabe am «Wohlstandskuchen» zu ermöglichen. Die Absichten waren aus zeitgenössischer Perspektive ehrenhaft, und den Pionieren wurde ihre Anerkennung denn auch meistens zuteil. Dennoch ist eine romantisch gefärbte Verklärung der damaligen privaten Wohltätigkeit nicht angebracht und bedarf aus heutiger Sicht – wie die neue Forschung zum Anstaltswesen und zu den Kindswegnahmen offenbart hat –[11] einer klaren Abgrenzung und Revision. Die «Zöglinge», die Waisen oder die «Erziehungsbedürftigen» erhielten (und darin bestand wohl der Hauptzweck ihrer Unterbringung) zwar ein strukturiertes und «geschütztes» Umfeld, welches sie befähigen sollte, nützliche Mitglieder der Gesellschaft zu werden. Diese Fähigkeiten mussten aber von den Betroffenen vielfach teuer, schmerzhaft und mit unzähligen Demütigungen (Gewalt, sexueller Missbrauch, religiöse Indoktrination usw.) erkauft werden; das vorherrschende Gesellschaftsdogma, welches dem Erziehungs- und Disziplinierungsgedanken oberste Priorität einräumte, rechtfertigte die offenen, meistens aber verborgen angewendeten Zwangsmassnahmen eines vorherrschenden Patriarchats. Unter dem Deckmantel einer patriarchalisch dominierten, wohlmeinenden Armen- und Fürsorgepolitik wurde Generationen von betroffenen Erwachsenen und Kindern – wenn meistens auch nicht böswillig, so doch faktisch – unermessliches Leid angetan.

Diese Schattenseiten der jüngeren schweizerischen (und bündnerischen) Sozialgeschichte[12] dürfen nicht ausgeblendet werden, wenn im Folgenden von den Pionieren der privaten Wohltätigkeit und ihrer «Solidarität», ihrer «edlen Gesinnung» oder ihrer «verdienstvollen» Tätigkeit gesprochen wird. Die Terminologie ist also stets im Zusammenhang mit den zeitgenössischen Vorstellungen zu verstehen bzw. im soeben dargestellten Sinne zu relativieren.

---

8 Vgl. zu dieser Unterscheidung unten Teil C.I.5.2.

9 Zum Leben und zum Wirken Willis vgl. Seidel J. Jürgen: Die Thusner Jahre (1723–1733) des Pfarrers Daniel Willi, in: BM 1995, S. 408–418, sowie ders.: Das Waisenhaus des Pfarrers Daniel Willi in Thusis, 1729–1733, in: BM 1998, S. 199–209.

10 Zit. nach Hartmann (1937), S. 14.

11 Vgl. dazu eingehend Galle (2016); zu den Verhältnissen in Graubünden vgl. vor allem Rietmann (2017).

12 Vgl. etwa das Werk «Kinder der Landstrasse» der Pro Juventute (vgl. dazu Galle [2016]).

2. Die planmässige Entwicklung der privaten Wohltätigkeit im 19. Jahrhundert

Zur eigentlichen Ausbreitung einer von Privaten organisierten Hilfe für unterstützungsbedürftige Personen kam es aber erst nach der Gründung des Kantons Graubünden 1803. Carl Ulysses von Salis-Marschlins hatte die damaligen unhaltbaren Zustände in Bündens Armenwesen in seinem berühmten Aufsatz im Jahr 1806 bitter beklagt: «Ganze Heere fremden Gesindels (überschwemmen) die Strassen und die Dörfer, verfolgen den Bewohner bis in die entferntesten Winkel seines Hauses, und trotzen ihm mit Ungestüm ein Almosen ab. [...] Nicht, dass es unserer Nation an dem Sinn für Wohltätigkeit gebricht, nein, derselbe ist ihr so gut eigen, als andern freien Bergvölkern; aber an einer vernünftigen Anwendung fehlt es ihr ganz, und wenn schon die Summe der jährlich ausgeteilten Almosen sehr beträchtlich sein mochte, so kam davon der wahren Armut nur wenig zu gut.»[13] Und das wäre dringend nötig gewesen, wurde Graubünden doch seit etwa 1750 während rund 100 Jahren infolge einer Häufung dramatischer Ereignisse von einer unvorstellbaren Armennot heimgesucht.[14] Aber die Zeit für eine organisierte[15] und breit wirkende Privatwohltätigkeit war bei der Entstehung des modernen Bündner Staatswesens am Anfang des 19. Jahrhunderts noch nicht reif. Dafür begann dann aber etwa ab den 1830er-Jahren «eine Woge christlicher Liebestätigkeit und sozialer Einsicht»[16] sich umso kräftiger zu entwickeln und gelangte zu grosser Ausstrahlung. Die einsetzende freiwillige Hilfstätigkeit war so vielgestaltig wie die verschiedenen Arten von Bedürftigkeit. Angesichts dessen muss es hier bei der blossen Erwähnung der wichtigsten Einrichtungen (abgesehen von den beiden folgenden Beispielen) sein Bewenden haben.

Die drückende Armenlast in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts mit den überforderten Gemeinden führte zur Gründung von vielen freiwilligen Armenvereinen. Ihr hochgestecktes Ziel war es, das bisherige planlose Almosengeben durch eine organisierte Unterstützung zu ersetzen. Das Vorhaben misslang aber weitgehend. Zu längerfristiger Bedeutung brachte es neben zwei anderen Vereinen der Stadt nur der 1855 gegründete Churer freiwillige Verein.[17] Ein weiteres Augenmerk verdient die schon angetönte Waisenfürsorge, deren Anfänge im 18. Jahrhundert aber einigermassen scheiterten, obwohl das Bedürfnis ungebrochen blieb. Die 1830er- bis 1850er-Jahre sollten die Wende bringen. Innerhalb von wenigen Jahren wurden vier Waisenanstalten in Schiers (welche aber bald wieder geschlossen wurde), Schluein (Löwenberg)[18] und Chur (Foral, Masans und Plankis) gegründet. Die Ausbreitung von Waisenhäusern war nicht zufällig, sondern die Folge der zeitgenössischen Auffassung, dass «verwahrloste» und an «moralischen» oder intellektuellen «Defekten» leidende Kinder in einer Waisenanstalt am besten aufgehoben seien.

Die Waisenhäuser stehen stellvertretend für eine langsam erwachende christlich-soziale Gesinnung in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts. Die beiden folgenden Beispiele – je einer besonderen Persönlichkeit und einer Institution gewidmet – zeichnen ein aussagekräftiges Bild über das soziale Bewusstsein im Kanton, welches sich zu jener Zeit in verschiedenen Kreisen zu regen begann. Sie illustrieren darüber hinaus das breite private Bestreben, der drückenden Armut Herr zu werden, gleichzeitig aber auch das Bemühen, bürgerliche Wertvorstellungen in allen Bevölkerungsschichten durchzusetzen. In diesem Sinne stehen sie beispielhaft für weitere Persönlichkeiten und Einrichtungen, welche sich um das Wohl der Mitmenschen einsetzten. Ihr Engagement war umso höher einzustufen, als die epochalen politischen und gesellschaftlichen Umwälzungen jener Zeit mit ihrer Not von den Wohltätigen eine hohe Opferbereitschaft und ausgeprägten Altruismus erforderten.

---

13 von Salis-Marschlins (1806), S. 194–196.

14 Vgl. dazu etwas eingehender Teil C.I.1.

15 Peter Conradin von Planta knüpfte die Organisation der freiwilligen Armenpflege an das Prinzip der persönlichen Beziehung. Es müssten rechte Leute gefunden werden, die das Prinzip der Hingabe und der Selbstverleugnung verinnerlicht hätten (vgl. Grubenmann Bettina: Nächstenliebe und Sozialpädagogik im 19. Jahrhundert, Bern/Stuttgart/Wien, 1. A. 2007, S. 47).

16 Hartmann (1937), S. 9.

17 Hartmann (1917b), S. 279–280; vgl. auch BM 1856, S. 22–26.

18 Die von Pater Theodosius Florentini gegründete Waisenanstalt auf Schloss Löwenberg war 1851 eröffnet worden (vgl. Kaufmann [2008], S. 108). Gemäss deren Statuten hatte sie den Zweck, «arme Kinder von ihrer Geburt an bis zum 15–16. Altersjahre in Kost und Verpflegung aufzunehmen und ihnen eine religiös-sittliche und häusliche Erziehung zu geben, sie für ihren künftigen Lebensberuf vorzubereiten» (§ 1 der Statuten [StAGR XIV 5 d]).

2.1. *Johann Peter Hosang: Wohltäter der ersten Stunde*

Die Lektüre von Johann Peter Hosangs Lebenslauf (1791–1841)[19] vermittelt einen Eindruck vom ausgeprägten Gemeinsinn dieses zurückgezogenen und in seinen Ansprüchen höchst bescheidenen Mannes aus Tschappina, der viele Jahre als Buchhalter des Seidenhauses Frizzoni in Bergamo tätig war. Es war denn gleichermassen seiner Strebsamkeit wie auch seiner grossen Sparsamkeit[20] zuzuschreiben, dass er im Lauf seines Lebens zu einem ansehnlichen Vermögen gelangte, was ihn unabhängig[21] und in der Verfolgung seiner Ziele frei machte. Sein grosses Anliegen und gleichzeitig sein eigentliches Lebensziel bestand darin, seinem armen Heimatkanton mit seinem Vermögen zu dienen und damit dem finanziell darbenden Kanton in dieser Aufgabe zu unterstützen. Nicht nur legte er mit seinem grosszügigen Vermächtnis den Grundstein für die Errichtung der Waisenanstalt Plankis im Jahr 1845; seine Gesinnung wirkte vielmehr bahnbrechend und machte Schule für weitere ähnliche Projekte. Mit dem ersten grossen Vermächtnis zugunsten des verarmten Kantons war das Eis gebrochen, mehrere Stiftungen folgten dem Vorbild des grossen Wohltäters. Friedrich Pieth billigt ihm denn wohl auch zu Recht zu, den stärksten Impuls für eine planmässige Entwicklung der Privatwohltätigkeit gegeben zu haben.[22]

Das gemeinnützige Gedankengut von Johann Peter Hosang und die Verbundenheit mit seiner Herkunft fanden in seinem Testament vom 4. Oktober 1825 ihren prägenden Ausdruck: «[…] will ich jedoch, dass der Überrest dieses meines Vermögens dem Kanton Graubünden anheimfalle und ausschliesslich zu Zwecken öffentlicher Wohltätigkeit oder zur Unterstützung von Dürftigen, die der Hülfe würdig sind, verwendet werde. Es ist die Liebe zum Vaterlande, die mich zu dieser Verfügung bestimmt. Ich möchte, dass die Wirkungen derselben sich möglichst über den ganzen Kanton erstreckten, ohne Rücksicht auf Örtlichkeit, ohne Unterschied der Religion».[23] Im Codicill (Testamentsergänzung) vom 4. Oktober 1837 konkretisierte Hosang seinen Willen dahin, «dass ein Arbeitshaus für Arme an einem geeigneten Orte eingerichtet würde, in welchem dürftige Waisen aus allen Teilen des Kantons aufgenommen würden, immer Arbeit fänden und auch irgend ein Handwerk erlernen könnten».[24] Der Wohltätigkeitsgedanke in seiner Urform äusserte sich darin, dass Johann Peter Hosang sein Werk von der Zwangsarbeitsanstalt in Fürstenau mit klaren Worten abgrenzte: «Auf keinen Fall soll meine Stiftung mit der Zwangsarbeitsanstalt in Fürstenau amalgamiert werden. Meine Stiftung soll eine rein philanthropische Bestimmung haben.»[25] Schliesslich fand sich im letzten Testamentszusatz von Johann Peter Hosang auch noch die Idee einer kantonalen Krankenanstalt, wofür die Stiftungssumme aber nicht ausreichend war. Mit der Krankenpflege griff er einen damals noch unterentwickelten und dem Zufall ausgelieferten Zweig der Armenpflege auf. Die Realisierung eines solchen Instituts, des Kreuzspitals in Chur, sollte dann 1853 aber dem Kapuzinerpater Theodosius Florentini (1808–1865) von Müstair vorbehalten sein.

Die Verwaltungskommission hatte für die genaue Zweckbestimmung des für damalige Verhältnisse riesigen Stiftungsbetrages von Johann Peter Hosang in Höhe von ca. 80 000 Gulden (etwa 136 000 neue Franken)[26] zwischen Waisenhaus, Rettungsanstalt und landwirtschaftlicher Armenschule der Letzteren den Vorzug gegeben in der Überzeugung, dem Stifterwillen mit dieser Wahl am besten zu entsprechen. Der Grundstein für die Errichtung der Anstalt Plankis als eine religionsunabhängige Schule für Knaben und Mädchen mit dem Ziel, sie religiös-sittlich zu erziehen, war damit gelegt.

Ein grosszügiges Legat von Anton Cadonau im Jahr 1929 zugunsten der Anstalt kam nach kostspieligen Organisationsänderungen und baulichen Verbesserungen gerade zur rechten Zeit. 1930 schliesslich wurde die alte Bezeichnung «Landwirtschaftliche Armenerziehungsanstalt» der Moderne angepasst und erhielt den Namen

---

19 Vgl. dazu vor allem Hartmann (1945) und BM 1854, S. 33–49 (samt Wortlaut des Tesatments vom 4. Oktober 1825 und drei Testamentsergänzungen sowie einem Brief an Prof. Otto Carisch vom 31. Dezember 1840).

20 In einer Ergänzung seines eigenhändigen Testaments (dem «Codicill») vom 4. Oktober 1837, sprach Johann Peter Hosang sogar von seinem «System der Sparsamkeit».

21 Das Ziel, selbstständig zu sein, war ihm derart wichtig, dass er es sogar testamentarisch festhielt: «Unabhängigkeit war schon von Kindheit an das Strebeziel meiner Wünsche» (zit. aus: BM 1854, S. 43).

22 Pieth (1947), S. 22; ebenso Hartmann (1917b), S. 277.

23 Zit. aus: BM 1854, S. 41.

24 Ebd., S. 46.

25 Hartmann (1945), S. 38.

26 Vgl. zu den Währungsumrechnungen Anhang 5.

«Erziehungs- und Kinderheim Plankis». Die heutige «Hosang'sche Stiftung Plankis» wird im Sinn und Geiste ihres Stifters weitergeführt.

2.2. Gemeinnützige Gesellschaft des Kantons Graubünden: Vielseitiges Betätigungsfeld

Mit Peter Conradin von Planta (1815–1902) ist die Gründung der noch heute bestehenden Gemeinnützigen Gesellschaft Graubünden (GGGR) zwar ebenfalls mit einem Mann verbunden, der sich äusserst verdienstvoll für den Kanton einsetzte und dessen Namen über die Kantonsgrenzen hinausstrahlte.[27] Dennoch blieb ihre Tätigkeit stets mit ihrer institutionellen Bezeichnung verknüpft.

Auch für die GGGR bildeten die schwierigen volkswirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts den Anstoss für ihre Gründung im Jahr 1847.[28] Der armen Bevölkerung standen kaum Verdienstmöglichkeiten zur Verfügung, sie kämpfte um ihr Überleben. Die ökonomischen Verhältnisse mussten sich dringend verbessern, wenn die sozialen Missstände behoben werden sollten. Hauptsächlich in der Hausindustrie wie etwa bei Handschuhfabriken, in der Strickerei oder der Strohflechterei erblickte die Vereinigung die grössten Erfolgsaussichten, Arbeitsplätze zu schaffen. Frühe Erfolge wie etwa die Einführung der Strohflechterei in der von Armut stark betroffenen Gemeinde Untervaz 1849[29] oder der Hausweberei in Vals bestärkten die Vereinigung in ihren Anstrengungen. Und schon 1850 konnte eine grössere Zahl von Personen in 22 Gemeinden mit der Seidenweberei, Strickerei und Strohflechterei beschäftigt werden. Die erfolgreich gestarteten industriellen Bemühungen fielen aber schon bald in sich zusammen, sodass sich die GGGR für einige Jahre auf die Linderung von akuten Notständen infolge etwa von Wasser- und Feuerschäden beschränkte.

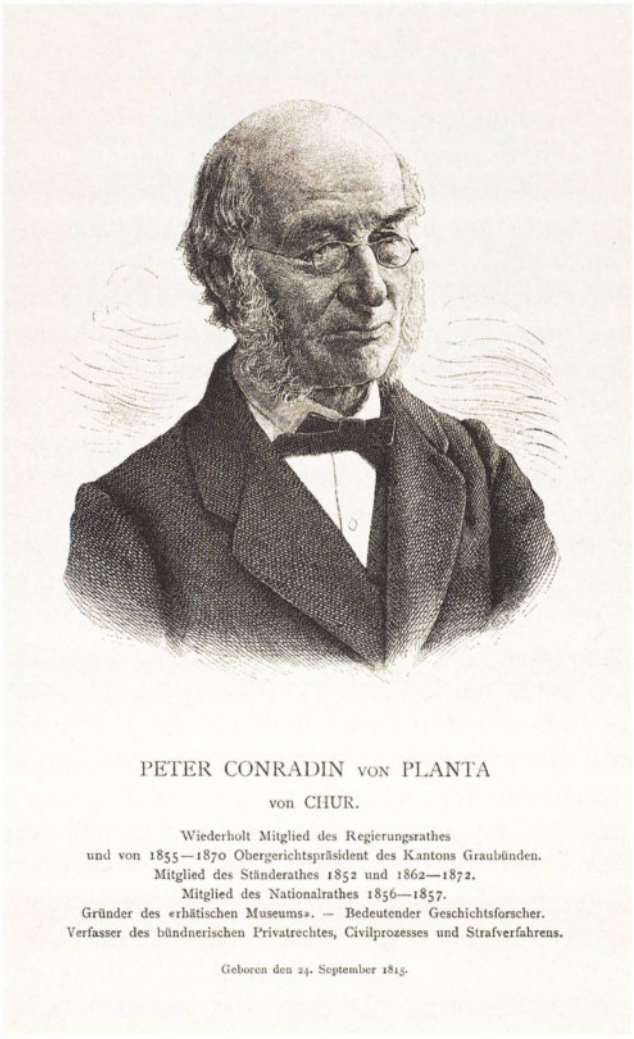


Abbildung 6: Peter Conradin von Planta-Zuoz (1815–1902). Schweizerische Portrait-Gallerie, Zürich (Art. Institut Orell Füssli) 1892, Nr. 353.
Quelle: KBG, Uu 3376 353.

Die langwierige Suche nach neuen gemeinnützigen Tätigkeitsfeldern dauerte bis in die 1880er-Jahre, kam danach aber umso schöner zur Entfaltung. Der Verbesserung der Armenpflege und dem Vormundschaftswesen wurde vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt, was wesentlich dem Churer Stadtpfarrer Rudolf Grubenmann (1837–1895) zu verdanken war. Unter dessen Nachfolger Prof. Johann Georg Hosang (1845–1913) entwickelte sich die Gesellschaft in eindrücklicher Weise, die Gemeinnützigkeit wurde weiter gestärkt. Das intensive Wirken fand in den unterschiedlichsten Fürsorgebereichen seinen Ausdruck. So nahm sie sich etwa der Bekleidung und Ernährung armer Schulkinder oder der Blinden-

27 Als Kreispräsident und Kreisrichter, Gemeindepräsident, Regierungsrat, Grossrat, Ständerat und Nationalrat hatte der Jurist P. C. von Planta mehrere politische Ämter inne. Zudem leitete er unter anderem auch den Schweizerischen Gemeinnützigen Verein. Zudem war er einer der Schöpfer des 1862 in Kraft getretenen Bündner Civilgesetzbuches. Vgl. zum Werdegang P. C. von Plantas Hitz Florian: Peter Conradin von Planta (1815–1902), in: BM 2015, S. 233–255; ders.: Peter Conradin von Planta (1815–1902): Graubünden im 19. Jahrhundert, in: Mitteilungen Kulturforschung Graubünden (2016), S. 16–18.

28 Vgl. zum Folgenden vor allem die Schrift von Pieth (1947).

29 Zu den Verhältnissen in Untervaz vgl. eingehend unten Teil C.V.6.2.

fürsorge ebenso an wie der Schutzaufsicht über entlassene Sträflinge oder des Kampfes gegen den gesellschafts- und gesundheitsschädigenden Alkoholismus. Die blosse Erwähnung der weiteren Fürsorgewerke mögen den umfassenden Wirkungskreis der GGGR in den ersten drei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts demonstrieren, welcher vor allem der Initiative des neuen Leiters, Dekan Peter Walser (1871–1938), zu verdanken war: Die Errichtung einer Anstalt für «schwachsinnige» Kinder (1899/1912) gehörte ebenso dazu wie die Gründung der Bündner Frauenschule (1912). In der von Unterbrüchen geprägten Entstehungsgeschichte des Kantonsspitals, dessen Baubeschluss erst kurz vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges zustande kam, spielte die GGGR ebenfalls eine wichtige, wenn auch mehr begleitende Rolle. Als ihre Schöpfung hingegen gilt die Errichtung des Altersheims Rigahaus, welches 1925 eröffnet werden konnte.

Zum zentralen Wirkungskreis der GGGR gehörte von Anfang an die Jugendfürsorge. Auch wenn sie die Schwabengängerei[30] mit ihren vielhundertfachen Schicksalen nicht unterbinden konnte, versuchte sie, die hiesigen Lebensbedingungen für Jugendliche in jenen Bereichen zu verbessern, welche die obrigkeitliche Fürsorge vernachlässigte. Die Unterstützung einer Handfertigkeitsschule in Chur zählte ebenso dazu wie die oben erwähnte Gründung einer Anstalt für «schwachsinnige» Kinder und die Fürsorge für die bessere Ernährung und Bekleidung armer Schulkinder.

Die GGGR lädt ein, einen kursorischen Bogen zur gegenwärtigen privaten Fürsorge zu spannen. Ihre Muttergesellschaft, die 1810 gegründete Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft (SGG), spielte dabei eine zentrale Rolle. Im Jahr 1912 rief sie die Stiftung Pro Juventute ins Leben. Diese schrieb sich mit der Unterstützung wohltätiger Einrichtungen wie Kinderheime, Ferienkolonien usw. die Hilfe für gefährdete und «verwahrloste» Kinder auf die Fahne. Unter dem Protektorat derselben Vereinigung entstand sodann 1917 die Stiftung Pro Senectute «Für das Alter», deren Zweck in der Fürsorge betagter Leute besteht. Mit der Pro Infirmis (1920; Behindertenhilfe), der Pro Familia (1942; Schutz der Familie) oder der Pro Mente Sana (1978; Integration von psychisch erkrankten Menschen) bestehen weitere private Hilfswerke, an deren Entstehen die SGG ebenfalls massgeblich beteiligt war.[31]

3. Breite Vielfalt an Finanzierungsquellen

Im Gegensatz zur öffentlichen Fürsorge, bei welcher die Gemeinden schon früh im 19. Jahrhundert angehalten wurden, für die notwendigen Mittel der Armenpflege besorgt zu sein, fehlte es bei der privaten Fürsorge naturgemäss an einer grundsätzlichen Pflicht, diese mitzufinanzieren. Der Sinn für gegenseitige Solidarität war aber gerade in Graubünden seit jeher gut ausgebildet. In den dörflichen Sozialverbänden fühlte sich der Einzelne in aller Regel gegenüber bedürftigen Nachbarn, Verwandten und Genossenschaftsmitgliedern zur Unterstützung verpflichtet. Immer aber durften Armengenössige auch auf die Grosszügigkeit besonders wohltätiger und christlich gesinnter Mitbürger zählen, welchen die *caritas* als eine eigentliche Lebensaufgabe erschien. Die beiden oben erwähnten Fürsorgewerke zeugen vom Gemeinschaftssinn solcher Philanthropen und Pioniere, unzählige weitere taten es ihnen ähnlich.

Die breite und der Notsituation angepasste Versorgung mit Barmitteln und Naturalien, aber auch etwa das Verschaffen von Arbeit war und ist noch heute ein Merkmal privater Fürsorge. Dieser Vielschichtigkeit entsprach auf der Finanzierungsseite die Herkunft der Mittel, welche sich aus Vermächtnissen, Stiftungen, Mitgliederbeiträgen, Glücksspielen usw. zusammensetzen konnte. Ein verbreitetes Finanzierungsinstrument der privaten (wie auch der öffentlichen) Fürsorge bildete dabei die Anlage von Geldfonds. Beispielhaft sei in diesem Zusammenhang wiederum die breit operierende Gemeinnützige Gesellschaft Graubünden erwähnt. Sie verfügte über eine ganze Palette von speziellen Hilfsfonds für die unterschiedlichsten Zwecke, welche aus freiwilligen Zuwendungen (Schenkungen, Legate) gegründet und geäufnet wurden – wie die Fonds für die «Ausbildung schwachsinniger Kinder», den «Für arme Blinde», «Für die Gründung eines Bündner Altersasyls», «Für Kleidung und Ernährung armer Schulkinder», «Für entlassene Sträflinge», «Für ausserordentli-

30 Vgl. Näheres dazu oben in Teil A.I.

31 Vgl. dazu die Übersicht auf der Homepage https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/institutionen/kantonale-lokale-und-private-institutionen/karitative-organisationen/; vgl. auch Moeckli (1988), S. 24.

che Notstände» oder «Für Volkshygiene». Hieraus und aus der «Hauptkasse» unterstützte die Gesellschaft kulturelle und soziale Einrichtungen und notleidende Einzelpersonen im Zeitraum etwa der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit einem Gesamtbetrag von gegen einer halben Million Franken.[32]

Sodann konnten aber durchaus auch staatliche Beiträge die privaten Wohltätigkeitsbestrebungen ergänzen wie etwa in Fällen, in welchen gleichzeitig auch öffentliche Interessen betroffen waren. So begünstigten etwa die Erträgnisse der Bettagskollekte[33] und der Erlös aus dem Alkoholmonopol die Bestrebungen der freiwilligen privaten Fürsorge.

4. Würdigung: Solidarität mit den Armen nach zeitgenössischen Massstäben

«Es war, als erwachte man aus einer Erstarrung und riebe sich die Augen aus für das helle Licht einer besseren Volksgemeinschaft.» Als der Beginn einer hoffnungsvollen Zukunft beschrieb der vielseitig interessierte und tätige Pfarrer und Lehrer Benedikt Hartmann (1873–1955) in seinen «tröstlichen Erinnerungen» 1937 die rund 100 Jahre zuvor in gemeinnützigen Kreisen einsetzende «Liebestätigkeit» zugunsten von Armutsbetroffenen.[34]

Die Hilfswerke der ersten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts lassen sich von ihren Entstehungsgründen her letztlich auf zwei Momente zurückführen, von denen eines rein ideeller Art war, während beim anderen rationell-bürgerliche Motive mitspielten. Einer stattlichen Anzahl von Persönlichkeiten war es ein ureigenes Anliegen, den Armen und Benachteiligten zu einem angenehmeren Dasein zu verhelfen; ihr Leitgedanke orientierte sich am Wohlergehen der Mitmenschen. Dafür nahmen sie, wie das Beispiel von Johann Peter Hosang und vieler ähnlich Gesinnter zeigte, eigene Entbehrungen in Kauf. Ihnen verdankten viele soziale Einrichtungen ihre Gründung. Eine zweite Gruppe von Wohltätern liess sich neben altruistischen Gedanken zweifellos auch von ordnungspolitischen Beweggründen leiten. Ihr ging es in ihren Anstrengungen auch darum, bürgerliche Werte wie Erziehung und Disziplinierung in der Armenpflege hochzuhalten. In den unverfänglichen Bezeichnungen wie «Armenerziehungsanstalt» oder «Rettungsanstalt» fanden sie ihren äusseren, patriarchalisch geprägten Ausdruck. Die Protagonisten der bündnerischen Gemeinnützigen Gesellschaft mochten mehrheitlich diesem staatsideologischen Gedankengut zugeneigt gewesen sein. Der letztlich entscheidenden armenpolitischen Wirkung aber, nämlich dem armutsbetroffenen Bevölkerungsteil möglichst breit abgestützte Hilfe zukommen zu lassen, tat dies – allen Bedenken zum Trotz – wenig Abbruch.

Gemeinsam war allen Verfechtern privater Fürsorge die Einsicht, dass nur eine gezielte und auch organisierte Unterstützung der wachsenden Armut etwas entgegensetzen konnte. Das private Engagement war umso dringlicher, als die Organisation öffentlicher Armenpflege nicht zu den ersten Pflichten des aufkommenden Wohlfahrtsstaates gehörte. Die private Wohltätigkeit musste also das fürsorgerische Vakuum ausfüllen, weshalb sie historisch denn auch vor der (organisierten) amtlich-hoheitlichen Armenpflege anzusiedeln ist. Mit der Ausformung des Sozial- und Wohlfahrtsstaates im 19. und 20. Jahrhundert übernahm dieser dann aber sukzessive Aufgaben der früheren gesellschaftlichen Vereinigungen und der Privaten und trat in deren Spuren. Heute erfordert die bedarfsgerechte Fürsorge das Zusammenwirken beider Trägerschaften.

In solcherart verstandenem Sinne bildete die private Fürsorgetätigkeit des 19. und 20. Jahrhunderts wenn vielleicht auch nicht den tragenden Pfeiler, so doch eine unverzichtbare Stütze in der damaligen Bündner Fürsorgelandschaft. Einer vorher noch weitgehend planlosen und nur bei Gelegenheit wirkenden Privatarmenpflege wurde eine festere Struktur verliehen. Auch wenn sie weitgehend noch zersplittert und von wenig innerer Zentralisation geprägt war, so nahm sie durch viele auch persönliche Opfer den Gemeinden doch Aufgaben ab, welche diese nicht oder nicht alleine zu erfüllen vermochten. Dabei stand nicht ihr materieller Anteil an der gesamten Fürsorge im Vordergrund, sondern vielmehr der Gedanke, der Fürsorge in ihrem Wortsinn ein Gesicht zu geben. Mochte dieses im Sinne früherer freiwilliger Armenpflege noch von der Absicht geprägt gewesen sein, «sittlich bessernd auf die Armen einzuwirken, wodurch doch allein der Armut und der Verarmung mit Erfolg begegnet werden kann»[35], bekam es in den späteren Jahrzehnten doch mehr

32 Pieth (1947), S. 88.
33 Vgl. zu deren Verwendungszwecken unten Teil C.IV.8.3.4.
34 Hartmann (1937), S. 9.
35 BM 1850, S. 11.

und mehr auch partizipative und damit den Bedürfnissen der Betroffenen angepasste Züge.

Das Schlusswort zu diesem Kapitel gebührt noch einmal dem armenpolitisch engagierten Benedikt Hartmann. Er wird in erster Linie an die Privatwohltätigkeit gedacht haben, als er etwas mehr als 100 Jahre nach der «Geburtsstunde» des «organisierten» bündnerischen Armenwesens 1803 das Wohlfahrtswesen in ein vorteilhaftes Licht rückte und den imaginär von den Toten auferstehenden Carl Ulysses von Salis-Marschlins ausrufen liess: «Sie führen noch immer Krieg, das ist wahr und traurig zugleich, aber sie tun auch Besseres. Nur allein die Fortschritte der Armenfürsorge lehren mich den Glauben an den guten Willen der Menschen und an das allmähliche Werden des Wohlfahrtsstaates.»[36] Die vielfachen Schattenseiten dieser in verdienstvoller Absicht erfolgten privaten Anstrengungen in der Armenpflege wurden erst Jahrzehnte später aufgearbeitet und offenbar. Der gesellschaftliche Wandel und veränderte Vorstellungen von fürsorglicher Unterstützung liessen die Wohltätigkeit jener Zeit nunmehr oft in einem anderen Licht erscheinen. Zumindest die wohlmeinende Absicht vieler der früheren Armenpioniere wird jedoch auch heute kaum bestritten, auch wenn die angewendeten Mittel durchaus zu Recht hinterfragt und kritisch beurteilt werden.

Abbildung 7: Benedikt Hartmann (1873–1955), Porträtfoto.
Quelle: StAGR, FR I kl 22 43.

36 Hartmann (1917b), S. 283.

C. HAUPTTEIL

I. VERORDNUNG ÜBER DAS ARMENWESEN VON 1839[1] UND DEREN REVISIONEN 1845 UND 1849: Beginn einer behördlichen, organisierten Armenpflege

1. Ausgangslage: Hindernisreiche Suche nach einem zweckmässig eingerichteten Armenwesen

Es bedarf eingangs des Kapitels über die erste Armenordnung im Kanton einiger Ausführungen, um wenigstens annähernd ermessen zu können, welchen armen- und sozialpolitischen Herausforderungen sich der neu gegründete Kanton 1803 mit seiner neuen Behördenstruktur[2] gegenübersah. Damit soll etwas näher aufgezeigt werden, vor welchem sozialgeschichtlichen Hintergrund behördliches bündnerisches Armenwesen stattfand.

Nach einer Zeit des verhältnismässigen Wohlstands zwischen 1700 und 1750 nahm die Armennot riesige Ausmasse an.[3] Die schrecklichen Missjahre von 1771 bis 1773 stehen stellvertretend für viele armutsverursachende Ereignisse jener Zeitepoche. Diese und spätere Ernteausfälle[4] vernichteten ungezählte landwirtschaftliche Existenzen im Kanton, steigerten die Armut auf Jahrzehnte hinaus und brachten Tausende von Betroffenen an den Bettelstab. Hilfe vom Kanton war keine zu erwarten, er war für die grossen Notlagen nicht gewappnet. Auch verfügte er damals noch über keine Steuereinnahmen; in die Staatskasse flossen nur Gelder aus dem Zoll für «Luxuswaren» wie Salz, Wein, Kaffee, Zucker, Branntwein oder Tabak. Die neue Kantonsregierung forderte die Gemeinden im beginnenden 19. Jahrhundert auf, Armenkommissionen zur Selbsthilfe aufzustellen, und die Gerichte wurden gebeten, die Wohlhabenden zu Spenden aufzurufen.

Die Revolutionszeit und die anschliessenden Kriegsjahre reihten sich beinahe nahtlos an jene Hungerjahre und deren Folgen. Als ob der Schicksalsschläge und der Not nicht genug gewesen wäre, suchten regelmässig Natur- und Brandkatastrophen viele Gemeinden heim und verursachten zusätzliches Elend. So lasteten vergangene wie auch immer wiederkehrende armutsfördernde Ereignisse schwer auf Land und Leuten und drückten auf den bescheidenen Wohlstand. Anhand der oftmals wütenden, zerstörerischen Brandfälle soll das Leid der Leute beispielhaft aufgezeigt werden.

---

1 Die Jahreszahl dieses und der weiteren Gesetzeserlasse bezieht sich auf das Jahr der Beschlussfassung durch das zuständige Organ und nicht auf das womöglich davon abweichende Jahr der Inkraftsetzung. Wie die Armenordnung des Kantons Graubünden von 1857 («Armenordnung 1857») wird auch die Armenordnung von 1839 im Textverlauf mit «Armenordnung» und wo nötig mit der Jahreszahl oder ähnlich bezeichnet, während das Gesetz über die öffentliche Armenfürsorge von 1955 mit «Armengesetz 1955» zitiert wird. Die KV 1892 behielt in Art. 3 Ziff. 3 lit. b die Regelung des Armenwesens ausdrücklich der Gesetzgebung vor; dementsprechend war der Erlass von 1955 in die Form eines formellen Gesetzes gekleidet und unterlag der Volksabstimmung. Die AO von 1839 und 1857 hingegen wurden dem Grossen Rat vorgelegt, von diesem diskutiert und angenommen und ohne Ausschreibung an das Volk als «Gesetz» erklärt.

2 Die Gesetzgebung wurde auf den 63 Mitglieder starken Grossen Rat übertragen, welcher damit zur obersten kantonalen Behörde wurde. Die bisherigen Bundeshäupter (der Landrichter des Oberen Bundes, der Bürgermeister von Chur und der Bürgermeister von Davos) wurden zu einer vollamtlich tätigen Regierung («Kleiner Rath»). Die Gerichte, Hochgerichte und Bünde bestanden aber weiter, die Gerichtsgemeinden blieben die umfassend zuständigen Gemeinwesen. Zudem wählte der Grosse Rat seit 1805 alljährlich eine Standeskommission. Die aus drei Mitgliedern eines jeden Bundes sowie den drei Bundeshäuptern zusammengesetzte einflussreiche Standeskommission bildete die eigentliche Regierung des Kantons. In ihrer Funktion war sie Mittelbehörde zwischen Regierung und Grossem Rat. Sie wurde vom Kleinen Rat insbesondere zur Vorberatung der wichtigeren Vorlagen an den Grossen Rat einberufen. Die von den Gemeinden am 12. November 1814 angenommene Totalrevision der Kantonsverfassung brachte hinsichtlich der Staatsorganisation und Gebietseinteilung keine nennenswerten Neuerungen, alle zentralen Einrichtungen der Mediationszeit wurden beibehalten (vgl. zur inneren Organisation der Standeskommission die revidierte amtliche Gesetzessammlung, zweites Heft, 1829, S. 9–10).

3 Vgl. Teil A.I., Anm. 2.

4 Ebd.

Im 18. und 19. Jahrhundert wurden etliche Gemeinden des Kantons von verheerenden ***Brandkatastrophen*** *heimgesucht. Das «chronologische Verzeichnis derjenigen Gemeinden und Partikularen, die im 18. Jahrhundert durch Feuersbrünste, Wasserschaden und sonstwie heimgesucht wurden und vom Bundestag Jahrgelder angewiesen erhielten»,*[5] *listet allein für den Zeitraum zwischen 1716 und 1791 eine Anzahl von 22 Gemeinden mit Brandvorfällen teilweise unvorstellbaren Ausmasses auf. So wurde etwa 1717 die ganze Gemeinde Igis mit 60 Häusern und ebenso vielen Ställen innert zwei Stunden ein Raub der Flammen. 1720 wurden in Maienfeld 69 Häuser und 70 Ställe in Asche gelegt, 1727 die Gemeinde Thusis «bis auf fünf der geringsten Häuser und zwei Ställe», in derselben Gemeinde brannten 1742 wiederum «81 Häuser samt Kirche und Pfundhaus und 67 Ställe» ab. Die Aufzählung liesse sich um viele Beispiele und unvorstellbare Schicksale erweitern.*[6] *Auch im folgenden Jahrhundert wurden rund 90 Gemeinden vom Feuer heimgesucht. Vermerkt seien alleine die vernichtenden Dorfbrände wiederum in Thusis 1845 (womit allein für diese Gemeinde 18 ausgedehnte Brände überliefert sind), 1863 in Seewis i. P., 1872 in Zernez, 1874 in Peist*[7] *oder 1897 in Zizers. Für das 20. Jahrhundert schliesslich ist der vernichtende Dorfbrand von Bonaduz im Jahr 1908 besonders erwähnenswert.*

Die grosse Not, das unermessliche Leid und die tiefe Verzweiflung der Brandgeschädigten können nur erahnt werden. Die mehrheitlich in der Landwirtschaft tätige Bevölkerung verlor meistens ihr gesamtes Hab und Gut und stand danach vor den Ruinen ihrer Existenz. Stellvertretend geben Auszüge aus dem Empfehlungsschreiben der Drei Bünde für die Feldiser «Liebesgabensammlung»[8] *hiervon einen Eindruck. Die Gemeinde Feldis habe «auf die wehmühtigste und beweglichste Weise die anzeige gemacht», dass neben Häuser und Ställen «der grösste theil ihrer lebens Mittel, gerähtschaften, Kleider, nebst anderm so Sie gehabt, durch die Wucht des Feürs verzehrt und eingeäschert worden: durch welchen betrübten zufahl Sie, nebst ihren Weibern und armen Kindern, in die aüsserste Noht und Armuht versetzet worden, mithin sich nothgedrungen sechen, Ihre Zuflucht zu Mitleidigen gemüthern zu nehmen und selbige in so Elenden und dürfftigen Umständen um Ihre Hülffe und Beystand zu erflechen [...]».*[9] *Auch die Schilderungen des Peister Dorfbrandes von 1874 zeugen vom gewaltigen Leid: «[...] Die Bewohner des Dorfes konnten sich alle in Sicherheit bringen, kaum einer aber etwas an Kleidern, Esswaren oder gar Wertsachen zusammenraffen [...] 42 Familien wurden obdachlos, 21 mussten als völlig mittellos gelten [...] Nahezu allen waren Hausrat, Kleider, Wäsche und Schuhwerk, Lebensmittel, Heu, Emd, Korn, Kartoffeln, Mehltröge, Fleischkammern und Schmalztröge, also wirklich alles, verbrannt.»*[10]

Es waren unter anderem solche schrecklichen Vorfälle, welche im Kanton und in den betroffenen Gemeinden die Armennot steigerten und riesige Ausmasse annehmen liess.[11] Einzelne vorher durch Veränderungen und Krisen im Erwerbsleben verschont gebliebene Gemeinden konnten durch derartige Elementarereignisse in höchste Not geraten. Nicht minder wurden sie aber auch etwa durch mehrfache Erhöhungen der Lebensmittelpreise in eine solche getrieben.

Zu der von Armut geprägten einheimischen Bevölkerung gesellte sich zu allem Überfluss die Not des von den Nachbarländern in den Kanton abgeschobenen «Bettler- und Krämervolks».[12] Die

5 Vgl. BM 1938, S. 129–144.

6 Vgl. etwa zu den Taminser Dorfbränden im Bündner Kalender 1995, S. 61–66.

7 Vgl. dazu die eindrückliche Schilderung von Metz Peter: Der Peister Dorfbrand vor hundert Jahren, in: Bündner Jahrbuch 1975, S. 55–61.

8 Wie bei anderen grösseren Unglücksereignissen fanden Liebesgabensammlungen zugunsten von Geschädigten auch regelmässig nach Dorfbränden statt (vgl. StAGR XIV 11 b); vgl. dazu näher unten Kap. IV.8.4.

9 BM 1938, S. 139–140.

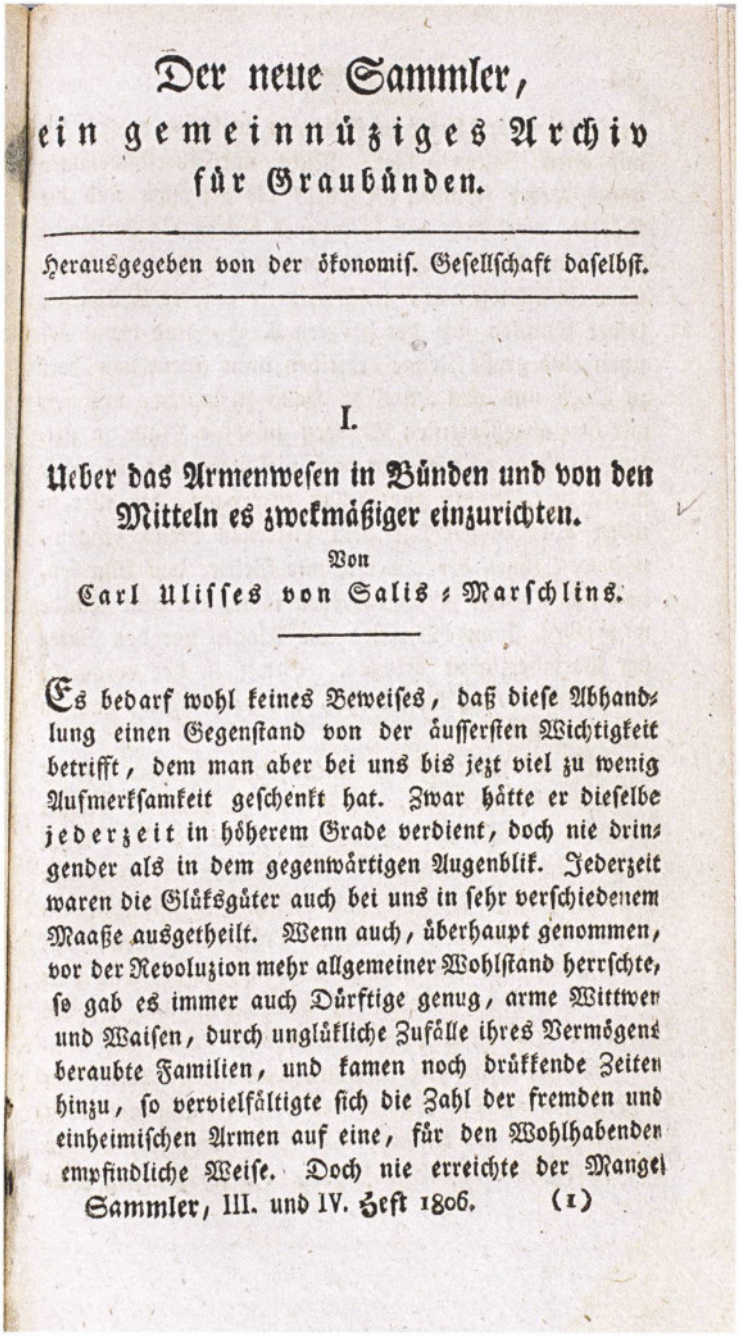
10 Metz (wie Anm. 7), S. 55, 57.

11 Wiederaufbau und Schadensbehebung bauten auf dem Prinzip von Spenden auf. Erst seit 1880 erfolgten Teilschritte zur Gründung einer Gebäudeversicherung und 1907 wurde dann eine entsprechende Vorlage angenommen.

12 Nach Hartmann (1937) hatte Graubünden «im 18. und 19. Jahrhundert eine Landesgeissel gehabt, die schwerlich im gleichen Mass über irgendeiner anderen Gegend der Schweiz geschwungen wurde. Das war das fah-

fehlende Polizei erleichterte diese Wanderungsbewegungen, womit Graubünden für das fahrende Volk und mit diesem für zahlreiche «Vaganten»[13] zum Ziel der Reise wurde. Nach Johann Andreas von Sprecher fiel die weitaus grosse Mehrzahl der in gewissen Gegenden häufigen Diebstähle oder Raub- und Mordtaten dem zahlreichen fremden «Diebes- und Bettlergesindel» zur Last.[14] In dieser Situation sah sich der Freistaat im Jahr 1794 ein erstes Mal gezwungen, die Gemeinden zu einem ernsthafteren Vorgehen gegen den grassierenden Bettel aufzufordern. Diese genehmigten den Vorschlag der ausserordentlichen Standesversammlung, «demzufolge der Strassenbettel ganz aufhören, jede Gemeinde ihre Armen selbst erhalten und fremde Bettler durch eigene, an den Gränzen aufzustellende Haschiere zurückgewiesen werden sollten».[15] Über die unzumutbaren Zustände beklagte sich der schon mehrfach zitierte Gelehrte und Politiker Carl Ulysses von Salis-Marschlins (1760–1818) mit bitteren und klaren Worten. So sei Bünden von jeher ein Sammelplatz liederlichen «Gesindels» gewesen, von dem sich andere Länder entledigt hätten.[16] Als erstes Erfordernis und als Voraussetzung für alles Weitere erachtete der armenpolitische Pionier deshalb ein Verbot jeden Strassen- und Hausbettels. Aber auch ihm war bewusst, dass der Armenpolitik bei aller Priorität angesichts der zu jener Zeit gehäuft auftretenden armutsfördernden Ereignisse ein eigentlicher Kampf gegen Windmühlen bevorstand bzw. die Beseitigung des «Krebsübels» ein illusorisches Unterfangen sein musste. Seine Zweifel sollten bestätigt werden – zu stark hatte sich das Bettelunwesen in das gesellschaftliche Leben der vergangenen Jahrhunderte eingenistet, als dass es innert ein paar weniger Jahrzehnte hätte ausradiert werden können.

Den zuständigen Behörden des mit der Kantonsverfassung von 1803 neu konstituierten Kantons[17] waren die armenpolitische Tragweite und die gesellschaftliche Gefahr durch das Bettlertum bewusst. Die Bekämpfung der nicht sesshaften



Der neue Sammler,
ein gemeinnüziges Archiv
für Graubünden.

Herausgegeben von der ökonomiſ. Geſellſchaft daſelbſt.

I.

Ueber das Armenweſen in Bünden und von den Mitteln es zwekmäßiger einzurichten.

Von
Carl Ulyſſes von Salis-Marſchlins.

Es bedarf wohl keines Beweiſes, daß dieſe Abhandlung einen Gegenſtand von der äuſſerſten Wichtigkeit betrifft, dem man aber bei uns bis jezt viel zu wenig Aufmerkſamkeit geſchenkt hat. Zwar hätte er dieſelbe jederzeit in höherem Grade verdient, doch nie dringender als in dem gegenwärtigen Augenblik. Jederzeit waren die Glüksgüter auch bei uns in ſehr verſchiedenem Maaße ausgetheilt. Wenn auch, überhaupt genommen, vor der Revoluzion mehr allgemeiner Wohlſtand herrſchte, ſo gab es immer auch Dürftige genug, arme Wittwen und Waiſen, durch unglükliche Zufälle ihres Vermögens beraubte Familien, und kamen noch drükkende Zeiten hinzu, ſo vervielfältigte ſich die Zahl der fremden und einheimiſchen Armen auf eine, für den Wohlhabenden empfindliche Weiſe. Doch nie erreichte der Mangel

Sammler, III. und IV. Heft 1806. (1)

Abbildung 8: Anfang des wegweisenden Aufsatzes von Carl Ulysses von Salis-Marschlins im «Neuen Sammler» der Ökonomischen Gesellschaft, 1806, S. 193.
Quelle: StAGR, RS 1/16.

Armut war denn auch Gegenstand schon der ersten Sitzung des Grossen Rates vom 20. April 1803. Und schon wenige Monate danach erliess der Kleine Rat[18] am 14. Juli 1803 ein Ausschreiben, mit

rende Bettler- und Krämervolk, die Flut der heimatlosen Herumzieher» (S. 10).

13 Vgl. zu den «Vaganten» im Kontext mit den Zwangseingebürgerten und den Fahrenden Kap. IV.4.2.1.

14 von Sprecher / Jenny (1976), S. 292.

15 BM 1850, S. 10; vgl. auch Mirer (1922), S. 8.

16 von Salis-Marschlins 1806, S. 193–194, 196.

17 Die bereits unter dem Freistaat der Drei Bünde bestehende Gebietseinteilung mit den Bünden, Hochgerichten und Gerichtsgemeinden lebte wieder auf.

18 Der Kleine Rat setzte sich aus den drei Bundeshäuptern, die je einen Stellvertreter hatten, zusammen. Sie erstattete dem Grossen Rat alljährlich ihren Amtsbericht, den eine Kommission begutachtete (vgl. zur inneren Organisation des Kleinen Rates die Revidierte amtliche Gesetzessammlung, zweites Heft, 1829, S. 10–11).

welchem die Gemeinden zum Handeln gegen das grassierende Übel aufgefordert wurden. «Das in Bünden sonst so seltene Betteln der Landeinwohner hat sich leider seit dem Krieg auch vermehrt. Da aber die Anzahl der wirklich Bedürftigen, d. h. derer, die weder durch Handarbeit noch auf andere Weise sich ernähren können, in den einzelnen Gemeinden nur gering ist, und damit das Uebel durch Beispiel und Gewohnheit nicht weiter einreissen könne, demselben gänzlich gesteuert werden muss, so werden andurch sämtliche Gemeinden aufgefordert, die Mittel ausfindig zu machen, dass sie ihre armen Gemeindegenossen selbst versorgen können, welches ihnen in jedem Falle weniger drückend sein wird, als der öffentliche Bettel». Ein bettelnder «Eingebohrener» soll «auf Unkosten der Gemeinde, wo er herkommt, von Ort zu Ort in seine Gemeinde zurückgeführt werden».[19] Der Kleine Rat sah sich aber schon wenig später veranlasst, die «Saumseligkeit» und die «gänzliche Untätigkeit» mancher Obrigkeiten zu rügen, und erliess deshalb am 24. September 1803 ein Zirkular «an die Obrigkeiten der Hochgerichte und Gerichte, auch Vorsteher an die Gemeinden». Darin schärfte er diesen «die ungesäumte Bewerkstelligung» seiner Anordnung vom 14. Juli ein; zur Vornahme von Bettelfuhren sollten sie sich untereinander koordinieren.[20]

Spätere «Kreisschreiben des Kleinen Rates des Kantons Graubünden an die ehrsamen Räte und Gemeinden desselben» (Ausschreiben) in den Jahren 1804, 1811, 1816, 1817 und Verordnungen des Grossen Rates[21] von 1817 und 1830[22] sollten die Gemeinden immer wieder an ihre armenrechtlichen Pflichten erinnern. Das Ausschreiben vom 20. November 1816 nahm gar Züge eines armenpolitischen Programms an. Der Kleine Rat appellierte darin an die Gemeinden, «welche es bisher an zweckmässigen Vorkehrungen haben ermangeln lassen, zu einer thätigen Fürsorge zu vermögen versuchen [...] Erstens hat jede Obrigkeit, welcher es mit der Besorgung ihrer Armen Ernst ist, die Veranstaltung zu treffen, dass von ihrer Gemeinde aus [...] eine besondere Armenkommission bestellt werde [...] Schicklich und zweckmässig wird es sein, wenn die Herren Ortspfarrer mit zu dieser Behörde gezogen und um thätige Mitwirkung zu einem so heilsamen Zweck angesucht werden [...]». Die Armenkommission sollte versuchen, «von den nur irgend vermöglichen Einwohnern, nach Massgabe ihrer Kräfte, freiwillige oder taxmässige, aber in jedem Fall regelmässig fortlaufende Beiträge, theils an Geld und Lebensmitteln, theils an Kleidungsstücken oder andern Nothwendigkeiten, erhalten, und bei deren Austheilung mit aller Vorsicht und Unpartheilichkeit zu Werke gehen, damit diese milden Gaben nur je den Dürftigsten und Würdigsten, und auch diesen in Mass und Art, nur auf das Zweckmässigste zufliessen. Kann die Einrichtung getroffen werden, dass arbeitsfähigen Armen einiger Arbeitsverdienst (den Mannspersonen mit Feldarbeit oder Holzspalten, den Weibspersonen mit Spinnen und Lismen) verschafft werden könnte, so würde diese Wohltat den doppelten Segen, der Stillung ihrer Bedürfnisse und der Beförderung einer arbeitsamen und haushälterischen Lebensart unter dieser Klasse von Einwohnern mit sich bringen.»[23]

Die zurückhaltende Formulierung dieses und der weiteren Ausschreiben zeigte, dass die kantonalen Behörden sich durchaus im Klaren waren, dass sie bei ihrem Aufruf auf das Wohlwollen der staatsrechtlich dominanten Gemeinden angewiesen waren. Sie konnten sich noch nicht auf gestärkte institutionelle Strukturen stützen, welche es ihnen erlaubt hätte, die Unterstützung der Gemeinden verpflichtend einzufordern. Aus inhaltlicher Sicht machte das Ausschreiben unzweideutige Anleihen bei den von Carl Ulysses von Salis-Marschlins 1806 niedergeschriebenen Thesen.[24] Das galt für den Aufbau eines Armengutes über die Zusammensetzung desselben und die Umschreibung der Unterstützungsberechtigten bis hin zur Forderung, die Gemeinden sollten einen zuständigen Armenrat bestellen.

---

19 So auch mit ähnlichen Worten das «Präsidium» des Kleinen Rates in Beantwortung eines Antrages im Grossen Rat, die Regierung möge «stringentere» Bestimmungen über die Ausführung ihrer Verordnungen im Armenwesen erlassen (VGR 1837, S. 191).

20 StAGR XV 17e/86.

21 Der Grosse Rat war beim fortbestehenden Gemeindereferendum, d. h. bis zur Umgestaltung in den einheitlichen Kanton (1854), vor allem eine Vorberatungs- und Kontrollbehörde. Über seine Verhandlungen gab er den Gerichtsgemeinden durch ein gedrucktes Schreiben, dem «Abschied», Kenntnis. Dieses enthielt auch die «Rekapitulationspunkte», d. h. die Anfragen, über die innert bestimmter Frist abgestimmt werden musste (vgl. zur inneren Organisation des Grossen Rates Revidierte amtliche Gesetzessammlung, zweites Heft, 1829, S. 8–9).

22 Vgl. VGR 1837, S. 191, wo im Zusammenhang mit dem Ausschreiben von 1803 von «späteren» Ausschreiben gesprochen wird.

23 StAGR XV 17 a/3.

24 Von Salis-Marschlins (1806).

Bei einigen pflichtbewussten Gemeinden fanden die ersten Aufrufe denn auch Unterstützung. So appellierte etwa die «Obrigkeit der Stadt Chur» schon am 24. April 1804 an die «ehrsamen Mitgemeinden» des Kantons, ihre beschränkten Mittel einzig zur Versorgung der eigenen Armen zu verwenden. Sie sah sich genötigt, das Betteln Auswärtiger zu untersagen und sie durch bestellte Bettelvögte abweisen zu lassen. In der ausschliesslichen Versorgung ihrer eigenen Armen erblickten die Churer Behörden nichts anderes als eine staatsbürgerliche Pflicht, welche «von den Kantonsbehörden ohnehin allen ehrsamen Gemeinden» empfohlen werde.[25] Mit einer Mischung aus Überforderung, Nachlässigkeit, oft aber auch aus einiger Selbstherrlichkeit sowie im Bewusstsein ihrer Selbstständigkeit[26] zeigten sich die meisten der Aufgabe aber kaum gewachsen.[27] Zu den Zuständen im Armenwesen wie grundsätzlich zum bündnerischen Gemeinwesen jener Zeit sparte Johann Andreas von Sprecher nicht mit deutlichen Worten: «Das allgemeine Bedürfnis, die Gesetze bis zu einem gewissen Grad zu beobachten, erhielt sie. Über *den* Teil, der nicht befolgt wurde, bestand ein stillschweigendes Einverständnis unter den Volksführern. Eine Kompensation gegenseitiger Sünden fand statt. Diejenigen, die darunter litten, geduldeten sich. Wurden sie zuweilen laut, so erkaufte man Ablass durch ein Strafgericht.»[28] Angesichts aber immer neuer Aufgaben, welche den Gemeinden anheimfielen und die sie zudem mit äusserst beschränkten Personalressourcen zu bewältigen hatten, war die harte Kritik in ihrer Absolutheit kaum gerechtfertigt.

Einigkeit indessen herrschte darüber, dass das grassierende Bettelunwesen als das eigentliche Übel jener Zeit mit allen Mitteln zu bekämpfen war. Die Gemeinden sollten die sich auf ihrem Gebiet befindenden landes- oder kantonsfremden Fahrenden, «Bettler» oder «Vaganten» ausfindig machen. Alle verdächtigen Personen waren des Kantons zu verweisen und auszuschaffen. Einheimische «Vaganten» waren in ihre Heimatgemeinde zu geleiten. Die Gemeinden blieben aber oft untätig und liessen die unerwünschten Personen einfach gewähren. Der Grosse Rat ordnete deshalb 1804 die Verdoppelung des bisherigen Landjägerkorps

Abbildung 9: Doppelporträt bündnerischer Beamter: Landjägermeister (links) und Postkondukteur, zwischen 1855 und 1860. Aus dem Landjäger-Tourenbuch von Peter Kessler (1799–1875).
Quelle: StAGR, NH 87, Porträt 1.

auf nunmehr acht Mann an.[29] Diese waren dazu bestimmt, «den Kanton von allen fremden Landstreichern rein zu halten und dadurch auch dem so lästigen Betteln zu steuern».[30] Der Kanton be-

25 StAGR XV 17 e/87.

26 Vgl. auch Pieth (1947), S. 15–16.

27 Vgl. zu den oft überforderten Gemeinden schon oben Teil B.II.1.2.

28 Zit. nach Liver (1970), S. 352.

29 Zum Vergleich: Auch noch anfangs der 1940er-Jahre bestand das Landjägerkorps erst aus 67 Mann.

30 Publikation des Kleinen Rates betreffend die «Aufstellung einiger Landjäger», in: Offizielle Gesetzessammlung für Graubünden 1805–1813, Erster Band, Zweites Heft, 1806, S. 212–214. Noch bis 1959 wurden die Aufgaben der Kantonspolizei Graubünden in den «Landjägerreglementen» (1813, 1840, 1860 und 1867) rechtlich fixiert. Am 26. Mai 1959 wurde dann die erste Verordnung über die Kantonspolizei vom Grossen Rat erlassen (StAGR C23 «Zugang: Kantonspolizei: Polizeikommando 1832–2017»); vgl. zur Geschichte auch Camenisch (2016) sowie N. N.: Aus der Geschichte der Kantonspolizei Graubünden, in: Terra Grischuna 4/1972, S. 190–193.

klagte sich aber bereits 1811 über die Gemeinden und ihre mangelnde Zusammenarbeit mit den Landjägern. Er warf ihnen vor, das «fremde Gesindel» und die «Räuber- und Diebesbanden» nicht zu verfolgen und gewähren zu lassen. In den nach Autonomie strebenden Gemeinden fehlte der notwendige Rückhalt für das Landjägercorps.

Neben den armenpolitischen Zuständen forderte aber auch der aufkommende Wohlfahrtsstaat die finanziellen und organisatorischen Kräfte des im Aufbau begriffenen Bündner Staatswesens. Die Neuordnung der Staatsverwaltung, der Aufbau des Schul-, des Strassen- oder Sanitätswesens beanspruchte Priorität und forderte die Gemeindefinanzen. Letztlich lag es also an einer Vielzahl von Gründen, dass die Bekämpfung der Armut in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts auf grosse Hindernisse stiess und kaum Fortschritte erzielte.

Die armenpolitischen Missstände liessen dem Kanton letztlich keine andere Wahl, als sie mit gesetzgeberischem Handeln zu bekämpfen. Seine Strategie sollte aber breit abgestützt sein. So holte der Kleine Rat im Hinblick auf eine neue Armenordnung im Auftrag des Grossen Rates vom 1. und 17. Juli 1837[31] und vom 7. Juli 1838[32] von allen Gemeinden des Kantons Bericht über deren Armenpflege sowie den Bestand, die Verwaltung und die Verwendung ihrer allfälligen Armenstiftungen ein. Am 22. Juni 1839 erliess der Grosse Rat unter vorgängiger Kenntnisnahme der Gemeindeberichte und der Verhandlungen der Standeskommission vom 27. Februar und 19. März 1839[33] eine elf Artikel umfassende Verordnung.[34]

2. Bekämpfung des Haus- und Strassenbettels als oberstes armenpolitisches Ziel

Es musste also das hauptsächliche Anliegen der Verordnung betreffend den «Strassenbettel» von 1839 sein, dem sowohl in sittlicher wie auch in geistiger Beziehung schädlichen Bettlerunwesen endlich wirksam zu begegnen.[35] Es galt, den Ursachen der Hilfsbedürftigkeit der Personen auf den Grund zu gehen. Jene Bedürftigen, welche dem Bettel ohne Not nachgingen und ihre Verelendung selber verschuldet hatten, sollten allenfalls der Zwangsarbeitsanstalt zugeführt oder in eine Erziehungsanstalt eingewiesen werden. Es oblag allerdings den kommunalen Armenordnungen, «Besserungs- und Strafmittel» gegen den Hausbettel vorzusehen, wobei zuerst auch mildere Massnahmen zur Anwendung kommen konnten. Eine Art Stufenordnung sah etwa die Gemeinde Tamins in ihrer neuen Armenordnung von 1850 vor. Danach sollten «arbeitsfähige Mannspersonen, welche aus Liederlichkeit oder Arbeitsscheu in den Zustand von Unterstützungsbedürftigkeit geraten» waren, zuerst ermahnt werden. Sollte dies nichts helfen, so wurden als weitere Disziplinierungsmittel Verlust des Stimmrechts,[36] dann Arrest und schliesslich «Versorgung in Fürstenau» angedroht.[37]

Nach zeitgenössischer Anschauung und vor dem Hintergrund des bürgerlichen Wertesystems rechtfertigte die Bedrohung durch den Bettel solche polizeilich motivierten Zwangsmassnahmen bzw. verlangte sie gar.[38] Die Gesellschaft musste vor den Gefahren der selbst verschuldeten Armut geschützt und vor ihren Ängsten und Unsicherheiten bewahrt werden.

---

31 Vgl. VGR 1837, S. 190–191.

32 Vgl. VGR 1838, S. 100.

33 Vgl. StAGR CB II 959, S. 37–39.

34 StAGR XV 71a/7; VGR 1839, S. 42–49.

35 Dem «absoluten Bettelverbot» (Meyer [1988], S. 132) kam weiterhin oberste Priorität zu. Auch noch 1853, also 14 Jahre später, betonte die Armenkommission die nach wie vor zentrale Bedeutung des Bettels mit den Worten: «Zunahme oder Abnahme des Bettels in einem Lande ist jedenfalls der sicherste Prüfstein für den Grad der Ordnung oder Unordnung auf dem Gebiete seines Armenwesens, ja wir glauben mit der Behauptung nicht zu irren, dass mit dem Fortbestand des Bettels, und wäre es auch nur im geringen Masse, ein gedeihlicher Zustand des Armenwesens ohne Erfolg angestrebt wird» (StAGR XV 17 a/31).

36 Als weitere «Ehrenfolgen» der Armut kamen auch ein Wirtshausverbot oder der Entzug der Niederlassung in Betracht (vgl. Der Armenpfleger 3/1914–15, S. 17). Die Feststellung von Mirer (1922), dass Graubünden keine Ehrenfolgen der Armut kenne, trifft in dieser Absolutheit also nicht zu, zumindest nicht für das 19. Jahrhundert (S. 75).

37 Vgl. BM 1850, S. 68–70.

38 Vgl. etwa Allemann (1948), S. 29–30.

3. Aufbau und Organisation des Armenwesens: Zaghafte Inpflichtnahme der Gemeinden

Das mit den Kantonsverfassungen von 1803 und 1814 konzipierte heterogene bündnerische Staatswesen in Form eines föderativen Bundesstaates[39] erwies sich als wenig geeignet, das drängende Armutsproblem mit der erforderlichen Ernsthaftigkeit anzupacken. Die Gemeinden zeigten sich weder fähig noch willens, mit wirksamen Mitteln der Armut entgegenzutreten.

3.1. Das Armenwesen als koordinationsrechtliche Aufgabe des Kantons

Die Behebung der armenpolitischen Missstände konnte nicht weiterhin allein den Gemeinden zugemutet werden. Mit der Zeit wuchs die Erkenntnis, dass es für wirkliche Fortschritte in der Armutsbekämpfung weiterer Akteure bzw. einer führenden Hand bedurfte. Hatte sich im alten Freistaat die Gesamtrepublik der Armenproblematik gegenüber ohnmächtig gezeigt, besannen sich die kantonalen Behörden angesichts des immer drängenderen Armenproblems nun vermehrt ihrer eigenen Verantwortung. Die Einsicht begann zu reifen, dass die Armenpflege auch eine staatliche Angelegenheit sei.

Es bestand ein gesellschafts- und realpolitisches Einvernehmen darüber, dass eine befriedigende Lösung des Bettelwesens letztlich nur in einer kantonalrechtlich organisierten, für alle Gemeinden verbindlichen Armenpolitik liegen konnte.[40] Sodann reifte auch die Erkenntnis, dass dabei die Gemeinden stärker in die Pflicht genommen werden sollten.

3.2. Dezentrale Organisation mit vielen überforderten Gemeinden

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden die Gemeinden vom erstarkenden Kanton vermehrt zur Erfüllung von Aufgaben sozialer und polizeilicher Natur herangezogen. Der Staat vergrösserte den Einfluss auf ihren Aufgabenkreis und auf die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Organisation. Ihre Abhängigkeit von der übergeordneten staatlichen Ebene wurde damit immer stärker. Bisherige[41] und künftig den Gemeinden übertragene Aufgaben sollten durch neue oder schon vorhandene Gemeindeorgane gehörig verwaltet werden.[42] Neben den Aufgaben im Schul-, Strassen- und Forst- sowie im Steuerwesen war das auch im Armenwesen der Fall, das ein immer wichtigerer Zweig der Verwaltung wurde.

Aufgrund dieser staatsrechtlichen Entwicklung wies die Armenordnung von 1839 denn auch einen starken organisationsrechtlichen Bezug auf. Die «ökonomischen Gemeinden», d. h. die Nachbarschaften, wurden angehalten, eine kommunale Armenkommission (zu welcher auch der Ortspfarrer zugezogen werden konnte) oder wenigstens einen Armenvogt (Spendvogt)[43] zu bezeichnen.[44] Damit sollte das Armenwesen auch auf Gemeindestufe nicht mehr der zufälligen gemeindlichen Organisation überlassen werden.[45] Viele Gemeinden sahen sich aber ausserstande oder aber auch nicht willens, eine entsprechende Gemeindebehörde zu bestellen. So verfügten 1840 90 Gemeinden noch über keine eigene Armenverwaltung.[46] Der organisatorische Aufbau fiel ihnen auch in den folgenden Jahren nicht leicht. Zehn Jahre später besassen dann immerhin 50 Gemeinden Armenkommissionen, welche 1840 noch keine hatten.

Auf Kantonsebene wurden zwecks «besserer Handhabung einer guten Armenpolizei» elf Bezirke mit je einem Bezirkskommissar gebildet.[47] Neben der direkten Aufsichtsfunktion über die Gemeinden ihres Bezirks waren die Kommissäre auch verpflichtet, der obersten kantonalen Behörde jährlich

---

39 Rathgeb (2003a), S. 95.

40 Mirer (1922), S. 9; Pieth (1947), S. 18.

41 Zu den bisherigen Aufgaben gehörten jene, die ihren Ursprung in den ehemaligen ökonomischen Nachbarschaften hatten, wie vor allem die Verwaltung der Alpen, Wälder und Weiden.

42 Pedotti (1936), S. 41.

43 Art. 3 AO 1839; der Armen- oder Spendvogt war der Verwalter des Armenvermögens, dem auch die Armenpflege in materieller Hinsicht unterstand. Der Ausdruck stammt aus Zeiten, da die Armen an gewissen Tagen ihre Spenden, sei es in Geld oder Naturalien, d. h. also das Spendgut, erhielten (vgl. Sprecher [1942], S. 174, Anm. 17).

44 Vgl. Art. 3 AO 1839.

45 Die Tätigkeit der Gemeindearmenkommissionen lag vorab im Aufbau, in der Vermehrung, der Verwaltung und der zweckmässigen Verwendung der Armengüter.

46 Vgl. Rechenschaftsbericht der kantonalen Armenkommission vom Juni 1840.

47 Art. 4 AO 1839, Ziff. I. Art. 4 AO 1845 und Art. 12 AO 1849; die politische Aufteilung des Kantons in (zunächst 14) Bezirke (und Kreise) erfolgte erst mit dem Gesetz über die Einteilung des Kantons in Bezirke und Kreise vom 1. April 1851 (aRB, S. 17).

Bericht über den Zustand des Armenwesens zu erstatten.[48] In der Funktion als höchstes kantonales Organ des Armenwesens wurde der dreiköpfige Erziehungsrat bezeichnet,[49] welcher mit Beschluss des Grossen Rates vom 11. Juli 1840 für die das Armenwesen betreffenden Geschäfte künftig als «Armenkommission» bezeichnet wurde.[50] In dieser Funktion war die Behörde verantwortlich für die Beaufsichtigung und Regulierung des Armenwesens im ganzen Kanton.

4. Revisionen 1845 und 1849: Erste Anfänge einer präventiv wirkenden Armenpflege

Die Erfahrungen mit der Verordnung von 1839 liessen bald einmal ihre Mängel zutage treten. Diese offenbarten sich vor allem auf zwei Ebenen: Einmal wurden die Pflichten der Gemeinden gegenüber ihren unterstützungsbedürftigen Einwohnern immer noch nur unzureichend erfüllt. Sodann versprach man sich auch in der Änderung des organisationsrechtlichen Aufbaus des Armenwesens eine Verbesserung der Zustände. Die Erkenntnisse führten zu zweimaligen Revisionen der Armenordnung im Juni 1845[51] und im Juni 1849.[52]

Die Armenordnung von 1839 hatte die Gemeinden zwar verpflichtet, den Strassenbettel zu untersagen, und sie dazu angehalten, ihre Armen zu versorgen. Aber die Befürchtungen, dass dies nur unzureichend geschehe, bestätigten sich in den folgenden Jahren. Viele Gemeinden gestatteten den Armen ausdrücklich oder stillschweigend, in ihrer eigenen Gemeinde dem Hausbettel nachzugehen, mit welchem sich auch der verpönte Bettel auf den Strassen und jener von einer Gemeinde in die andere verband. Als wirksames Mittel gegen diese Unsitte sollten die «schuldigen» Gemeinden nun angehalten werden, von ihren wohlhabenderen Gemeindemitgliedern freiwillig Beiträge an Geld und Lebensmitteln zu sammeln. Durch eine zweckmässige Verteilung dieser Mittel, so die Vorstellung, sei es möglich, «die wirklich Armen auf eine viel geregeltere Weise zu erhalten, sie dem Müssiggange zu entreissen und an Tätigkeit zu gewöhnen».[53] Erste zaghafte Präventionsgedanken begannen zu reifen.

Sodann machte mit der «veränderten Einrichtung des Erziehungsrates»[54] auch eine organisationsrechtliche Frage eine Revision der Armenordnung von 1839 notwendig. Anstelle des bisherigen Erziehungsrates, welchem die Aufsicht über das Armenwesen zustand,[55] wurde 1845 eine Kantonal-Armenkommission aus drei Mitgliedern eingesetzt. Neben der Beaufsichtigung auch der Zwangsarbeitsanstalt in Fürstenau fiel ihr ebenso die Aufgabe zu, die Gemeinden zur Stiftung oder Vermehrung des Armengutes zu ermuntern und diese ganz allgemein in ihren Anstrengungen zu unterstützen bzw. sie zur Pflichterfüllung anzuhalten.[56] Noch immer aber wurde diese Einmischung in die ökonomischen Souveränitätsrechte vielfach als fragwürdige Beschneidung der nach Autonomie strebenden Gemeinden aufgefasst.

Die nochmals revidierte Armenordnung von 1849 hielt am unbedingten Bettelverbot in der eigenen Gemeinde fest. Neuland beschritt der Grosse Rat aber mit der kantonalen Unterstützung zu wenig leistungsfähiger Gemeinden in Form von direkter Hilfeleistung in Lebensmitteln oder Geld bzw. durch Zuschüsse aus der kantonalen Hilfskasse. Auch wurde den Gemeinden neu empfohlen, als Hilfsmittel den arbeitsfähigen und -willigen Individuen Arbeit zu verschaffen.[57] Zum ersten Mal versuchte der Kanton damit, das Armenwesen nicht nur mit rein polizeilichen Massnahmen im Sinne staatlicher Zwangsgewalt zu regeln. Vielmehr lag sein Bestreben nun auch darin, die Quellen der Armut mit einem Instrument der eigentlichen Armenpflege stopfen zu helfen. Sodann aber bildete der Hinweis zur Arbeitsbeschaffung auch den ersten Schritt hin zu einer präventiv wirkenden Armutsbekämpfung. Es sollte nicht nur bestehende Armut bekämpft, sondern künftige Bedürftigkeit vermindert oder gar verhindert werden.

---

48 Vgl. Art. 7 AO 1839, Ziff. II. Art. 6 AO 1845, Art. 15 Abs. 4 und 5 AO 1849.

49 Vgl. Art. 5 AO 1839; die Kantonal-Armenkommission hatte über den «Zustand des Armenwesens» im Kanton dem Kleinen Rat zuhanden des Grossen Rates Bericht zu erstatten (Art. 8 AO 1839, Ziff. II. Art. 7 Abs. 2 AO 1845, Art. 9 Abs. 5 AO 1849), womit diesem die eigentliche «politische Oberaufsicht» über das Armenwesen zukam.

50 Vgl. VGR 1840, S. 118; Ziff. II. Art. 1 AO 1845.

51 Nachtrag zum 4. Band der AGS 1845, V. Suppl.-Heft, S. 19–26.; VGR 1845, S. 42–48.

52 VGR 1849, S. 33–48.

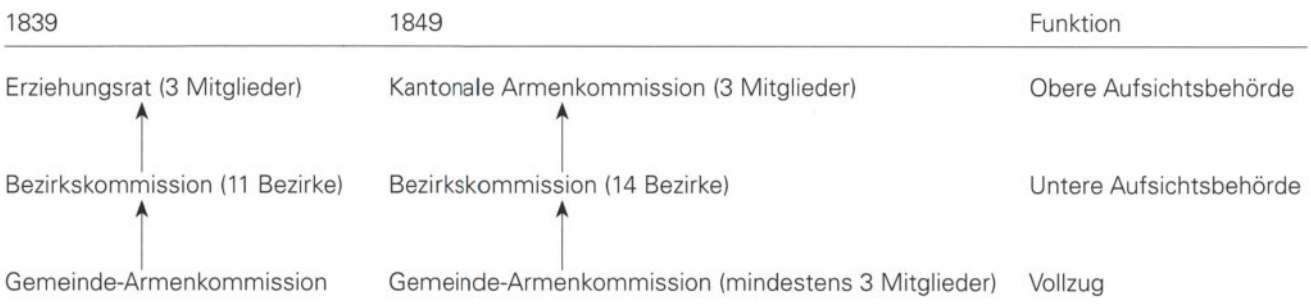
53 VGR 1845, S. 42.

54 VGR 1845, S. 44.

55 Art. 5 AO 1839.

56 Vgl. Art. 1 und 7 AO 1845.

57 Art. 17 AO 1849; damit wurde einem weiteren von Salis-Marschlins 1806 erhobenen Postulat entsprochen. Er hatte die Verdienstlosigkeit als Hauptquelle des Verarmens benannt (Von Salis-Marschlins [1806], S. 208).



Grafik 3: Behördenorganisation im bündnerischen Armenwesen.

An der Organisation des Armenwesens hingegen änderte sich nichts Grundlegendes. Die Gemeindearmenkommissionen, die Bezirksarmenkommissionen[58] sowie die kantonale Armenkommission bildeten nach wie vor die zuständigen Behörden für den Vollzug des Armenwesens. Die obige Grafik illustriert die organisationsrechtliche Entwicklung.

5. Die Unterstützungsbedürftigen: Ihre Kategorisierung und deren praktische Handhabung

Seit frühneuzeitlicher[59] Armenpolitik bildete die Frage, welcher Personenkreis für den Bezug von Fürsorgeleistungen der Allgemeinheit berechtigt sein solle, Gegenstand gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen. Im Weiteren stand aber stets auch das notwendige Äquivalent der Unterstützungsbedürftigen, nämlich die Problematik des unterstützungspflichtigen Gemeinwesens und damit des Unterstützungsträgers, im Zentrum der Diskussionen.

5.1. Veränderte Wahrnehmung der Armen und der Armut

Das Bettelwesen erfüllte im Mittelalter (aus kirchlich-theologischer Sicht) eine doppelt positive Funktion. Mit dem Spenden von Almosen erhoffte der Christ, das ewige Seelenheil erkaufen zu können. Aber auch den Armen war mit diesem Akt eine bedeutende Rolle zugedacht, indem sie als Gegengabe für das ewige Heil der Spendenden beteten.[60] Die Krisen des Spätmittelalters mit ihren Hungersnöten und Kriegen veränderten die Wahrnehmung und die Bewertung von Armut. Mit dem Wandel von sozialen Normen begann man, die Armen in Kategorien zu unterteilen. Ausläufer einer solchen Zuordnung reichen bis in die Gegenwart.

5.2. «Würdigkeit» bzw. «Unwürdigkeit» als Unterstützungskriterium

Um die Unterstützungswürdigkeit der Armutsbetroffenen beurteilen zu können, musste also nach den Quellen ihrer Bedürftigkeit gefragt werden. Nach zeitgenössischer Ansicht war die Armut verschuldet, wenn es der Betroffene versäumt hatte, für seinen Unterhalt zu sorgen. Selbst verschuldete Armut musste sich auch jener vorwerfen lassen, welcher mit seinen Mitteln verschwenderisch umging. «Arbeitsscheu», «Müssiggang» und «Vagantentum» waren die Prädikate, mit denen jene bedacht wurden, die ihren Lebensunterhalt mit Betteln, Prostitution oder Kleinkriminalität verdienten und die als nicht unterstützungswürdig stigmatisiert wurden.[61] Demgegenüber galten als unverschuldet in Armut geraten jene Personen, welche durch nicht voraussehbare Ereignisse daran gehindert wurden, sich einen Erwerb zu verschaffen – wie etwa wirtschaftliche Krisen, Epidemien oder Natur- und Brandkatastrophen einerseits oder Krankheit, Gebrechen, Greisenalter usw. andererseits. Nur solche unterstützungswürdige und einen ehrbaren Lebenswandel führende

58 Analog der Bezirksgerichte wurde der Kanton aber neu in 14 anstatt wie bisher elf Bezirke unterteilt (vgl. VGR vom 4. November 1848, S. 92).

59 Mit der Frühneuzeit wird üblicherweise das Zeitalter zwischen dem Spätmittelalter (Mitte des 13. Jahrhunderts bis Ende des 15. Jahrhunderts) und dem Übergang vom 18. zum 19. Jahrhundert bezeichnet.

60 Vgl. grundlegend dazu etwa Bräuer (2010), Butterwegge (2001), Fischer (1982), Paugam (2008), Rheinheimer (2000).

61 Vgl. dazu etwa Sassnick (1989b).

und sesshafte Arme konnten letztlich auf obrigkeitliche Fürsorge hoffen. Diese Kategorisierung der Armen prägte von nun an die Politik der Fürsorge auf massgebende Weise.[62]

5.2.1. Offene Umschreibung gemäss Armenordnung …

Auch die Armenordnung von 1839 basierte auf dieser Unterscheidung. Sie umschrieb mit den «hülfebedürftigen Bürgern und Angehörigen»[63] den Kreis der Unterstützungswürdigen sehr offen und unbestimmt.[64] Die revidierte Armenordnung 1849 definierte die Unterstützungswürdigkeit präziser und anhand von zuordnenden Kriterien. Danach zählten jene dazu, «welche erwiesenermassen ausser Fall sind, aus eigenen Mitteln oder durch Arbeitsverdienst sich und den Ihren auch nur den nothdürftigsten Lebensunterhalt zu verschaffen».[65] Diese Anforderungen räumten den mit dem Vollzug der Armenordnung betrauten Behörden einen weiten Beurteilungsspielraum ein.

5.2.2. … und unterschiedliche Praxis auf Gemeinde- und Kantonsebene

Eine zentrale Rolle bei der praktischen Umsetzung der Armenordnung nahmen bezeichnenderweise die Bezirkskommissäre ein, denn noch immer misstrauten die kantonalen Obrigkeiten der Loyalität der Gemeinden. Saumseligkeit und Nachlässigkeit bildeten weitere Untugenden, welche der Kanton vielen von ihnen bei der Erfüllung ihrer Pflichten immer noch unterstellte.[66] Zwischen den Bezirkskommissären und der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden entstand deshalb mitunter ein beträchtliches Spannungsfeld. Dieses wurde zusätzlich dadurch gefördert, als zwischen den beiden staatsrechtlichen Ebenen – Kanton hier, Gemeinden da – unterschiedliche Interessenlagen bei der Bekämpfung der Armut vorherrschten: Bei den Bezirks- bzw. kantonalen Behörden standen das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung und ganz allgemein die erwähnte Verbindlichkeit bestimmter bürgerlicher Verhaltensweisen[67] im Zentrum ihrer Anstrengungen. Bei den Gemeinden andererseits dominierten in erster Linie ökonomische Überlegungen, weshalb sie im Zweifelsfall einem Bedürftigen den Stempel «unwürdig» aufdrückten. Sie empfanden die Ordnungsbemühungen des Staates ihrer «Autonomie» zuwiderlaufend, wenngleich auch für sie eine Klassifizierung der Armen und ein systematisches Vorgehen im Kampf gegen Armut eine unabdingbare Notwendigkeit darstellte.

Den Gemeindearmenkommissionen konnte aus Sicht des Kantons bei der praktischen Zuordnung in die Unterstützungskategorien nicht freie Hand gelassen werden. Als eigentliche «Lenkungsinstrumente»[68] dienten ihnen deshalb die Berichte der Bezirkskommissäre. Aber auch diese gaben die Kriterien für die Unterstützungswürdigkeit nicht selbstbestimmt vor. Entscheidend für die Praxisfestlegung waren die von der Kantonalen Armenkommission periodisch erlassenen «Instruktionen für Armenkommissäre».[69] Diesen Dokumenten kam im Hinblick auf die Frage, ob eine hilfsbedürftige Person unterstützungsberechtigt war oder nicht, letztlich die Funktion eines eigentlichen Gradmessers zu. Die Bezirkskommissäre nahmen deshalb nur eine, wenn für die Umsetzung auch wichtige Mittlerfunktion zwischen den Gemeindearmenkommissionen und dem Erziehungsrat bzw. der Kantonal-Armenkommission ein.

Die kantonalen Weisungen verfolgten das Ziel, die Kategorie der Unterstützungswürdigkeit kan-

---

62 Eine Art verwandte Einteilung war jene in «verschämte» und «unverschämte» Arme. Zu den Ersteren gehörten solche, die sich trotz prekärer ökonomischer Lage von sich aus nicht zur Unterstützung meldeten, weil sie sich schämten, während zu den zweiten die frechen, aufdringlichen Bedürftigen zählten (vgl. Der Armenpfleger 5/1942, S. 26).

63 Die durch staatliche Massnahme einer Gemeinde aufgezwungenen oder von dieser aus eigenem Willen aufgenommenen «Angehörigen» verfügten, gleich den Bürgern, über ein Niederlassungsrecht in der Gemeinde und konnten von dieser nicht weggewiesen werden. Im Unterschied zum Bürger besass der Angehörige hingegen keinen Anspruch auf das Nutzungsvermögen und verfügte auch über keinerlei Stimm- und Wahlrecht (vgl. etwa Bollier [2000], S. 139–140; Dazzi [2008a], S. 57–58; Pedotti [1936], S. 43–44). Nach Dazzi wurde die Kategorie der Angehörigen erst 1815 geschaffen (Dazzi [2008a], S. 57, mit Hinweis auf Dosch [1913], S. 5).

64 Art. 1 Abs. 2 AO 1839; auch Ziff. I. Art. 1 Abs. 2 AO 1845.

65 Art. 1 AO 1849; nach Art. 17 Abs. 4 derselben obliegt der Gemeindearmenkommission, bei der Benutzung und Verwendung der Unterstützungsmittel auf die «dürftigen und würdigen Armen Bedacht zu nehmen».

66 Rageth (2012), S. 62–66, der den «Schlendrian» als hierfür bezeichnenden Schlüsselbegriff verwendet (S. 63).

67 Ebd., S. 74.

68 StAGR XIV 3 a; nach Rageth (2012) hatte die Einteilung bedürftiger Menschen in «würdige» und «unwürdige» Individuen auch bei den Bündner Armenkommissaren eine ununterbrochene Anwendung erfahren (S. 76).

69 StAGR XIV 1 d 3–4; diese wiesen den eigentlichen Charakter von Anweisungen oder Auslegungshilfen zuhanden der Bezirkskommissäre auf.

tonsweit nach einheitlichen Kriterien anzuwenden. Es sollte künftig nicht mehr der unabhängigen, individuellen Beurteilung jedes einzelnen Kommissärs überlassen werden, ob er eine Person als unterstützungswürdig einstufte oder nicht. So hatte etwa noch im Jahr 1847 ein Bezirkskommissär für die 902 von ihm als unterstützungsbedürftig eingestuften Personen ein eigenes, vierstufiges Klassifizierungsschema angewendet. Er trennte die Armen zunächst nach ihrer möglichen Arbeitsfähigkeit (arbeitsfähig oder arbeitsunfähig),[70] daraufhin nach der Frage der Würdigkeit («würdig» oder «unwürdig»).[71] Zwar erwies sich dieses Klassifizierungsmuster durchaus als zweckmässig und zukunftstauglich, weshalb sich die Unterstützungspraxis denn auch meistens daran orientierte. Von einer gemeinsamen Einteilungspraxis war man aber noch weit entfernt. 1852 versuchte der Kanton deshalb erstmals, den Bezirkskommissären zuhanden der Gemeindearmenkommissäre gewisse Leitplanken bei der Einschätzung der Unterstützungsberechtigung einer Person zu setzen. Die Gemeinden hatten ein «genaues Augenmerk darauf (zu) richten, dass Individuen, welche wegen leichtsinnigen, liederlichen Lebenswandels sammt den Ihrigen der ökonomischen Zerrüttung und damit der Hülfsbedürftigkeit mit schnellen Schritten zueilen, zeitig bevogtet, und wenn eine solche Massnahme keinen befriedigenden Erfolg hat, der Zwangsarbeitsanstalt in Fürstenau überwiesen werden».[72] Dennoch liess sich nicht verhindern, dass sich eine bezirksweise unterschiedliche Praxis bei den Zuordnungsmerkmalen wie «Liederlichkeit», «Arbeitsscheu», «Faulheit», «Schmarotzer» oder anderer Negativeigenschaften entwickelte bzw. aufrechterhielt. Entweder wurde die Person als «würdig» und damit als unterstützungswürdig erkannt, oder dann galt ihre Not als selbst verschuldet, womit sie nicht in den Genuss öffentlicher Fürsorge kamen.

In vielen Fällen war die Zuordnung aber nur vordergründig das Resultat einer objektiven Einschätzung der Unterstützungswürdigkeit. Entscheidendes Kriterium bildete dann vielmehr der Zustand der Gemeindefinanzen. Deren Schutz genoss bei den Nachbarschaften als den ökonomischen Gemeinden oberste Priorität. Ihre starke staatsrechtliche Stellung bestärkte sie lange in der Gewissheit, mit keinen nachteiligen Folgen rechnen zu müssen.[73] Dem Kanton standen die für die zwangsweise Durchsetzung seiner Anordnungen notwendigen Mittel vorderhand noch nicht zur Verfügung.

6. Das Bereitstellen eines Armengutes als grosse Herausforderung

Die Gemeinden sahen sich bis Mitte des 19. Jahrhunderts vor enorme Herausforderungen organisatorischer, personeller und vor allem auch finanzieller Natur gestellt. Neben der ihnen historisch übertragenen Armenpflege wurden ihnen wie gesehen weitere zentrale Aufgabenbereiche übertragen, deren Finanzierung sie zu übernehmen hatten. Ihre grösste Sorge aber galt den drückenden Armenlasten, für deren Bewältigung sie ein spezielles Armengut zu bilden hatten, welches sie zwingend in den Dienst der Armenpflege stellen mussten. Ein Beschluss des Grossen Rates vom 27. Oktober 1847[74] verpflichtete die Gemeinden ausserdem, ihr Armengut vom übrigen Gemeindevermögen auszuscheiden und getrennt zu verwalten. Zudem seien «die bestehenden und noch zu stiftenden Armenfonds auf sicheres Unterpfand oder durch Anlage bei der Kantonal-Sparkasse gehörig sicherzustellen». Mit der Sicherungsvorschrift sollten diese Vermögensteile dem Armenwesen als einer besonders wichtigen Gemeindeaufgabe vorbehalten bleiben und in ihrer Substanz nicht gefährdet werden.

6.1. Der Armenfonds als Teil des Armengutes

Wie die armenrechtliche Literatur allgemein, differenzierten auch die bisherigen Ausführungen nicht zwischen den beiden für das Armenwesen zentralen Begriffen «Armengut» und «Armenfonds». Vielfach wurden und werden sie trotz ihres unterschiedlichen Gehalts gleichbedeutend verwendet. Es drängt sich deshalb der Versuch einer Klärung auf.

---

70 So z. B. auch der Armenbericht des Bezirks Plessur von 1853 (StAGR XIV 3 a); in diesem Sinne ähnlich bereits von Salis-Marschlins (1806), S. 208–210.

71 Rageth (2012), S. 76–77.

72 StAGR XIV 1 d 3.

73 Vgl. auch Kuster (2017), S. 98–99.

74 VGR vom 27. Oktober 1847, S. 219–220.

Das für die Armenpflege benötigte Vermögen im Eigentum der (Bürger-)Gemeinde konnte aus völlig unterschiedlichen Vermögenswerten wie Geld, Wertpapieren oder auch Gebäuden mit landwirtschaftlichen Betrieben samt Inventar und Einrichtungen, Grundstücken usw. bestehen.[75] *Diese Vermögensmasse bildete das Substrat der Gemeinde, also jene materielle Grundlage, die ihr die Erfüllung ihrer armenrechtlichen Verpflichtungen ermöglichte. Das Gemeindevermögen in seiner Gesamtheit entsprach dem* ***Armengut****.*

Demgegenüber liegt es im Wesen eines Fonds ganz allgemein, dass er als ausgeschiedener Vermögenskomplex in seiner inneren Substanz ungeschmälert erhalten bleiben und so in den Dienst der zweckbestimmten Aufgabe gestellt werden soll. Die Funktion des spezifischen ***Armenfonds*** *bestand demnach darin, dass er mit seinem Bestand in gewissem Masse Garantie für dauernde Möglichkeit öffentlicher Armenpflege leisten sollte.*[76] *Der Armenfonds bzw. das Hauptgut als solches durfte demnach nur in dringenden Fällen und mit besonderer Bewilligung des Kleinen Rates angegriffen werden.*[77] *Wird nun für das Wesensmerkmal eines Fonds vorausgesetzt, dass ausnahmsweise nicht nur dessen Erträgnisse für die Erfüllung des Fondszwecks eingesetzt werden dürfen, sondern in geringem Masse auch das Stammgut, sind von den denkbaren Vermögensarten für den Fonds grundsätzlich nur diejenigen verwertbar, die verzehrbar sind. Das sind im Wesentlichen Geld, Wertpapiere und sonstige Forderungen. Ein Fondsvermögen kann sich daher nur oder zumindest zum überwiegenden Teil aus eben solchen Werten zusammensetzen. Umgekehrt formuliert, kann nicht das gesamte oder nicht einmal der überwiegende Teil des Vermögens in unverbrauchbaren Sachen und Werten (z. B. Gebäuden, Grundstücken, Einrichtungen) bestehen.*[78] *Der verzehrbare Teil muss also einen wesentlichen Teil des Vermögens bilden. Ausgehend von dieser begrifflichen Einordnung gehören – worauf schon ihre Bezeichnung hinweist – die verschiedenen Fonds wie z. B. der Armenfonds und die weiteren der Armenpflege dienenden Fonds zum Vermögen des «Armenfonds». In ihrer Funktion trugen sie zur Unterstützung der Armen bei, waren also Teil des Armengutes. Demgegenüber dienten die im Eigentum einer Gemeinde stehenden Armen-, Kranken- und weitere der Armen- und Altersfürsorge dienenden Grundstücke*[79] *als solche nicht direkt mit ihrem Vermögenswert, aber immerhin indirekt, d. h. mit ihren Erträgnissen, den Bedürfnissen für die Armenpflege, weshalb sie nicht dem Armenfonds zuzurechnen, wohl aber zum «Armengut» zu zählen waren. Zusammenfassend kann deshalb gesagt werden, dass der Armenfonds stets Teil des umfassenderen Armengutes bildete, dass Letzteres aber noch aus weiteren Vermögenswerten bestehen konnte. Die Bezeichnung «Armengut» beinhaltete damit als Oberbegriff das gesamte Vermögen der Armenpflege einer Gemeinde.*

6.2. Vielfältige Herkunft, uneinheitliche Zusammensetzung, ungleiche Bestände[80]

Die Armenfürsorge war seit der Reformation Pflicht der Gemeinden. Die notwendigen Mittel schöpften sie aus der bei den Gottesdiensten gespeisten Kollektenkasse. Der Einzelne stand aber trotzdem in der Verpflichtung seinem bedürftigen Nachbarn und Verwandten gegenüber. Vermächtnisse und Stiftungen lauteten immer häufiger zugunsten von Privaten. Aus solchen Zuwendungen gingen schliesslich die Armen- oder Spendfonds hervor. Man gab den Bedürftigen in jener Zeit gewöhnlich nicht bares Geld, sondern Lebensmittel wie etwa Butter und Käse. In anderen Gegenden teilte man

75 Die Ausführungen zur Beispielgemeinde Chur zeigen die Vielfältigkeit der Mittel (vgl. Kap. V.6.1.).

76 Vgl. Mirer (1922), S. 46, mit Hinweis auf Lampert Ulrich: Die kirchlichen Stiftungen, Anstalten und Körperschaften nach öffentlichem Recht, Zürich 1912.

77 § 10 lit. c Armenordnung 1857; vgl. auch RP III Nr. 2054 vom 11. März 1914, und KA 1914, S. 162.

78 Vgl. Stolzlechner (1982), S. 22.

79 Im Beispiel der Bürgergemeinde Chur wiesen der Inventarwert des Bürgerheims und der Waisenanstalt ein Mehrfaches der für die Armenpflege eingesetzten Erträgnisse aus. Dasselbe galt allgemein für alle Altersheime, Spitäler usw.

80 Vgl. zur entsprechenden Situation unter der Armenordnung von 1856 unten Kap. IV.7.3.

an Arme von Zeit zu Zeit Allmendboden zur Urbarmachung und unentgeltlichen Benutzung oder für sehr bescheidenen Zins aus.[81] Im Oberhalbstein, im Oberland oder an anderen Orten wurden an hohen Festtagen Lebensmittel, die aus Spendfonds oder aus Kollekten angeschafft worden waren, abgegeben. Was der alte Dreibündenstaat in dieser Richtung unternahm, geschah auf freiwilliger Basis.[82] Angesichts weitverbreiteter und zunehmender Armut konnte dies auf Dauer nicht genügen. Es bedurfte in erster Linie eines ausreichenden und vielfältig zusammengesetzten Armengutes, dessen Verwendung in organisatorische Bahnen zu lenken war. Den meistens armen Gemeinden fiel es aber schwer, produktives Land gratis oder gegen einen kleinen Zins zur Bebauung oder als Sömmerungsland für etwas Vieh abzugeben.

6.2.1. Schwieriges Beschaffen von Unterstützungsmitteln

Schon der mehrfach zitierte armenpolitische Pionier Carl Ulysses von Salis-Marschlins hatte in seinem Programm postuliert, dass sich die Gemeinden die erforderlichen Mittel für eine wirkungsvolle Armutsbekämpfung in Form von Armenfonds zwingend zu beschaffen hätten. Neben dem Abstellen jeglichen Bettels als erste Forderung eines zweckmässig organisierten Armenwesens erkannte er sogleich die «planmässige Einrichtung eines Armenfonds und in der weislichen Verwaltung desselben».[83] Zwar verwies er auf einige vorbildliche Gemeinden mit bestehenden Armenstiftungen wie Davos (wo aus den Zinsen eines Fonds von 17 000 fl.[84] den Armen Lebensmittel und Geld ausgeteilt wird), Klosters (Armenfonds von etwa 10 000 fl. an Kapital und Boden), Seewis (Armenfonds von etwa 3000 fl., Abgabe von Geld, Mehl oder Schmalz an die Armen) oder auch Disentis (Armenstiftung, welche jährlich ungefähr 90 Viertel Korn bezieht). In keiner dieser und weiterer erwähnten Gemeinden mit Armenfonds werde dieser aber nach den Grundsätzen einer zweckorientierten Armenpflege verwendet.[85]

Salis-Marschlins beliess es aber nicht bei der Kritik, sondern unterbreitete gleich selber einige teils kreativ anmutende Vorschläge der Mittelbeschaffung. So könnten etwa die bisher den Bettlern gereichten Almosen dem Armenfonds gespendet, Löser[86] gewidmet, der Armenfonds bei der Austeilung von Holzlösern, bei der jährlichen Austeilung des Molkens in den Alpen oder bei Vermächtnissen von Personen ohne nahe Verwandte oder schliesslich auch bei «erfreulichen Gelegenheiten» wie Taufen, Hochzeiten usw. in Form eines Beitrages berücksichtigt werden.[87] Die Spendvorschläge waren auf die vielfältigen praktischen Bedürfnisse der Armengenössigen ausgerichtet.

Im Vorfeld der Armenordnung startete die kantonale Armenkommission eine kantonsweit angelegte Umfrage über Höhe und Zusammensetzung der gemeindlichen Armenfonds. Die Ergebnisse bestätigten die Ansicht des armenpolitischen Vordenkers. 92 Gemeinden wiesen eine Gesamtsumme von fl. 232 643.43 kr. (ca. 395 500.– Franken[88]) kapitalisierter[89] Armenfonds mit einem jährlichen Ertrag von fl. 9 709.56 kr. aus. Beinahe ein Drittel dieses Ertrages fiel der Stadt Chur zu, deren Armenfonds von fl. 67 000 jährlich fl. 2 700 rentierte. 136 Gemeinden hatten gar keine Armenstiftungen, womit alles Fehlende der Privatwohltätigkeit aufgebürdet war.[90] Die Mehrzahl der Gemeinden hatte es also versäumt, für ein genügendes Armengut zu sorgen – zu stark litten sie noch unter den Altlasten früherer Ereignisse –, oder massen ihm eine untergeordnete Bedeutung zu oder aber zeigten sich schlicht zu bequem, ein solches anzulegen.

Etliche Gemeinden ohne Armenfonds sahen in ihrer hilflosen Lage keinen anderen Ausweg, als bestimmte Arme mit «Bettelbriefen» auszurüsten. Damit durften etwa Kranke und Gebrechliche öffentlich um mildtätige Gaben bitten, was zur angestrebten und höchst willkommenen Schonung der knappen Gemeindemittel beitrug. «Ein rechter Bündner Landamann musste nicht nur wissen, wie man eine Landsgemeinde eröffnete oder eine Erbschaft teilte, sondern auch, wie man Bettelbriefe ausstellte, mit denen man verarmte Mitbürger vom Halse schaffte. Man hatte

---

81 Vgl. dazu auch die Beispiele unter Abschn. 6.3.2.

82 Pieth (1947), S. 11–12.

83 Von Salis-Marschlins (1806), S. 204.

84 Vgl. zu den Währungsumrechnungen Anhang 5.

85 Zu diesen Grundsätzen zählte Salis-Marschlins darüber hinaus auch ein absolutes Bettelverbot ebenso wie das Erfordernis, die Ursachen der Armut zu vermindern oder auch die Almosen nach organisierten und nach einheitlichen Richtlinien auszuteilen (von Salis-Marschlins [1806], S. 202–204, 207–208, 208–210).

86 Vgl. zu diesem Begriff unten Abschn. 6.3.1. und 6.3.2.

87 Von Salis-Marschlins (1806), S. 204–206.

88 Vgl. zum Umrechnungskurs im Anhang 5.

89 Mit der Kapitalisierung wird der aktuelle Kapitalwert von zukünftigen periodischen Leistungen bestimmt.

90 Bericht der Kantonal-Armenkommission für die Jahre 1840 bis 1846, S. 5 (StAGR XV 17 a/23).

dafür besondere Vorlagen [...]».[91] Die Aussage des Bündner Pfarrers veranschaulichte das Dilemma so mancher Gemeinde zwischen ihrer Unterstützungspflicht einerseits und der Sorge um das kostbare Armengut andererseits. Dass damit das von der Regierung so heftig bekämpfte Bettelwesen gerade gefördert wurde, war da als das kleinere Übel in Kauf zu nehmen.

Die Herausforderung bestand nun darin, in einem armen Kanton wie Graubünden die selbstbewussten Gemeinden überhaupt für den Aufbau eines Armenfonds zu verpflichten. Die Armenordnung von 1839 verlangte von den Gemeinden entsprechende Anstrengungen.[92] Auf welche Weise und womit sie ihre Armenfonds aufbauen sollten, blieb ihnen überlassen, wie obige Beispiele andeuteten. Dennoch empfahl die Armenordnung 1839 den Gemeinden zwecks Aufbau eines Armengutes beispielhaft eine Anzahl «zweckmässiger Mittel»: Zuschüsse aus der Gemeindekasse, Verwendung von «Gemeindegefällen»[93] oder Gemeindeliegenschaften, Aufnahme von mildtätigen Steuern, Festsetzung besonderer Gebühren «oder auf irgend andere angemessene Weise ein Armengut zu bilden, und das allfällig schon bestehende zu vermehren».[94] Der Aufforderung des Kleinen Rates, Armenfonds anzulegen und diese tunlichst zu mehren, konnten aber längst nicht alle Gemeinden nachkommen. In anderen wiederum mochte es weniger an fehlenden Mitteln liegen als vielmehr an der Scham der Armen, überhaupt der Bettelei zu obliegen. So berichtete etwa die Gemeinde Ausserferrera am 10. April 1839 zuhanden des Kantons: «Wir zeigen mit dieser Zuschrift an, dass in unserer Nachbarschaft es keine Bettler gibt, die Almosen sammeln[,] und auch haben wir nicht eine Haushaltung, die andern Familien zur Last kommt, wenn schon im Ganzen keine grossen Vermögen vorhanden sind in unserem wilden Tale. Unser Lüt, so arm sie auch sind, schämen zu betteln und andern Lüten ihr Brod abzufordern. Wir händ auch darum kein Capital für die Armen und so lang als kein Mensch von unsern Inwohnern belastet wird, glauben wir, es brauche auch nicht solche Capitalien.»[95] Ungewollt wurde damit gerade dem verpönten Bettel Vorschub geleistet.

Trotz ihren ökonomischen Schwierigkeiten unternahmen viele Gemeinden ernsthafte Bemühungen, ein ausreichendes und möglichst zweckmässiges Armengut aufzubauen. In ihrem Rechenschaftsbericht vom Juni 1840 attestierte die Armenkommission denn auch 183 Gemeinden, genügend Mittel aufzuweisen, um «eigene» Arme zu unterstützen, weitere 42 seien auf auswärtige Hilfe angewiesen.[96] Und auch in ihrem «Kurzen Bericht über das Armenwesen» vom 5. Oktober 1842[97] anerkannte die Kantonal-Armenkommission, die zweckmässigsten Einrichtungen «mit Ernst und Anstrengungen» getroffen zu haben. Die Entwicklung nahm aber erwartungsgemäss keinen gleichbleibenden Verlauf. Noch 1845 besassen 35 Gemeinden weder einen Armenfonds noch ein Spendgut, oder dieses war aufgebraucht, und anfangs der 1850er-Jahre verfügten gar 58 Gemeinden über keine Unterstützungsmittel mehr.[98] Die gehäuften armutsfördernden Ereignisse in den 1840er- und 1850er-Jahren[99], aber auch andere Gründe wie etwa Überforderung oder fehlende Anstrengungen von Gemeinden, ihr Armengut zu äufnen, hatten zu dieser Abwärtsspirale beigetragen. Die Vermehrung der Armenfonds[100] konnte mit der steten Zunahme der Armenlasten nicht Schritt halten.

6.2.2. Die Armenfonds einiger ausgewählter Gemeinden und in der bezirksweisen Übersicht

Dennoch fanden einige bereits oben von Carl Ulysses von Salis-Marschlins genannte Gemeinden anfangs der 1850er-Jahre anerkennende Erwähnung für ihr umfangreiches Armengut.[101] So

---

91 Hartmann (1937), S. 11.

92 Vgl. Art. 6 lit. a und b AO 1839, Ziff. II. Art. 5 lit. a AO 1845, Art. 17 lit. b AO 1849. Die Revision von 1849 forderte zudem, dass die Gemeinden das Armengut vom übrigen Gemeindevermögen auszuscheiden hätten (Art. 17 Abs. 1 lit. b).

93 Für verschiedene Leistungen der Gemeinde wurde von den Leuten eine Abgabe, ein «Gefälle», erhoben.

94 Art. 2 AO 1839.

95 Homepage der Gemeinde Andeer https://www.ragaz.net/andeer/index.php?armenwesen (zuletzt besucht am 07.01.2019).

96 Rageth (2012), S. 46 mit Hinweis auf StAGR XIV 3 a (1839), Bericht des Erziehungsrates vom 9./16. Juni 1840 (StAGR XV 17 a/23).

97 StAGR XV 17 a/23.

98 «Übersicht der Armenfonde und der unterstützten Armen des Kantons Graubünden», in: BM 1–8/1855.

99 So führten in den 1850er-Jahren vor allem fallende Preise für landwirtschaftliche Produkte zu einer gewaltigen Schuldenaufwertung, zu Zwangsverwertungen und damit zu massenhaften Vertreibungen von der Scholle.

100 Die Vermehrung ist abzugrenzen von der «Verwendung» des Armenfonds bzw. genauer von dessen Erträgnissen; der Bestand des Armenfonds durfte für die Unterstützungen grundsätzlich nicht verwendet werden.

101 Vgl. BM 3/1854 und 6/1855; auch wenn sie keine Erwähnung fand, so verfügte die Stadt bzw. Bürgergemeinde

nehme Davos mit seinem «schönen Armenfonds» in Höhe von etwa 23 000 Gulden unstreitig den ersten Rang unter den Gerichten des ehemaligen Zehngerichtebundes ein.[102] Dieser sei wahrscheinlich durch Güterschnitz, durch (Bürger-)Einkäufe und Vermächtnisse (Legate) gebildet worden. Bedeutende Summen aus dem Armenfonds wurden jährlich etwa zur Unterstützung an ausserhalb der Landschaft wohnenden Armen verwendet. Die Gemeinde Klosters habe einen nicht unbedeutenden Teil ihres Spendfonds wohl verschiedenen Vermächtnissen zu verdanken. Umso bezeichnender für die ökonomisch bedrohliche Situation ärmerer Gemeinden als Klosters (und indirekt auch als Beleg für die weitverbreitet herrschende Armennot) war der Hinweis, dass deren Armenfonds angesichts der grossen Zahl von Armen lange nicht ausgereicht habe, um z. B. in den Jahren 1846 und 1847 auch nur die dringendsten Bedürfnisse befriedigen zu können. Dennoch sprach der Chronist bereits wenige Jahre später von grossen Verbesserungen und «versichert, die Gemeinde habe noch hinreichend urbarisierbaren Boden, auf dem die Armen ungehindert sich Früchte anpflanzen können und könnten. Überdies sind ihnen etwelche Vorrechte in den 130–140 Wild- und Freimädern eingeräumt».[103] In der Gemeinde Serneus[104] (in welcher über den Ursprung des Armenfonds keine gesicherten Kenntnisse vorlägen) habe «das Vermögen der Armen» zum grössten Teil auf Grundstücken und Häusern gelegen und sei mit den Jahren von 757 fl. (um 1700) auf 5 062 fl. (1817) und nunmehr auf 5 500 fl. (1854) gewachsen. Die Gemeinde Saas, welche ihren Armenfonds ebenfalls verschiedenen Legaten zu verdanken hatte, habe «dermalen als Armengut einen Kapitalfonds von Fr. 5 453.25 Rp., wozu noch von 23 ½ Viertel eidg. Korn Zins hinzukommt, welche à Fr. 2 einen Kapitalwerth von Fr. 1 175 darstellen. Das gesammte verfügbare Armenvermögen beläuft sich demnach auf Fr. 6 628.25 Rp.»[105] Die Gemeinde unterstütze damit 32 Personen. Als weitere Beispiele wurden genannt die Gemeinden Küblis mit einem Armenfonds von 2 950.80 Franken und Conters mit einem «Spendvermögen» von 3 158.60 Franken. In der Gemeinde Andeer ging der Armenfonds auf das Jahr 1811 zurück, als das «Schorschische Haus» dafür 250 Gulden stiftete. Diese Vergabung bildete den Grundstock des bürgerlichen Armenfonds.[106] Der Armenfonds der von hohen Armenlasten geplagten Gemeinde Tujetsch vermehrte sich durch jährliche Kollekten von etwa 700 Franken und anderer Einkünfte um 5 000 Franken. Ebenso hätten sich die Spendfonds der Gemeinden Medels und Disentis um ansehnliche Beträge vergrössert.[107] Als beispielhaft für die Vielfalt bei der Bereitstellung neuer Unterstützungsmittel sei abschliessend die Gemeinde Tamins mit ihrer neuen Armenordnung von 1850 erwähnt, «deren meiste Bestimmungen auch anderswo, unverändert oder mit geringen Modifikationen, anwendbar sein dürften».[108] Danach waren die bisherigen Mittel auf die Zinsen vom Armengut und die Feststeuern beschränkt. Mit der neuen Armenordnung wurden nun a) entbehrliche Fusswege für auskäuflich erklärt und die Auskaufspreise sowie die Bussen für den verbotenen Gebrauch solcher ausgekauften Wege dem Armenfonds zugewiesen, b) die Austeilung von Gemeindeboden und c) die alljährliche Sammlung einer Naturalsteuer beschlossen. «Zu lezterm Behuf gehen jeden Herbst, nach eingesammelten Feldfrüchten, zwei Mitglieder der Armenkommission von Haus zu Haus und schreiben von jeder Hauhaltung auf, was und wieviel sie an Naturalien, wie Kartoffeln, Korn, Schmalz und dergleichen zur Unterstützung der Armen das Jahr

---

Chur über das bestorganisierte und leistungsfähigste Armenwesen in Form von offener und geschlossener Fürsorge (VON SPRECHER / JENNY, S. 475); vgl. dazu im Einzelnen Kap. V.6.1.

102 Schon nach den Kriegsjahren 1799 bis 1800 habe der Armenfonds in Davos 17 000 fl. betragen, dessen Zinsen von der sehr geringen Zahl von Armen bei Weitem nicht aufgebraucht worden seien, indem man den Bedürftigen gewöhnlich nicht Bargeld, sondern Lebensmittel, namentlich Butter und Käse, entweder umsonst oder um einen sehr billigen Preis verabreicht habe (VON SPRECHER / JENNY, S. 475); vgl. auch Der neue Sammler 1806, Heft I und Heft II, S. 55–57, und Heft III und Heft IV, S. 198.

103 BM 1854, S. 53. Im Bericht der Armenkommission für die Jahre 1840 bis 1846 wird zur Gemeinde Klosters erwähnt, dass die Unterstützung ausschliesslich in Form von Lebensmitteln im Tausch mit gefertigten Arbeitserzeugnissen bestehe. Durch diese «sehr empfehlenswerte Einrichtung» habe es die Gemeinde geschafft, ihre Armen nicht nur zu versorgen, sondern sie an die Arbeit zu gewöhnen (StAGR XV 17 a/23, S. 18–19).

104 Serneus vereinigte sich 1865 mit der Gemeinde Klosters.

105 BM 1855, S. 106; vgl. zum Armenfonds der Gemeinde Saas auch Bündner Kalender 1995, S. 57–60.

106 Homepage der Gemeinde Andeer https://www.ragaz.net/andeer/index.php?armenwesen (zuletzt besucht am 07.01.2019).

107 Vgl. Amtsbericht der Kantonalarmenkommission 1857, in: LB 1854–57, S. 215.

108 Vgl. BM 1850, S. 68–70.

Bezirk	Armenfonds				
	Kapitalien	Anderes	Total	Bevölkerungszahl (1950)	«Armenfondsquote»/EW (gerundet)
1. Plessur	83 642.48	227 157.86	310 800.34	9 141	34.–
2. Unterlandquart	99 550.34	51 252.99	150 813.33	11 304	13.–
3. Oberlandquart	110 416.05	510.00	110 926.05	6 907	16.–
4. Albula	29 023.00	510.00	29 533.00	6 708	4.–
5. Imboden	18 174.00	14 370.00	32 544.00	5 413	6.–
6. Heinzenberg	17 882.10	4 275.05	22 157.15	6 545	3.–
7. Hinterrhein	23 576.71	–.–	23 576.71	3 701	6.–
8. Moesa	2 779.91	125.00	2 904.91	6 165	0.50
9. Vorderrhein	31 231.00	57 090.00	88 321.00	6 503	14.–
10. Glenner	53 154.08	55 261.50	108 415.58	11 226	10.–
11. Maloja	36 794.10	–.–	36 794.10	4 453	8.–
12. Bernina	7 824.00	3 200.50	11 024.50	3 888	3.–
13. Inn	7 246.00	187.00	7 433.00	6 458	1.–
14. Münstertal	2 386.00	–.–	2 386.00	1 483	2.–
Total	**523 689.77**	**413 939.90**	**937 629.67**	**89 895**	**10.–**

Tabelle 2: Bezirksweise Bestände der Armenfonds 1854.

hindurch zu verabreichen im Falle sei.»[109] Der Kreativität bei der Belastung von Gemeindeleistungen mit Abgaben zugunsten des Armenfonds war kaum Grenzen gesetzt.

Die Vielfalt an Unterstützungsmitteln zeigt, dass es dem Gutdünken der Gemeinden überlassen blieb, wie sie ihre Unterstützungsmittel beschafften bzw. wie sich diese zusammensetzten. Oft liessen sie sich dabei ganz pragmatisch von «adressatengerechtem» Handeln leiten, indem nach jenen Hilfen gesucht wurde, für welche am meisten Bedarf herrschte. Es oblag dann dem Armen- oder Spendvogt in der Gemeinde, die Verteilung der Gaben möglichst nach dem gerade vorliegenden Mangel auszurichten.

In der breit angelegten Umfrage über den Zustand des Bündner Armenwesens im Jahr 1854 wurden die Bestände der kommunalen Armenfonds erhoben und bezirksweise zusammengezogen. Diese waren entweder der Kategorie «Kapitalien» oder «Anderes» zuzuweisen. Entgegen dem heutigen Verständnis figurierten unter der ersten im Wesentlichen die Armenfonds, d. h. Gelder und Naturalien, während in der zweiten die Immobilien erfasst wurden.

Für die einzelnen Bezirke ergab sich dabei das in Tabelle 2 dargestellte Bild (in Franken).[110]

Die Tabelle erklärt ein Mehrfaches: Der Vergleich mit dem von 1840 bis 1849 von fl. 335 661.30 kr auf fl. 536 525.27 kr[111] oder auf rund 630 000 Franken gestiegenen Armengut mit jenem von jenem von 1854 belegt den kräftigen Anstieg des Armenfonds um rund 49 Prozent. Dass die Gemeinden mit der Revision der Armenordnung von 1849 stärker in die Pflicht genommen wurden, ein Armengut bereitzustellen, zeigte Wirkung. Sodann unterstreicht die Zusammenstellung die dominierende Stellung der Stadt Chur (Bezirk Plessur) mit ihrem breit gestreuten, umfangreichen Armengut, welches hauptsächlich aus Immobilien bestand. Und schliesslich bestätigt das fehlende Muster beim Verhältnis zwischen Geld/Naturalien- und Immobilienbestand, dass sich bei der Beschaffenheit des Armenfonds keine einheitliche Struktur feststellen liess. Die Zusammensetzung blieb also vielfach davon abhängig, welche Mittel sich eine Gemeinde gerade beschaffen konnte.

109 Ebd., S. 68.

110 Vgl. «Übersicht der Armenfonde und der unterstützten Armen des Kantons Graubünden», aufgenommen im Sommer 1854 (StAGR XIV 3 a).

111 Vgl. BM 1851, S. 137.

6.3. Das Nutzungsvermögen als vermögensrechtliche «Urform» im Besonderen

Bei der noch heute dem bündnerischen Recht bekannten Kategorie des Nutzungsvermögens[112] handelt es sich um einen geschichtlich gewachsenen, mit einer sach- und eigentumsrechtlichen Problematik verbundenen Begriff. Diese Vermögenkategorie bildete für die landwirtschaftlich ausgerichteten Nachbarschaften das wertvollste und hauptsächliche Substrat und war Ausfluss der Zugehörigkeit zum Nachbarschaftsverband. Mit dem allmählichen Wandel der ökonomischen Nachbarschaft zur politischen Gemeinde veränderte sich auch das genossenschaftliche Nutzungsrecht zu einem bürgerlichen Nutzungsrecht. Das ökonomische Nutzungsrecht entwickelte sich dergestalt zu einem öffentlichen Recht des Gemeindebürgers als Ausfluss seines Gemeindebürgerrechts.[113]

6.3.1. Nutzung als das wesentliche Recht der Nachbarschaftsgenossen …

Die Regelung der Nutzung in Form von Weide-, Flur- und Forstpolizei bildete die Hauptaufgabe der Nachbarschaften. Die Nutzung besonders an der Allmende erfolgte in der Regel gemeinsam durch alle Genossen nach Massgabe ihrer Bedürfnisse und vor den 1860er-Jahren teilweise auch unentgeltlich. Erst danach war das Nutzungsrecht in einzelnen Gemeinden mit einer Abgabe verbunden, weil die Gemeindeutilitäten[114] in erster Linie zur Befriedigung der Gemeindebedürfnisse bestimmt waren. Vereinzelte Gemeindeordnungen wie etwa jene von Flims, Präz oder Tschiertschen verlangten von den Bürgern eine entsprechende billige Entschädigung an die Gemeindekasse für die Nutzung aller Gemeindeutilitäten, andere, wie z. B. die von Grono, nur eine solche für die Benutzung von Wald und Alpen. Im Gegensatz zu den voraussetzungslos geschuldeten Steuern[115] qualifizierten sich diese Nutzungstaxen als ein Entgelt für bestimmte Vorteile, welche die Gemeinden den Nutzniessern boten. Die Abgabe durfte also nur von jenen erhoben werden, welche von diesen Vermögen auch tatsächlich Gebrauch machten.

Für die Landwirte bildete die Möglichkeit, ihr Vieh zu alpen, einen zentralen Bestandteil ihrer wirtschaftlichen Existenz. Die Frage, welche Kriterien massgebend waren, ***ob und mit welchem Viehbestand die Alpen bestossen werden durften,*** *war deshalb oft Gegenstand von Auseinandersetzungen zwischen den Bürgern und den Niedergelassenen (das waren Bündner aus anderen Gemeinden und Schweizer aus anderen Kantonen). Als Grundlage diente dabei die Frage, mit welchem Heu, d. h. mit auswärtig oder auf Gemeindegebiet gewachsenem, die Kühe «gewintert» bzw. gefüttert wurden. Je nachdem bekamen dann die Niedergelassenen den Vorzug vor den Bürgern. So auch in einem Fall im Jahr 1897, als der Kleine Rat erwog, dass der Bedarf der Bürger hinsichtlich der Alpnutzungen, soweit er mit Gütern zusammenhing, welche ausserhalb des Gemeindeterritoriums lagen, hinter demjenigen der Niedergelassenen zurückstand, soweit deren Güter innerhalb der Gemeinde lagen.*[116]

Solche und andere in den Nachbarschaftsstatuten enthaltenen Grundsätze über die Bestossung und die Nutzung von Alpen, Allmenden und Weiden wurden später auch von der regierungsrätlichen Verwaltungsrechtsprechung als geschriebene[117] *oder gewohnheitsrechtliche Rechtssätze befolgt.*[118]

---

112 Der schweizweit einzig im Kanton Graubünden geläufige Begriff des Nutzungsvermögens taucht positivrechtlich, soweit erkennbar, zum ersten Mal im Gemeindegesetz von 1974 auf; diese Vermögenskategorie nimmt eine Zwischenstellung zwischen dem Verwaltungs- und dem Finanzvermögen ein, indem sie Elemente dieser beiden Begriffe in sich vereinigt (vgl. Raschein/Vital [1991], S. 157); das Nutzungsvermögen besteht aus Alpen, Allmende, Wald, Gemeindelösern, Gemeinatzungsrecht, Beholzungs- und Weiderechten.

113 Pedotti (1936), S. 49.

114 Die Bezeichnung «Gemeindeutilitäten» ist gleichbedeutend mit dem Begriff des Nutzungsvermögens. Die (ältere) Literatur verstand finanztechnisch darunter Objekte, welche zu den Sachen des Gemeindefinanzvermögens zu zählen waren (vgl. Maron [1955], S. 30, mit Hinweis auch auf Pedotti [1936], S. 77).

115 Vgl. dazu unten Kap. IV.6.2.2.

116 RP I Nr. 67, S. 30.

117 So wurden später als Ausfluss dieser alten genossenschaftlichen Rechtsverhältnisse ins Gemeindegesetz 1974 die Art. 30–38 über das Nutzungsvermögen der Gemeinde aufgenommen, so etwa in Art. 31 die Vorschrift, dass für die Nutzung von Weiderechten die Zahl der Tiere massgebend ist, welche der Nutzungsberechtigte mit dem auf Gemeindegebiet geernteten Futter durchgewintert hat (Abs. 1); vgl. RP I Nr. 67.

118 Vgl. zur Nutzungsberechtigung und ihren Bedingungen in Gemeindealpen auch aus historischer Sicht Weiss (1941), S. 197–202.

Als besondere Form des Nutzungsvermögens bildete sich mit den Gemeinde- oder Bürgerlösern ein rechtsgeschichtlich interessantes Institut heraus. Die Gemeinden überliessen den einzelnen Genossen einen Teil des Gemeindelandes – in aller Regel Acker- und Wiesenparzellen – auf bestimmte oder auch unbestimmte Zeit zur speziellen Bewirtschaftung bzw. zur Sondernutzung. Die gegen einen jährlichen Zins zugeteilten Löser wurden entweder auf Lebenszeit oder jeweilen für ein Jahr dem Nachbarschaftsgenossen und danach von der Nachbarschaft neu zugeteilt.[119]

6.3.2. … und als armenpolitisches Instrument

Die soeben angesprochenen Bürgerlöser als Teil des Nutzungsvermögens wiesen einen engen Bezug zum Armenwesen auf. Für die ärmere Klasse bedeuteten sie eine wertvolle und oft sogar eine existenziell notwendige Ergänzung ihrer Bewirtschaftungsflächen. Die ausgeteilten Gemeindegüter zählten deshalb zum Armengut der Bürgergemeinde. Die Sonderstellung dieser Vermögenskategorie ist historisch denn auch auf die Ausübung der heimatörtlichen Armenpflege zurückzuführen. Aufgrund ihrer geschichtlichen Herkunft standen die Bürgerlöser (und stehen noch immer) in der alleinigen Verwaltungskompetenz der Bürgergemeinden (sofern noch existierend), d. h., der Ertrag daraus fiel und fällt noch heute allein den Bürgern zu. Im Gemeindegesetz von 1974, das unter anderem die wichtige Eigentumsfrage am Nutzungsvermögen zu regeln hatte, wurde der Bürgergemeinde denn auch das alleinige Eigentum an den ihr bereits am 1. September 1874[120] ausgeteilten Bürgerlösern zugesprochen.[121]

Armenpolitisch waren aber nicht nur die Gemeindelöser bedeutsam, das Nutzungsvermögen spielte in der herrschenden Gesellschaftsstruktur ganz grundsätzlich eine zentrale Rolle. Ohne diesen Mitgenuss[122] am Gemeindegut wäre vielerorts und für viele Gemeindegenossen der Betrieb einer einigermassen existenzsichernden Landwirtschaft nicht denkbar gewesen. Aus Sicht der Armutsbekämpfung kam ihm deswegen eine grosse vorbeugende Funktion zu. Ausserdem konnte die Zuteilung von landwirtschaftlichem Boden zur Urbarmachung und zur unentgeltlichen Benutzung an die Armen in verschiedenen Orten zugleich auch der Linderung bereits bestehender Armut dienen.

Anlässlich der Beratungen des Grossen Rates vom 23. Juni 1849 herrschte einerseits die Ansicht vor, dass die ärmere Klasse in den meisten Gemeinden vom Mitgenuss an einem grossen Teil des Gemeindevermögens – namentlich der Alpen, Allmenden und Wälder – ausgeschlossen sei, worin eine Hauptquelle der Armut gesucht werden müsse.[123] Auch wenn dies von anderer Seite in Abrede gestellt wurde, blieb der Beitrag des Gemeindevermögens bei der Armutsbekämpfung unbestritten. So wurde denn auch «als die einzig praktische Seite, von welcher dem gerügten Übelstand wirksam abgeholfen und das Missverhältnis ausgeglichen werden könnte, dann noch besonders die Zutheilung von Gemeindsboden an die Armen zur Kultivirung und Nuzniessung hervorgehoben».[124] Die Gemeinden unternahmen im 19. Jahrhundert denn auch auf Ebene der Allmende und des Alpwesens gewisse Anstrengungen, welche der armen Bevölkerung zugutekommen sollten.

In Seewis erlaubte man schon 1804 und dann auch etwa im Engadin den Armen, eine Kuh in Pacht zu nehmen und sie auf die Alp zu bringen, was gar nicht den Gepflogenheiten entsprach. Sodann wurden ihnen auch etwa herrenlose Lämmer übergeben, behielt ihnen die Wildheunutzung vor oder liess ihnen andere kleine Vergünstigungen zukommen. Auch wurde den Armen oder dem Armengut hie und da gelegentlich etwas Geld aus der Alpkasse zugewendet.[125] Manche Alpen waren ausserdem von alters her mit Beitragsleistungen an Kirche und Schule oder eben auch an das Armenwesen belastet. Diese Beiträge wurden entweder in Alperzeugnissen entrichtet oder sie bestanden aus dem jährlichen Pachtertrag von Kuhrechten, welche die Kirche oder der Armenfonds in der Alp besassen. So hatten etwa die Alpen von Obersaxen wie auch manche Orte im

---

119 Vgl. grundlegend zu den Gemeindelösern Cadruvi (1952).

120 An diesem Datum trat das Niederlassungsgesetz in Kraft (vgl. unten Kap. V.).

121 Art. 79 lit. b aGG (AGS 1971–1975, S. 541, 557) bzw. Art. 89 Abs. 1 lit. d GG.

122 «Mitgenuss» im Sinne von «Mitbenutzung» oder «Teilhabe» (auch als gemeinschaftliche Nutzung von Bürgern und Niedergelassenen).

123 Vgl. auch Weiss (1941), wonach die Armen, welche kein Grossvieh besassen, überhaupt keinen Nutzen von der Alp hatten. Als gewissen Ausgleich habe man den Armen z. B. erlaubt, entgegen dem geltenden Grundsatz, eine Kuh in Pacht zu nehmen und sie auf die Alp zu bringen (so etwa in Seewis schon 1804) (S. 201 mit Anm. 20).

124 GRP 1849, S. 63; vgl. auch Weiss (1941), S. 202.

125 Weiss (1941), S. 192, 201–202.

romanischen Oberland einen «Butterzins» an die Kirche und an die Armen zu entrichten. Auf den in Kuhrechte aufgeteilten Korporationsalpen waren Zinsen zu Armen-, Kirchen- und Schulzwecken häufig durch ein gewisses Kapital an Kuhrechten, die jährlich verpachtet wurden, gesichert. So besitze gemäss Richard Weiss z. B. die Gemeinde Vals auf der Lampertschalp Rossrechte und in der Leisalp Kuhrechte.[126] Hin und wieder kam es für die ärmere Bevölkerung auch zur Austeilung von Allmendboden zur Privatnutzung, so z. B. 1808 in Splügen[127], 1854 in Klosters (Boden zur Urbarmachung und zum Anbau je 1 000 Klafter auf die Familie)[128], 1852 in Chur (Zuteilung eines neuen Stücks Boden am Rhein an das Waisenhaus)[129] oder auch in anderen Gemeinden etwa des Prättigaus oder des Oberlandes, wo der «ärmeren Klasse» Gemeindelöser zugeteilt wurden. In Untervaz wies 1845 die Gemeinde dem Armengut 2 000 Klafter Allmendboden zu, welcher in der Folge z. T. durch Gemeinwerke,[130] teilweise durch die Bewohner des Armen-Arbeitshauses urbarisiert wurde.[131] Und gemäss der Gemeindeordnung von Tinizong schliesslich wurde Bürgern, welche kein Vieh besassen, der Vorzug in Bezug auf Gemeindegüter und Waldnutzung eingeräumt.[132] Im Amtsbericht der kantonalen Armenkommission des Jahres 1853 wurden die Anstrengungen weiterer Gemeinden löblich erwähnt.[133] So habe etwa die durch Verarmung des grössten Teils ihrer Einwohner ökonomisch zerrüttete Gemeinde Mastrils einen Bereich der Allmende im Wert von 1 200 Franken zur Urbarisierung und Nutzniessung unter die dortigen Armen verteilt. Und in der Gemeinde Flims habe das «von einer bedeutenden Zahl Almosen- und Subsidiengnössiger in Anspruch genommene Armengut» durch Zuweisung einer grossen Strecke kulturfähigen und guten Gemeindebodens einen bedeutenden Zuwachs erhalten.

Zusammengefasst bot das existenzsichernde Nutzungsvermögen vielfältige Möglichkeiten, die arme Bevölkerung auf irgendeine Weise daran teilhaben zu lassen. Entweder wurde ihnen etwa die Vermögenssubstanz direkt zu eigener Bewirtschaftung überlassen oder dann liessen die Gemeinden die Bedürftigen direkt an den landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Erträgen partizipieren. Solche Weide- und andere Rechte waren für die Armen, welche sich mit Viehzucht beschäftigten, mitunter die wichtigste Nahrungsquelle. Ohne solche Weiderechte wären sie von der Sömmerung ausgeschlossen gewesen, was sie zum Verkauf ihres kleinen Viehbestandes gezwungen und ihre Familien an den Bettelstab getrieben hätte.[134]

Die angeführten Beispiele zeugten aber auch vom Bemühen vieler Gemeinden, der Aufforderung des Kantons nachzukommen und für ein ausreichendes Armengut zu sorgen.[135] Sie zeigen zudem, dass die Unterstützungsformen regionsweise unterschiedlich waren und sich vielfach auf eine alte Usanz zurückführen liessen. Nicht zuletzt mochte die eine oder andere Gemeinde die Worte von Carl Ulysses von Salis-Marschlins vor Augen gehabt haben, der in seinem Armenprogramm ebenfalls dahinzielende Vorschläge gemacht hatte.

6.3.3. Der «Bürgernutzen» als Mittel der versuchten Abgrenzung[136]

Die Altbürger verfolgten derartige Armenunterstützungen zulasten des Gemeindegutes mit Arg-

126 Ebd., S. 191–193 und dortige Anm. 58.

127 Vgl. zur allgemeinen Beschreibung dieser Gemeinde in: Der neue Sammler, 1809, S. 117–150.

128 BM 1854, S. 147.

129 BM 1852, S. 140.

130 Nach Art. 40 GG 1974 war das in vielen Bündner Gemeinden historisch verankerte Gemeinwerk eine von Gemeindeeinwohnern in der Form von Arbeit erbrachte öffentliche Leistung, durch welche entweder eine allgemeine Bürgerpflicht erfüllt, ein Beitrag entrichtet oder eine Steuer abverdient wurde. Meist um die Gemeindefinanzen zu schonen, auferlegten sich die Dorfgenossen diesen persönlichen und unentgeltlichen Gemeindedienst selber, womit er sich als Inbegriff der freiwilligen Zusammenarbeit einer ganzen, meist armen Gemeinde qualifizierte. Unterschieden wurde dabei etwa zwischen einer Bürgerpflicht, z. B. Feuerwehrdienst, Rüsten und Bereitstellen von Holz und Baumaterial und dergleichen, und Pflichten der Nutzungsberechtigten wie Räumen und Roden, Düngen von Allmende und Alpweiden, Bau und Unterhalt von Alp- und Weidewegen usw. (vgl. zu diesem Institut etwa Bundi Martin: Vom Gemeinwerk gestern und heute, in: Der Bündner Kalender 1995, S. 67–69; Durgiai [1943]; Gaudenz [1926], S. 119–120.; Sprecher [1942], S. 62–63).

131 Bericht der Kantonal-Armenkommission für die Jahre 1840 bis 1846, S. 18 (StAGR XV 17 a/23).

132 BM 1868, S. 97–103, 103.

133 Vgl. Amtsbericht der Kantonsarmenkommission 1853, in: LB 1849–1853, S. 188–189.

134 Vgl. auch Dubler Annemarie: Armen- und Bettlerwesen in der Gemeinden Herrschaft «Freie Ämter» (16. bis 18. Jahrhundert), Basel, Bonn 1970, S. 25.

135 Vgl. zum «schwierigen Beschaffen von Unterstützungsmitteln» oben Abschn. 6.2.1.

136 Vgl. zum Verhältnis des öffentlich-rechtlichen Charakters des Ortsgemeindegutes und zu der Frage des «Bürgernutzens» nach dem Recht des Kantons St. Gallen Buchmann (1977), S. 72–103.

wohn. Für sie war absehbar, in welche Richtung sich die Frage nach dem Kreis der Nutzungsberechtigten entwickelte. Die Absicht des kantonalen Gesetzgebers, die Nutzungsrechte zulasten ihres «Privatvorteils» auch auf die eingebürgerten Heimatlosen und auf die Niedergelassenen auszudehnen, stiess denn auch auf grossen Widerstand. Das ökonomische Gemeinderecht durfte nach ihrem Willen nicht verwässert werden, obwohl wegen Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit durch viele Bürger das Nutzungsvermögen vielenorts gar nicht mehr vollumfänglich für Bewirtschaftungszwecke benötigt wurde. Aus Sicht der Bürger liessen es die herkömmlichen Nutzungsverhältnisse grundsätzlich nicht zu, dass die Nutzungsrechte auf einen erweiterten Nutzerkreis ausgedehnt wurden. Wie von jeher sollte der Ertrag aus den Gemeindegütern auch in Zukunft ihrem alleinigen Vorteil vorbehalten bleiben.

Um die Entwicklung in ihre Bahnen zu lenken, suchten die Bürger nach Auswegen. Einen solchen sahen sie im Institut des «Bürgernutzens».[137] Ihm zufolge sollte im Sinne einer Art «Besitzstandswahrung» der Ertrag des öffentlichen Gutes seinem ursprünglichen Zweck dadurch entfremdet werden, dass unter die Nachbarschaftsgenossen Geldbeträge als Ersatz für die nicht (mehr) ausgeübten Nutzungen ausgeteilt wurden oder auch zu den Nutzungen hinzu zur Verteilung kamen. Die Massnahme sollte dazu dienen, den althergebrachten «Privatvorteil der Altbürger» möglichst nicht preisgeben zu müssen.[138]

Dieses Vorgehen musste aus Sicht des Kantons unterbunden werden, standen dem doch seine eigenen Interessen entgegen. Nicht nur erachtete er es staatspolitisch als missbräuchlich, die Erträge aus dem Korporationsvermögen allein den Bürgern vorzubehalten. Ein wichtiger finanzpolitischer Aspekt kam hinzu. Der «übertragene Wirkungskreis» der Gemeinden, d. h. jene Aufgaben, welche ihnen vom Kanton zugewiesen wurden, weitete sich ständig aus. Für die Deckung der Gemeindebedürfnisse hatten sie aber auch die erforderlichen Mittel bereitzustellen, wozu ein möglichst ertragsfähiges Gemeindevermögen unabdingbar gehörte. Nicht zuletzt drohte mit dem «Modell» des Bürgernutzens auch, dass die materielle Substanz für die Armenbedürfnisse von innen her ausgehöhlt wurde.

Um der absehbaren Gefahr vorzubeugen, sah sich der Kanton veranlasst, schon früh in die autonome Finanzverwaltung der Nachbarschaften einzugreifen, auch wenn er sich seiner beschränkten Durchsetzungskraft gegenüber den starken Staatsgebilden durchaus bewusst war. So wurden sie in der Armenordnung von 1839 angehalten, für die Besorgung des Armenwesens allfällige Steuern zu erheben und die Erträgnisse des Gemeindegutes, d. h. also des Nutzungsvermögens, zu verwenden. Das bedingte aber, dass diese wichtige Vermögenskategorie für diesen öffentlichen Zweck ungeschmälert erhalten blieb und nicht privaten Interessen dienlich gemacht wurde.[139]

Weil die Anordnung von den Gemeinden nicht oder nur halbherzig umgesetzt wurde, unternahm der Grosse Rat weitere Schritte zur Sicherung des Gemeindevermögens. Auf den 1. Januar 1849 trat das Gesetz über die Verwendung von Korporationsvermögen in Kraft. Es sollte dem Ziel dienen, das Armengut in seinem gesamten Umfang zu erhalten.[140] In seinem Abschied hatte der Grosse Rat den Gesetzeszweck mit den Worten umschrieben, dass «bei den so beschränkten Mitteln, welche in unserm Kanton für fromme und andere öffentliche, gemeinnützige Zwecke zu Gebot stehen, es doppelt noth thut, mit Ernst und Strenge auf eine geregelte Verwaltung und sachgemässe Verwendung des öffentlichen Vermögens zu halten».[141] Das Gesetz anerkannte zwar das Gemeindegut als Privatvermögen der Gemeinden ebenso wie auch ihre Verwaltungszuständigkeit darüber. Es verpflichtete sie aber, unter anderem den Armenfonds in seinem Vermögensstand ungeschmälert zu erhalten und Erträge daraus ausschliesslich zu Armenzwecken einzusetzen.[142] Sollten also Grundstücke einer Korporation wie etwa Alpen, Weiden oder Wälder dennoch veräussert werden, so sollte deren Erlös zu keinen andern als gemeinnützigen, öffentlichen Zwecken bestimmt werden.[143] Schliesslich waren Bürger,

137 Mit dem «Bürgernutzen» verband sich das Recht, Erträgnisse von Gemeindewald und -land nutzen zu dürfen.

138 Pedotti (1936), S. 50.

139 Nach von Sprecher / Jenny (1976) habe in den meisten Ortschaften seit jeher die Übung geherrscht, die Erträge, die ihnen aus den Verkäufen der Veltliner Ämter zufielen, nicht für öffentliche Zwecke zu verwenden, sondern sie unter den Bürgern zu verteilen. Ohne diese Praxis hätten grosse Summen, welche nun fehlten, für Gemeindebedürfnisse eingesetzt werden können (S. 474).

140 AGS 1860, S. 223–224; VGR vom 26. Juni 1848, S. 3–4.

141 VGR vom 26. Juni 1848, S. 3.

142 Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über Verwendung von Korporationsvermögen.

143 Art. 2 Abs. 2 leg. cit.; so wurde etwa im Prättigau der Erlös von Allmend- und Waldverkäufen zur Vermehrung

denen – meist aus dem Ertrag des Allmendvermögens – öffentliche Gelder verteilt worden waren, zur Rückzahlung derselben verpflichtet.[144] Der Kanton wollte die Sonderstellung der Bürger hinsichtlich des Nutzungsvermögens nicht mehr dulden.

Im Grossen Rat wurde zwar festgehalten, dass die «Fälle, wo Vermögen von Gemeinden oder andern Korporationen vertheilt oder auf andere Weise verschleudert wird»,[145] nicht die Regel bildeten. Die Praxis entsprach diesem Bild allerdings weniger und es mochte auch nur deshalb gezeichnet worden sein, um die Gemeindevertreter wohlwollend zu stimmen. Die Vorlage sprach anderes aus, nämlich die nach wie vor bestehende Skepsis des Kantons, dass die Gemeinden ihre armenpolitischen Aufgaben ernst nahmen und zuverlässig erfüllten. Zudem war sie aber zweifellos auch von der Sorge getragen, dass die finanziellen Interessen des Kantons von diesbezüglichen Nachlässigkeiten der Gemeinden durch eine «Ausfallhaftung» unmittelbar betroffen wären, was einen Eingriff in die ansonsten sehr hoch gehaltene Souveränität der Gemeinden rechtfertigte.[146] Endlich konnte unabhängig von armenpolitischen Anliegen in der Verordnung letztlich der Versuch des Kantons erblickt werden, das seit alters her im Eigentum der Gemeinden stehende Nutzungsvermögen diesen möglichst ungeschmälert zu erhalten und nicht privaten Interessen zu opfern.

Das Institut des «Bürgernutzens» stand also im Spannungsfeld entgegenstehender Interessen von Kanton und den bürgerdominierten Gemeinden. Der Kanton musste dabei das Gesamte im Auge behalten, d. h. die Gemeinden verpflichten, ihr Vermögen ungeschmälert zur Befriedigung aller Gemeindebedürfnisse zu verwenden. Die ausdrückliche Aufforderung, es spezifisch auch für Armenzwecke einzusetzen, zeugte vom hohen Anteil der Armenlasten an den gesamten Verwaltungsausgaben der Gemeinden. Von diesen soll nun die Rede sein.

des Armenfonds verwendet, so etwa in den Gemeinden Conters und Rüti (vgl. BM 1855, S. 105–109) oder in der Gemeinde Klosters (BM 1854, S. 52).

144 Art. 3 Abs. 2 leg. cit.

145 VGR vom 26. Juni 1848, S. 3.

146 Vgl. auch VGR vom 27. Oktober 1847, S. 220.

7. Die Gemeinden und deren Armenlasten

Das vorangehende Kapitel hat gezeigt, dass es für die mehrheitlich von hohen Unterstützungsleistungen belasteten Gemeinden eine grosse Herausforderung bedeutete, für ein entsprechendes Armengut zu sorgen. Zusammenfassend sollen, nachdem eingangs dieses Kapitels bereits ausführlich darauf eingegangen wurde,[147] jene hauptsächlichen Gründe in Erinnerung gerufen werden, welche diese Armenlasten verursachten, wobei ein zusätzliches Augenmerk auf die Einbürgerungen geworfen werden soll.

Die gesellschaftspolitischen und sozioökonomischen Verhältnisse im 100-jährigen Zeitraum zwischen etwa 1750 bis 1850 bildeten den eigentlichen Nährboden für das Entstehen grosser Armut und Bedürftigkeit. Ein breiter Fächer an Armutsgründen führte dazu, dass sich die öffentliche Fürsorge riesigen Armenlasten ausgesetzt sah. Während ein Teil derselben so gut wie «naturgegeben» war, konnten die Gemeinden auf die Höhe eines anderen Teils durchaus Einfluss nehmen. Stets aber sahen sie sich bei ihrem Handeln einem Spannungsverhältnis ausgesetzt, nämlich einerseits ihrer Pflicht, die in Not geratenen Bedürftigen zu unterstützen, und andererseits der Sorge um ihre Finanzen.

7.1. Mannigfache Entstehungsgründe

Das Heimatprinzip war und blieb noch für lange Zeit die Hauptursache für den vielfach aussichtslosen Kampf der Gemeinden, ihre Finanzen in den Griff zu bekommen. Aber auch andere Einflüsse und Entwicklungen verstärkten die ökonomische Not der Gemeinden. So führten etwa die schon angesprochenen häufigen Naturereignisse ab der Mitte des 18. Jahrhunderts dazu, dass viele Bündner der nicht sesshaften Armut verfielen und sich mit Betteln über Wasser halten mussten. Aber auch die schlechten Arbeitsbedingungen in den ersten und auch weiteren Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts zwangen die bäuerliche Bergbevölkerung zur umherziehenden Lebensweise und damit in die Armut. Die tiefen Erträge liessen eine existenzsichernde Landwirtschaft oft nicht mehr zu.[148] Und nicht zuletzt zog die besondere Lage

147 Vgl. oben Abschn. 1.

148 Sprecher (1942), S. 140–142.

Abbildung 10: Das Flicken von Pfannen gehörte zu den Erwerbsarbeiten des fahrenden Volkes, weshalb sie in Graubünden «Kessler» oder «Spengler» genannt wurden. Im Bild: Familie von Bündner Jenischen mit entsprechenden Gerätschaften.
Quelle: Bestand Spichiger / Fotostiftung Graubünden.

Graubündens auch immer wieder viele auswärtige (Klein-)Kriminelle und andere problematische Existenzen an, wie Carl Ulysses von Salis-Marschlins schon früh feststellte.[149]

7.2. Die Einbürgerungen im Besonderen

Der enge Konnex zwischen dem Heimatprinzip und dem Bürgerrechtswesen ist offensichtlich. Die Einbürgerungspolitik Graubündens im ungefähren Zeitraum der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts trug zu den Armenlasten der Gemeinden wesentlich bei. Der Bürgerrechtsfrage kam im Verarmungsfall eine mehrfache Bedeutung zu, und zwar sowohl in rechtlicher als auch in wirtschaftlich und sozialpolitischer Hinsicht.[150] Nachdem Graubünden mit der Mediationsakte von 1803 wieder zu den vorrevolutionären staatsrechtlichen Verhältnissen zurückgekehrt war, kannte Graubünden bis Mitte des 19. Jahrhunderts vier verschiedene Bürgerrechte, nämlich das Nachbarschaftsbürgerrecht (welches in der Gesetzgebung mehrheitlich schon Gemeindebürgerrecht genannt wurde), das Gerichts-, das Bundes- und das Kantonsbürgerrecht.[151]

Wie erwähnt, stand das Armenwesen seit 1803 und bis 1823 im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden und oblag damit deren autonomer Re-

149 Vgl. Zitat oben Abschn. 1.
150 Dazzi (2008a), S. 40.

151 Ein Schweizer Bürgerrecht im Rechtssinne gibt es erst seit Gründung des Bundesstaates 1848. Vorher war die Erteilung des Bürgerrechts entsprechend der staatsrechtlichen Struktur der Eidgenossenschaft ausschliesslich Sache der Kantone (vgl. Putzi [1951], S. 163, Anm. 59). Angesichts der verwirrenden Vielzahl an Bürgerrechtsverhältnissen mit je verschiedenen Berechtigungen kann dieser Darstellung nur Überblickscharakter zukommen. (Dazzi [2008a] zitiert die Bemerkung eines auswärtigen Beobachters aus dem Jahre 1838, wonach in «Bündten [...] eilf verschiedene Classen ungleich berechtigter Menschen sich findet, die alle ein grösseres oder kleineres Stück irgend eines Bürgerrechtes besitzen»; siehe dort S. 41.) Bis zum Bürgerrechtsgesetz vom 12. Juli 1823 überliess der Kanton das Einbürgerungsverfahren den Gemeinden.

gelung.[152] Mit ihrer Einbürgerungspolitik konnten die Gemeinden die Zahl jener, die Anspruch auf Unterstützung im Verarmungsfall erheben konnten, aktiv steuern. Das Nachbarschafts- bzw. Gemeindebürgerrecht[153] entstand in engem Zusammenhang mit der Armenunterstützungspflicht der Gemeinden.[154] Die desolaten Mittel zwangen die Gemeinden, mit einer restriktiven Bürgerrechtspolitik die Armenlasten nicht noch weiter ansteigen zu lassen.[155] Andererseits sahen viele arme Gemeinden in Einbürgerungen und deren Einnahmen ein zwar riskantes, aber probates Mittel, um die Armenlasten zu finanzieren.[156] Die Frage des Aufenthaltsstatus war für die Gemeinde deswegen oft von fundamentaler Bedeutung. Das Dilemma liess sie im Zweifelsfall den Schutz der Gemeindefinanzen über die Interessen des Einbürgerungswilligen stellen.

Die Gemeinden konnten die Aufnahmebedingungen zum Erwerb des Bürgerrechts von Personen auf ihrem Gebiet nach freiem Ermessen festsetzen, was ihnen eine Vielzahl von Handlungsweisen eröffnete. Ausser den Fällen, in denen das (Nachbarschafts- bzw. Gemeinde-)Bürgerrecht nicht zuerkannt wurde, konnte ein bestehendes auch zufolge etwa interkonfessioneller Heirat oder Wegzuges aus der Gemeinde aus wirtschaftlichen Gründen oder fehlender Mittel für den «Weibereinkauf» ebenso eingebüsst werden, wie es unehelichen Kindern nicht zuerkannt wurde. Die Sorge um das Entstehen nicht verkraftbarer Armenlasten hatte gewisse Gemeinden schon früher sogar zum Prinzip bewogen, zumindest für eine bestimmte Zeitdauer überhaupt keine Neubürger aufzunehmen. So beschloss etwa die Gemeinde Obervaz im Jahr 1732, für 100 Jahre keine Bürger mehr aufzunehmen, weil man mit solchen Einbürgerungen schlechte Erfahrungen gemacht habe.[157] Andere Gemeinden, etwa im Engadin, genehmigten zwischen 1800 und 1900 keine einzige Einbürgerung.[158] Diese Feststellung trifft offenbar auf viele weitere Gemeinden zu. Gemäss einer kantonalen Anfrage bei den Gemeinden im Jahr 1898 über die Praxis bei Einbürgerungen berichteten die meisten, dass sie seit Menschengedenken, ja seit Jahrhunderten keine Einbürgerungsgesuche mehr bewilligt hätten. Andere wiesen, ähnlich wie die Gemeinde Obervaz, auf die mit den Bürgeraufnahmen gemachten schlechten Erfahrungen oder auf die erhöhten Armenlasten hin.[159] So hielt etwa die Gemeinde Cumbels, stellvertretend für die Einstellung der meisten Gemeinden, in ihrer Antwort fest: «Die letzten Bürgeraufnahmen haben in den Jahren 1825–30 stattgefunden, waren zum grossen Theil Schuld, dass die Armenlasten zahlreich und schwer wurden. Es ist daher begreiflich, dass jedes Einbürgerungsgesuch abgelehnt wurde […]».[160] Demgegenüber erwiesen sich andere Gemeinden durchaus offen für Bürgeraufnahmen. Vielfach war die Grosszügigkeit der Gemeinden jedoch auch nur finanzpolitisch motiviert, indem sie ohne Einwilligung der Regierung Personen, welche das Indigenat zur Heiratsbewilligung benötigten, «um eine kleine schnöde Summe Geldes» einbürgerten. Aufgrund der vielfachen Mittellosigkeit dieser Personen hoffte man, dass sich diese nie in der Gemeinde niederliessen.[161]

---

152 Die verschiedenen «Kreisschreiben» und «Bekanntmachungen» des Kleinen und Grossen Rates in den Jahren 1803, 1804, 1811, 1816, 1817 und 1830, wonach jede Gemeinde zum Unterhalt ihrer verarmten Bürger verpflichtet sei, änderten daran nichts Grundsätzliches (vgl. StAGR XV 17 a). Nach 1923 war der Kleine Rat zuständig, wobei der zustimmende Entscheid der Kantonsregierung Voraussetzung für die Einbürgerung in eine Gemeinde bildete. Statt der kleinrätlichen Bewilligung war nach den Gesetzen über die «Erlangung und Ausübung der Gemeinds-, Bunds- und Kantonsbürgerrechte» von 1835 bis 1853 die Zustimmung des Grossen Rates notwendig (Staatsarchiv Graubünden, Einbürgerungen 1801–1960, I. Teil, Einführung, S. 45).

153 Das Gemeindebürgerrecht entsprach im Freistaat Gemeiner Drei Bünde dem Nachbarschaftsbürgerrecht, welches aber keine Unterstützungspflichten der Nachbarschaften im Verarmungsfall begründete. Den Nachbarschaften kam im Armenwesen wie in anderen «inneren» Angelegenheiten weitgehende Autonomie zu. Die «behördliche» Armenhilfe entsprang vielmehr bloss einem moralischen Pflichtgefühl (Putzi [1951], S. 94–95, und Anm. 19).

154 Ragaz (1934), S. 83.

155 Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, I. Bd., 1868, hält dazu denn auch bezeichnenderweise fest, dass «[…] freilich […] nicht bloss Eigennutz und Engherzigkeit die Motive (waren), sondern bei der durch die Religionskriege herbeigeführten Verarmung und dem Andrang Flüchtiger und Heimatloser waren solche Massnahmen oft fast ein Akt der Notwehr» (S. 671; zit. nach Ragaz [1934], S. 86, Anm. 10).

156 Vgl. etwa viele Gemeinden im Calancatal (siehe Kap. IV.7.3.3.) oder die Gemeinde St. Antönien-Castels (siehe Kap. V.6.4.3.).

157 Simonet (1953), S. 13.

158 Dazzi (2008a), S. 40.

159 Vgl. Putzi (1951), S. 162 und 169, Anm. 86.

160 StAGR IV 25 b 1; gemäss Putzi (1951) hätten die Gemeinden Ladir und Brienz, soweit urkundlich nachweisbar, überhaupt nie jemanden eingebürgert (S. 169, Anm. 86).

161 Putzi (1951), S. 172; vgl. zum eigentlichen Einbürgerungstourismus einiger Gemeinden im Calancatal in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts Kap. IV.7.3.3.

Insgesamt rächte sich die freigiebige Einbürgerungspolitik jener Gemeinden später jedoch, weil sich die Hoffnungen der Gemeinden nicht erfüllten. Auch wenn sie gegen die 1811 erstmals geforderte kleinrätliche Bewilligung[162] verstiessen, erteilte die eine oder andere von Finanznot getriebene Gemeinde das Bürgerrecht schliesslich auch in gewerbsmässiger Absicht. In mehreren Fällen verpflichtete der Grosse Rat die fehlbaren Gemeinden,[163] alle unrechtmässig eingebürgerten Personen als Angehörige[164] anzuerkennen.

Die dann in den 1850er-Jahren angeordneten Zwangseinbürgerungen[165] brachten für die betroffenen Gemeinden finanzielle Mehrbelastungen. Sie bildeten noch bis weit ins 20. Jahrhundert Gegenstand von öffentlichen Publikationen und Debatten im Grossen Rat.

7.3. Bezirksweise unterschiedlich hohe Armenzahlen und -lasten

Die Nachbarschaften im neu gegründeten Kanton hatten noch lange an den ökonomischen Folgen der armenrechtlichen «Altlasten» zu tragen. Das gesellschaftliche und politische Umfeld liess aber nicht nur keine Entlastung zu, die Gemeinden gerieten im Gegenteil in noch grössere finanzielle Bedrängnis. Der ökonomischen Not gehorchend, musste es den für ihre Finanzen verantwortlichen Behörden das oberste Bestreben sein, die Unterstützungspflichten möglichst tief zu halten. Der Autonomiegedanke war zu fest verankert, um sich der Gefahr auszusetzen, in die finanzielle Abhängigkeit des Kantons zu geraten. Dennoch liess die Entwicklung für viele Gemeinden letztlich keine andere Alternative offen.

«Die Erhaltung der Armen durch die Gemeinden [...] führt über kurz oder lang eine Gemeinde nach der andern zum Ruin durch Selbstaufzehrung, gerade sowie der Staat durch Übernahme des Armenwesens im weiteren Sinne des Wortes, in Verlotterung und Siechthum gerathen würde.»[166] Die düstere Prognose des Bezirkskommissärs veranschaulicht, welch grossen Armenlasten die öffentliche Armenpflege und insbesondere die Gemeinden ausgesetzt waren. Mit seiner Aussage reklamierte der Bezirkskommissär indirekt eine ausgewogenere Verteilung der Lasten zwischen den Gemeinden und dem Kanton.

Die Anzahl Unterstützungsbedürftiger in einer Gemeinde bzw. ihr Verhältnis zur Einwohnerzahl, d.h. eine Art «Armenquote» (heute Sozialhilfequote), war der eigentliche Gradmesser für das Ausmass der Armenlasten. Im Bericht der kantonalen Armenkommission vom Juni 1840 wurden die ersten von den Bezirksarmenkommissionen geleiteten Gemeindeumfragen bekannt gemacht. Von den 4343 gezählten unterstützungsbedürftigen Armen gingen demnach deren 1384 dem «Haus- und Strassenbettel [...] nach. Im Übrigen hätten sich viele vor allem katholische Gemeinden trotz überdurchschnittlich hoher Armutsquoten einer Kooperation mit der Kantonalen Armenkommission verweigert.»[167] Eine wahrscheinlich aus den ersten 1850er-Jahren datierte «Übersicht der von den Gemeinden eingesandten Berichte über das Armenwesen» gliedert die Anzahl der Armen nach Hochgerichten, Gerichten und Gemeinden. Danach wiesen die katholisch dominierten Hochgerichte des Oberen Bundes Disentis (mit den Gemeinden Tujetsch, Disentis/Mustér, Breil/Brigels, Trun, Medel [Lucmagn] und Sumvitg [1358 Bedürftige]), Lugnez (618), Gruob (586) und Waltensburg/Vuorz (317) weit überdurchschnittliche Zahlen an Armen aus, während 36 der insgesamt 218 erwähnten Gemeinden keine Unterstützungsbedürftige aufführten. Von den in dieser Zusammenstellung vermerkten 6413 Armen wurden danach deren 3779 im Oberen Bund, 1280 im Gotteshausbund und 1354 im Zehngerichtebund registriert.[168]

Eine aufschlussreiche Auflistung einiger Gemeinden aus dem Jahre 1853 setzte die Anzahl der «Spendgenössigen» ins Verhältnis der jeweiligen Bevölkerungszahl. Nur schon die Verhältniszahlen lassen erahnen, wie die Gemeinden unter der drückenden Armenlast zu leiden hatten, wobei die Gemeinde Tujetsch besonders hervorstach:[169]

---

162 Diese wurde eingeführt, weil Gemeinden wie etwa St. Antönien, Valzeina und solche im Schanfigg Personen einbürgerten, welche nie die Absicht der Wohnsitznahme in der Gemeinde hatten.

163 So etwa die Gemeinden Wergenstein, Trans, Vigens und Schmitten (vgl. GRP 1821, S. 21 und 32; 1824, S. 50).

164 Vgl. zum Begriff «Angehörige» oben Abschn. 5.2.1.

165 Vgl. dazu unten Abschn. 8.2. und Kap. IV.4.

166 Aus dem Bericht eines Bezirkskommissärs an die Kantonal-Armenkommission, in: BM 1855, S. 83.

167 Ebd., S. 46, mit Hinweis auf StAGR XIV 3 a (1839), Bericht des Erziehungsrates vom 9./16. Juni 1840.

168 StAGR XIV 3 a.

169 Vgl. Amtsbericht der Kantonalen Armenkommission 1853, in: LB 1849–1853, S. 181.

Gemeinde*	Bevölkerung	Unterstützungsbedürftige	Armenquote (ca.)
Truns	1047	400	38 %
Disentis	1260	230	18 %
Tavetsch	979	940	96 %
Ruis	365	45	12 %
Brigels	1086	132	12 %
Obersaxen	831	42	5 %
Neukirch	123	12	10 %

Tabelle 3: Verhältnis Unterstützungsbedürftige zur Bevölkerung in einzelnen Gemeinden 1853.

* Zu den später geänderten Gemeindenamen vgl. Anhang 2.

Die im Sommer 1854 aufgenommene «Übersicht der Armenfonde und der unterstützten Armen des Kantons Graubünden» listet eine bezirksweise Zusammenfassung über die Anzahl Unterstützter auf:[170]

Bezirk	Bevölkerung*	Unterstützungsbedürftige	Armenhilfequote in % (ca.)
1. Plessur	9 141	377	4,1
2. Unterlandquart	11 304	680	6,0
3. Oberlandquart	6 907	693	10,0
4. Albula	6 708	667	9,9
5. Imboden	5 413	180	3,3
6. Heinzenberg	6 545	590	9,0
7. Hinterrhein	3 701	85	2,3
8. Moesa	6 165	129	2,1
9. Vorderrhein	6 503	1 334	20,5
10. Glenner	11 226	1 169	10,4
11. Maloja	4 453	32	0,7
12. Bernina	3 888	49	1,3
13. Inn	6 458	114	1,8
14. Münstertal	1 483	40	2,7
Total		**6 239**[171]	

Tabelle 4: Verhältnis Unterstützungsbedürftige zur Bevölkerung in den Bezirken 1854.

* Grundlage: Bevölkerungszählung 1850; vgl. Bevölkerungsentwicklung der Bündner Gemeinden, Kreise und Bezirke (1850–1990), in: HBG IV, S. 326–339.

170 Vgl. BM 1–8/1855.

171 Damit war die Anzahl Bedürftiger etwa gegenüber dem Vergleichsjahr 1841 (6 620) nur unbedeutend tiefer (vgl. StAGR XIV 12, Schachtel «1839–1856»).

Die bezirksweise Übersicht bestätigte den bereits aus der vorhergehenden Tabelle vermuteten Zusammenhang zwischen struktur- bzw. finanzschwachen und strukturstärkeren Gegenden einerseits und der damit verbundenen Armut andererseits. Die in jener Tabelle aufgeführten Gemeinden lagen in den strukturarmen Bezirken Glenner und Vorderrhein. Diesen oder ähnlich gelagerten Regionen angehörende Gemeinden versuchten oft, ihre Finanzen mithilfe von Einbürgerungstaxen zu sanieren. Die Hoffnung, dass sich die Eingebürgerten, weil sie meistens weder Haus noch Boden besassen, ohnehin nie in der Gemeinde blicken liessen, erfüllte sich aber wie oben schon gesehen in vielen Fällen nicht.[172] Die Krisenzeiten – und das armenrechtliche Heimatprinzip – belehrten die Gemeinden eines Besseren. Der Preis war entsprechend hoch: Die Armenlasten drückten folgenschwer auf ihren Haushalt und viele Gemeinden gerieten in einen verhängnisvollen finanzpolitischen Abwärtsstrudel.

Die Armenkommission hatte bereits in ihrem Bericht für das Jahr 1853 die schlechte ökonomische Lage des Bezirks Albula betont. Demnach stieg die Zahl der Unterstützungsbedürftigen in den mit geringen Ausnahmen unbemittelten und beinahe durchwegs wenig bevölkerten einzelnen Gemeinden von 10 auf 20, 30 und 50 bis über 100 an. Gleichzeitig wurden aber auch jene Gegenden erwähnt, «welche bis anhin von der Last des Pauperismus verschont geblieben sind und sich eines nicht unbedeutenden Wohlstandes erfreuen», wozu namentlich die Bezirke Maloja, Inn und Hinterrhein zählten. Und im ganzen Oberengadin seien allein drei Arme registriert worden.[173] Obige Tabelle bestätigte diese regionalen Zuordnungen.

Die Quellen jener Epoche benennen zwar die präzise Anzahl der bedürftigen Personen. Sie liefern für diese Zeit aber noch keine verlässlichen Angaben über das wirkliche Ausmass der Armenlasten. Dies mochte daran gelegen haben, dass das Aufgabenfeld der Gemeindearmenkommissionen und der Bezirkskommissäre darauf ausgerichtet war, in erster Linie ein Armengut aufzubauen und dieses zu verwalten. Darüber, dass die

172 Gemäss Dazzi (2008a) erhielten in der Praxis im 19. Jahrhundert nur Personen Armenunterstützung, die im Heimatort anwesend waren. Einige Gemeinden hätten gar versucht, im Einbürgerungsvertrag eine Klausel anzubringen, welche den Erwerb von Haus und Grundstücken ausdrücklich verbot (S. 58).

173 Amtsbericht der Kantonal-Armenkommission 1853, in: LB 1849–1853, S. 182–183.

Belastungen vorab die kleineren Berggemeinden vor grosse Herausforderungen stellten, herrschte allgemein Gewissheit und breite Kenntnis.

8. Der zunehmende Einfluss des Kantons

Der Kanton wirkte auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichen Instrumenten direkt oder indirekt auf die gemeindlichen Armenlasten ein. Im Vergleich zu den Gemeinden handelte er aus einer anderen Interessenlage heraus. Sein oberstes staatspolitisches Anliegen bestand darin, für möglichst ökonomisch gesunde Gemeindestrukturen zu sorgen. Nur solche waren in der Lage, die ständig steigenden Aufgaben zweckmässig zu besorgen und den Kanton von deren ersatzweisen Erfüllung zu entlasten.

8.1. Einbürgerungen: Zuständigkeitswechsel von den Gemeinden zum Kanton

Bis in die 1820er-Jahre überliess der Kanton den Erlass von Einbürgerungsvorschriften wie erwähnt vollständig den Gemeinden. Mit entsprechenden Regelungen und einer nur an wenigen Prinzipien ausgerichteten Praxis hatten sie es in der Hand, Bürgerrechte zu verweigern und die Gemeinden damit vor drohenden Armenlasten zu bewahren.

Die kommunale Eigenständigkeit liess sich aber immer weniger vertreten. Der Kanton sah sich vermehrt in der Pflicht, die Einbürgerungsproblematik in den Griff zu bekommen. Im Jahr 1823 stellte er für die Einbürgerung von Nichtbündnern, d.h. von Personen schweizerischer Herkunft, erstmals Mindestanforderungen wie etwa eine minimale Wohnsitzdauer auf. Der Petent musste etwa auf dem Gebiet der Einbürgerungsgemeinde «an Liegenschaften oder hypothezirten Kapitalien ein schuldenfreies Eigenthum von wenigstens fl. 1 000»[174] aufweisen. Mit der Absicht, die Einbürgerungsgemeinde vor künftigen Unterstützungen möglichst zu bewahren, war der innere Zusammenhang zwischen den Einbürgerungstaxen und den Armenlasten bzw. der Armutsbekämpfung gegeben.[175] In weiteren Bürgerrechtsgesetzen bis 1853 (1823, 1827, 1835) passte der Kanton die Aufnahmebedingungen in den Gemeinden weiter an.[176] Deren personelle Zusammensetzung oblag damit nicht mehr ihrem alleinigen Entscheid, was zu Spannungen und Konflikten mit den «autonomiegewohnten» Gemeinden führen musste.[177]

In der Frage der Einbürgerung von Heimatlosen nahm Graubünden schweizweit eine Vorreiterrolle ein.[178] Er war einer der wenigen Kantone, welche bereits vor dem Erlass des Bundesgesetzes von 1850 einzelnen Heimatlosen einen gewissen Aufenthaltsstatus einräumten. Mit kleinrätlichen Bewilligungen für Bürgerrechtserteilungen griff er auch in diesem Bereich verstärkt in das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden ein. So schuf der Kanton etwa mit dem detaillierten, 26 Artikel umfassenden «Gesez über Behandlung der Heimathlosen» vom 30. Juni 1815 (und mit den Ergänzungen vom 25. November 1819)[179] gegen den Widerstand vieler Gemeinden mit den «Geduldeten»[180] bzw. mit dem Angehörigengemeinderecht[181] neue Kategorien von Gemeindemitgliedern. Der Status der Letzteren mit blossem Wohnsitz in der Gemeinde berechtigte sie zwar nicht zur Teilhabe an den ökonomischen Nutzungen, hingegen stand ihnen gleich den Bürgern ein wenn auch nur theoretischer Anspruch auf Unterstützung im Verarmungsfall zu.[182] Im Sinne einer besonderen Befugnis wurde der Kleine Rat ermächtigt, Heimatlose, deren Wegweisung aus dem Kanton «nach bestehenden Verhältnissen mit dem Auslande» nicht möglich war, ein Gemeinde-

174 Art. 3 Gesetz über Erlangung und Ausübung der Gemeinds-, Bunds- und Kantonsbürgerrechte vom 12. Juli 1823 (AGS I–V 1820, 1829, 1833, Zweites Heft, S. 169).

175 Vgl. dazu näher unten Kap. IV.7.3.3.; vgl. auch Meyer (1988), S. 143.

176 Im Gesetz über Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts vom 1. März 1853 wurde neben dem bereits bestehenden Erfordernis, dass die vorhandenen Existenzmittel einen «ehrlichen Unterhalt» der Familie garantieren, ein reines Vermögen von wenigstens 2 000 Franken verlangt (Art. 4). Dieses Gesetz wurde erst 1937 durch ein neues ersetzt.

177 Argast (2011) bezeichnet das Bürgerrecht zu Recht als «pièce de résistance» der Gemeinden gegen die Versuche des Kantons (und nach 1848 des Bundes), die Gemeindeautonomie zu schwächen (S. 62).

178 Die Heimatlosigkeit, die den Behörden im 19. Jahrhundert viel zu schaffen machte und sich zur «eigentlichen Kalamität» auswuchs, war gemäss Pieth (1982) in Graubünden eine Folge der mangelhaften Landespolizei und der «trägen Selbstherrlichkeit der Gemeinden neben der blöden, schwachmütigen Staatsgewalt», der die Kompetenz zu energischen Eingriffen abgegangen sei (S. 420–421).

179 AGS 1841 Bd. 4, S. 19–28.

180 Art. 2 leg. cit.

181 Art. 3–6 leg. cit.

182 Art. 23 leg. cit. und Art. 1 Abs. 2 AO 1839; auch Ziff. I. Art. 1 Abs. 2 AO 1845.

angehörigkeitsrecht zu ermitteln und dafür eine Gemeinde zu bestimmen.[183] Verschiedene weitere Massnahmen und Bemühungen zeugten vom Willen der kantonalen Behörden, den Aufenthaltsstatus einer Person zu definieren und deren Zugehörigkeit in geregelte Bahnen zu lenken.[184]

Die Einbürgerungsproblematik wurde aber auch und vor allem auf eidgenössischer Ebene immer stärker von politischen Überlegungen dominiert und so zu einer staatlichen Angelegenheit. Ein wohlorganisiertes Staatswesen, schon gar eines mit bürgerlicher Ordnung, konnte nicht weiterhin «unbeurkundete» Menschen etwa hinsichtlich deren Status auf seinem Staatsgebiet dulden. Heimatlosigkeit konnte mit anderen Worten im modernen Nationalstaat des 19. Jahrhunderts auf Dauer nicht mehr anerkannt werden. Als eigenständiges Rechtsgebilde konnte er sich nur legitimieren, wenn die Zugehörigkeit auf seinem Gebiet geklärt war. Unerwünschte Zustände wie Heimatlosigkeit und Nichtsesshaftigkeit mussten deshalb mit wirksamen Verwaltungsmassnahmen etwa im Armen-, Bürgerrechts- und Niederlassungswesen bekämpft werden.[185] Das bedeutete, dass die vagierende Bevölkerung zwangsweise in den gesellschaftlichen Verband integriert und derart einem legalen, bürgerlichen Rechtsstatus zugeführt werden musste.

Auf eidgenössischer Ebene gelang es erst mit den entsprechenden Bestimmungen der Bundesverfassung von 1848, die auch als «grosse Nationalsünde»[186] bezeichnete Heimatlosenfrage einer Lösung zuzuführen. Mit der Durchsetzung des Verfassungsgrundsatzes einer allgemeinen Staatsbürgerschaft auch gegenüber den Heimatlosen markierte in der Folge das Bundesgesetz «die Heimatlosigkeit betreffend» von 1850 schliesslich den Schlusspunkt einer langen Entwicklung. Die vom Bund dem Kanton auferlegten Zwangseinbürgerungen[187] richteten sich letztlich vor allem gegen die Gemeinden, welche sich den Einbürgerungen armer Personen widersetzten.

8.2. Exkurs: Das «Bundesgesez, die Heimatlosigkeit betreffend» vom 3. Dezember 1850 und dazugehöriger kantonaler Ausführungsbestimmungen

Die verschiedenen Heimatlosenkonkordate in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts (1812, 1819, 1828 und 1844/47) waren wohl gut gemeint, konnten die Heimatlosenfrage aber aus verschiedenen Gründen nicht lösen. Das Problem wurde im Gegenteil in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts immer drängender, womit sich der Bund 1850 zum Handeln gezwungen sah. Die Bundesverfassung vom 12. September 1848[188] verwies in ihrem Art. 56 zwecks «Ausmittlung von Bürgerrechten für Heimatlose[189] und die Massregeln zur Verhinderung der Entstehung neuer Heimatlosen» auf die Bundesgesetzgebung. Mit der Gründung des Bundesstaates wurde also die Regelung der Heimatlosenfrage zu einer Bundesaufgabe erhoben. Bereits gut zwei Jahre später, am 3. Dezember 1850, wurde das entsprechende Bundesgesetz «die Heimatlosigkeit betreffend»[190] erlassen.[191] Der Rechtsstatus der fehlenden oder eingeschränkten Zugehörigkeit zum Gemeinwesen musste beseitigt und allgemein eine kulturelle Homogenisierung der Gesellschaft angestrebt werden, d. h., alle Bürger mussten zu einer ortsgebundenen Lebensweise verpflichtet werden. Die rechtliche Integration der Heimatlosen sollte

183 Vgl. Putzi (1951), S. 173.

184 So z. B. mit dem Gesetz über den Einkauf vagierender Heimatlosen in das Angehörigkeitsrecht einer Gemeinde vom 20. Novemeber 1825 (AGS 1841 Bd. 4, S. 29–31) oder mit dem «Gesetz über Eintheilung der Heimathlosen» vom 13. Juli 1839 (AGS 1841 Bd. 4., S. 31–33); zu den mehreren zwecks Zuteilung der Heimatlosen auf die Gemeinden unternommenen Anstrengungen und eingesetzten Kommissionen vgl. etwa Dazzi (2008a), S. 47–49.

185 Nach Meier / Wolfensberger (1998) standen Heimatlosigkeit und vagierende Lebensweise in einem sehr engen und oft kausalen Zusammenhang. Zudem erweiterte sich die enge Verbindung von Heimatlosigkeit und Nichtsesshaftigkeit mit dem Begriff der Armut zu einem Beziehungsdreieck (S. 9, 33–34).

186 So der St. Galler Landammann Gallus J. Baumgartner 1836, zit. nach Meier / Wolfensberger (1998), S. 9.

187 Zu den staatsrechtlichen und -politischen Hintergründen der Zwangseinbürgerungen existiert eine reiche Literatur; statt Weiterer vgl. etwa Argast (2011), S. 117–123; Galle (2016), S. 175–184; Meier / Wolfensberger (1998), S. 467–475.

188 BBl 1849 I, S. 3; vgl. dazu auch Kap. II.

189 In den zeitgenössischen Diskussionen war gemäss Dazzi interessanterweise nie die Rede von «Heimatlosen», von «Nichtsesshaften» oder «Vaganten», sondern einzig von «Angehörigen» (vgl. dazu Dazzi [2008a], S. 60–61).

190 AS II 1851, S. 141–142; BBl 1850 III, S. 123.

191 Mit ihm fanden jene gemeineidgenössischen Verhandlungen über polizeiliche Vorkehren gegen den Bettel und das «Vagantentum» ihren Abschluss, welche schon 1474, als sich das fahrende Volk bemerkbar machte, von der Tagsatzung eingeleitet wurden (vgl. Zeitschrift für Schweiz. Statistik, XLIV. Jahrgang, 1. Band, Bern 1908).

letztlich die Grundlage für einen demokratischen Rechtsstaat schaffen: ein Staatsvolk.[192]

Zu diesem Zweck ermächtigte das Gesetz den Bund, das Bürgerrecht der grossen Zahl von Heimatlosen[193] zu bestimmen. Diese sollten hierauf einem Kanton zur Einbürgerung zugeteilt werden, welcher dann seinerseits für die Heimatlosen ein Gemeindebürgerrecht zu bezeichnen hatte. Als heimatlos galten Personen mit einem zweifelhaften oder fehlenden bürgerrechtlichen Status. Ihnen stand kein Anspruch auf Unterstützung im Armenfall zu. In diesem engen Bezug des Heimatrechts zum armenrechtlichen Unterstützungsanspruch, d. h. zum Anspruch auf das Notwendigste, offenbarte sich die hohe staats- und sozialpolitische Brisanz dieser Integrationsmassnahme.

Der Kanton Graubünden war anzahlmässig bei den eigenen noch einzubürgernden Angehörigen schweizweit führend.[194] Im Frühjahr 1850 meldete er dem Bundesrat 5 692 Personen,[195] die den Gemeinden als Angehörige zugeteilt waren.[196] Die genaue Anzahl war aber in der Folge Gegenstand verschiedener Kontroversen. Abgesehen davon war der Wille des Kantons, angesichts solcher Grössenordnungen für klare Aufenthaltsverhältnisse zu sorgen, so nachvollziehbar wie offensichtlich.

Die weitreichendste Auswirkung der Einbürgerung bestand wie soeben festgestellt darin, dass der Eingebürgerte in den Genuss der Unterstützung bei Verarmung kam.[197] Aus staatspolitischen Gründen vermied es der Bundesrat aber zu bestimmen, die Heimatlosen auch an den kollektiven Nutzungsrechten an Gemeinde- und Korporationsgütern teilhaben zu lassen. Dies hätte für die Gemeinden zu einem Eingriff in ihr Eigentum geführt, den man als unzumutbar beurteilte. Im Bericht des Bundesrates wurde im Zusammenhang mit den Verhältnissen der Angehörigen[198] speziell auf den Kanton Graubünden verwiesen, einerseits wegen dessen grosser Zahl Betroffener und andererseits aufgrund der von den Angehörigen eingereichten Petition und des ausführlichen Berichts der Regierung dazu.[199] Der Respekt des Bundesrates war begründet, konnte er gegen den vereinten Widerstand der Kantone doch keine allzu stark eingreifenden Massnahmen durchsetzen.

Eine Debatte entsprang im Kanton um die Frage, welcher Zeitpunkt für die Naturalisation der Heimatlosen massgebend sein sollte. Die grossrätliche Vollziehungsverordnung von 1853 bestimmte nämlich, dass die Heimatlosen dort zu naturalisieren waren, wo sie sich an einem bestimmten Zeitpunkt aufhielten. Guadench Dazzi spricht auch unter Bezugnahme auf das Votum von Grossrat Hilaruis Simonet, wonach der Aufenthaltsort einer Person am 28. Juni 1852 für die Heimatzugehörigkeit bestimmend gewesen sein soll,[200] von einem Mythos. Es war tatsächlich Hilarius Simonet selber, welcher 1953 seine Aussage entkräftete: «Die Einbürgerungs-Kommissionen leisteten grosse Arbeit, so dass bis zum Erlass des Bundesgesetzes vom Jahre 1850 in Graubünden sozusagen alle Heimatlosen schon eingebürgert waren. Damit war aber noch nicht die Armut im Kanton beseitigt [...]».[201] Unbesehen

---

192 Galle (2016), S. 176, 178, mit Hinweis auf Argast (2011), S. 123, 152.

193 In seinem Bericht zuhanden der Bundesversammlung schätzte der Bundesrat die Zahl der Heimatlosen auf 11 600 Personen (vgl. BBl 1850 III, Nr. 46 vom 12. September 1850, S. 129).

194 Meier (2007), S. 235; Sprecher (1942), S. 179.

195 Dabei handelte es sich gemäss Dazzi (2008a) wahrscheinlich um eine Schätzung (S. 52).

196 BBl 1857 III, S. 256–257; vgl. auch Dazzi (2008a), S. 52; die im Zuge der Behandlung der kantonalen Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz von 1850 durchgeführte Umfrage bei den Gemeinden ergab von den 105 antwortenden Gemeinden (von insgesamt deren 233) eine Anzahl von 4 176 Personen (StAGR IV 27 b; vgl. Angaben der einzelnen Gemeinden bei Dazzi [2008a], S. 54).

197 Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes wies folgenden Wortlaut auf: «Die Einbürgerung in eine Gemeinde hat die Wirkung, dass der Eingebürgerte mit Bezug auf die politischen und bürgerlichen Rechte, die Gemeinds-, Kirchen- und Schulgenössigkeit und den Genuss der Unterstützung bei Verarmung, sowie hinsichtlich der Pflichten den übrigen Bürgern gleichgestellt ist. Dagegen erwirbt er durch dieselben nicht den Anteil am Gemeindegut und den daraus herfliessenden Nutzen. Es ist ihm jedoch der Einkauf in dieselbe um die Hälfte der gewöhnlichen Einkaufssumme zu gestatten.»

198 Dazzi (2008a) bemerkt, dass es beim Erlass des Heimatlosengesetzes 1850 keine Heimatlosen mehr, sondern nur noch Angehörige gab, die nun von Bürgern minderen Rechts schrittweise zu Vollbürgern wurden (S. 59), und spricht von einem «Mythos von einer zwangsweisen Einbürgerung» (S. 63); von «Zwangsangehörigen» oder von zufälligen Zuteilungen an die Gemeinden könne somit nur bei den vom Kanton 1839/40 den Hochgerichten zugewiesenen 55 Personen gesprochen werden (S. 60); vgl. auch Simonet (1953), S. 26; vgl. auch Schreiben an den Kanton Thurgau vom 18. November 1854 (StAGR IV 27 a).

199 Vgl. Jg. II, Bd. III, Nr. 46 vom 12. September 1850, S. 130.

200 Vgl. VGR Herbst 1937, S. 132, anlässlich der Behandlung eines Kredites zur Bekämpfung des «Vagantentums» (vgl. ebd., S. 130–135).

201 Simonet (1953), S. 21; vgl. auch Borrelli (1998), S. 10; Jäger et al. (2004), S. 311; Meyer (1988), S. 147–148.

dieser Ungewissheiten, war den Gemeinden aus naheliegenden Gründen daran gelegen, am genannten Stichdatum möglichst wenige potenziell Heimatlose auf ihrem Gemeindegebiet zu wissen. Letztlich galt es, die hohe Zahl heimatloser «Vaganten» auf die Gemeinden aufzuteilen. Dieser Umstand erklärte denn auch den grossen Widerstand der Gemeinden gegen die kantonale Ausführungsgesetzgebung.[202] Schliesslich wurden 4 144[203] Nichtsesshafte lediglich 98 Gemeinden zugewiesen.[204] Die nachfolgenden mussten die meisten aufnehmen:[205]

Gemeinde	Einwohnerzahl 1850[1] (a)	Zwangseingebürgerte (b)	Prozentanteil (b) zu (a)
Chur	6 183	510	8,2
Mesocco	1 182	234	19,8
Untervaz	1 097	224	20,4
Zizers	925	190	20,5
Lostallo	363	169	46,6
Poschiavo	2 888	155	5,4
Cazis	755	136	18,0
Mastrils	460	132	28,7
Trimmis	888	128	14,4
Verdabbio	198	117	59,1
Tartar	170	104	61,1
Morissen	250	11	4,4
Vaz/Obervaz	886	74	8,4

Tabelle 5: Verhältnis Zwangseingebürgerte zur Einwohnerzahl in einzelnen Gemeinden 1852/53.

[1] Siehe Bevölkerungsentwicklung der Bündner Gemeinden, Kreise und Bezirke (1850–1990), in: HBG IV, S. 326–339.

Bei allen Unwägbarkeiten, welche diesen und den Zahlen der weiteren Gemeinden innewohnt, konnten in der regionsweisen Übersicht doch Auffälligkeiten bei der Anzahl Angehöriger bzw. Zwangseingebürgerter festgestellt werden. Die Gemeinden der oberen Surselva, das Rheinwald, das Oberhalbstein, das Bergell, das Oberengadin und weite Teile des Prättigaus wiesen demnach nur wenige Angehörige auf. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl verfügten neben einigen «Ausreissergemeinden» in anderen Regionen (z. B. Tartar) vor allem die Gemeinden im Kreis Fünf Dörfer sowie verschiedene im Kreis Mesocco über hohe Anteile der Angehörigen an der Gesamtbevölkerung.[206] Die Verteilung weist nicht auf ein eindeutiges Erklärungsmuster hin. Eine mögliche Erklärung liegt in den damaligen, noch weitgehend ungeordneten und unübersichtlichen Gemeindestrukturen. Viele Gemeinden waren mit der genauen Erfassung des bürgerrechtlichen Status ihrer Einwohner schlicht überfordert. Andere wiederum versuchten mit unlauteren Praktiken, sich ihrer Angehörigen zu entledigen, indem sie ihnen in einer ärmeren Gemeinde zu einem entsprechenden Recht verhalfen.[207]

Der Unmut der ohnehin finanzschwachen Gemeinden über die Zuteilungen war nicht unberechtigt. Dazu trug vor allem der Umstand bei, dass die Eingebürgerten berechtigt waren, sich und ihre Familien mit der Hälfte der gewöhnlichen Einkaufssumme in die Gemeindeutilitäten einzukaufen.[208] In ihrer Not verweigerten Gemeinden den «Vaganten» vielfach Unterstützungsleistungen. Die hohe Belastung von Gemeinden durch ihre grosse Zahl von Angehörigen wurde denn auch in den Beratungen des Grossen Rates zur Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz[209] betont: Es dürfe nicht verkannt werden, dass dadurch Gemeinden in ihrer Existenz bedroht werden könnten. «Ein Hauptteil dieser Schuld liege nun offenbar bei den betroffenen Gemeinden selbst, indem sie schriftenlos vagierende Familien und einzelne Personen bei sich aufnahmen oder wenigstens so lange duldeten, bis sie sich derselben nicht mehr entledigen konnten.»[210] Indirekt wurde damit aber auch dem Kanton eine Mitschuld an dieser misslichen Situation zugeschoben, weshalb es «gerecht

202 Vgl. «Verordnung und in Beziehung auf Art. 4 Gesetz über Ausführung und Anwendung des Bundesgesetzes vom 3. Dezember 1850, die Heimathlosigkeit betreffend»; Abschied vom 8. Januar 1853, in Kraft getreten am 1. März 1853 (AGS 1860, S. 93).

203 StAGR IV 17 b. Die dortige Zusammenstellung enthält die Zahl von 4 144 Angehörigen, welche in der Literatur immer wieder auftaucht. Unter Berücksichtigung des enthaltenen Rechenfehlers resultiert jedoch die Zahl von 4 176 Angehörigen (vgl. auch Dazzi [2008a], S. 65, Anm. 31).

204 An der Gemeindeumfrage 1852 sollten die Gemeinden ihre Angehörigen erfassen und dem Kanton melden (VGR 1852, S. 93). Von den damals 233 Gemeinden antworteten deren 105, sieben wiesen erklärtermassen keine Angehörigen auf und die übrigen 98 listeten 4 176 Personen auf (vgl. auch vorherige Anm.).

205 Vgl. Bollier (2000), S. 140, mit Hinweis unter anderem auf Metz (1991), S. 23; Putzi (1951), S. 174; Sprecher (1942), S. 180.

206 Vgl. auch Dazzi (2008a), S. 56.

207 Ebd., S. 57.

208 Art. 3 des Gesetzes betreffend die bündnerischen Heimatlosen und deren Einbürgerung, promulgiert am 28. Juli 1856 (AGS 1860, S. 94).

209 AGS 1860, S. 93.

210 Vgl. VGR vom 28. Juni 1852, S. 85.

und billig (sei), dass der Kanton resp. die vom Übel verschont gebliebenen Landesgegenden sich an den Folgen in etwelchem Masse beteiligen und den hart betroffenen Gemeinden an die Hand gehen».[211] Schliesslich beschloss der Grosse Rat auf entsprechenden Antrag, dass er die Verpflichtung des Kantons anerkenne, «diejenigen Gemeinden, welche durch Ausführung des Bundesgesetzes, die Heimathlosigkeit betreffend, am Empfindlichsten betroffen wurden, hierin in angemessener Weise zu unterstützen und zu erleichtern».[212] Der Kanton blieb die Erfüllung seines Versprechens aber schuldig; dieses wurde erst Jahrzehnte später wieder in Erinnerung gerufen.[213]

Nun wurden den Gemeinden nicht nur oder nicht hauptsächlich durch diesen einmaligen Staatsakt erhebliche Armenlasten auferlegt. Vielmehr belasteten die Eingebürgerten mit ihren Nachkommen die Budgets ihrer Heimatgemeinden, allerdings auf höchst unterschiedliche Weise, auf Jahre und Jahrzehnte hinaus.[214]

Für die Zumessung von Unterstützungsbeiträgen war der Kanton auf statistische Angaben der Gemeinden angewiesen, welche er im Rahmen einer «Enquête», d.h. einer eigentlichen Vernehmlassung, einholte.[215] Wie einschneidend die Zwangseinbürgerungen auf die Fürsorgestrukturen und auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einzelner Gemeinden wirkten, vermag das Antwortschreiben einer Gemeinde eindrücklich zu veranschaulichen: «Beygegeben übermachen wir Ihnen die Tabellen der hiesigen Angehörigen, woraus Ihre Hohe Behörde ersehen wird, dass eine Zahl von 104 Angehörigen mit einem sämtlichen Vermögen von höchstens fr. 2300 u. zudem einer kleinen Zahl davon Handwerkbetreibende u. nicht viel mehr als die Hälfte erwerbs- oder arbeitsfähig, auf eine kleine u. arme Gemeinde von circa 70 Seelen Gemeindebürger, wo sowohl Privat- als Gemeindsvermögen klein ist, sehr beschwerlich fallen muss, welche Last durch das Bundesgesetz, die Heimathlosen resp. die Angehörigen betreffend u. dem diesfälligen Kantonsgesetz, unserer Gemeinde noch schwerer fallen, u. einer Erleichterung darin von Seite des Staates nicht anders als billig u. gerecht erscheinen muss [...] Unser Gemeindevermögen besteht in den Gemeindewaldungen u. einigen Capitalien. Alpen besitzt die Gemeinde gar keine, u. Almeine kann man auch in keinen Anschlag bringen, da sie sich auf unbedeutende Waldgraserei erstreckt u. welche noch zum grossen Nachtheile des Waldes abgeweidet wird. Was die Waldung anbetrifft, so mag selbe, nach Werthung und Aussagen Sachkundiger kaum für den jährlichen Bedarf der Gemeinde zu Brenn- u. Bauholz hinreichen, ohne das Grundcapital zu schmälern u. so bald unsere sämtliche Angehörigen in vollem Bürgerrecht gelangen sollten nicht mehr für den Bedarf hinreichen werden».[216] Die kleine Gemeinde stand stellvertretend für die Schwierigkeit bzw. Unmöglichkeit vieler anderer, bei kleinem eigenen Vermögen die drückenden Armenlasten zu tragen. Ihr Schreiben kam einem Hilferuf an den Kanton gleich, um nicht in dessen Abhängigkeit zu fallen.

8.3. Armenunterstützung: Ergänzungshilfen zur Entlastung der Gemeinden

Die kantonale Bürgerrechtsgesetzgebung schränkte die Handlungsfreiheit der autonomiegewohnten Gemeinden ein. Der Kanton machte hierfür ordnungspolitische Interessen geltend. Die Eingriffe wirkten sich indirekt auf die Armenlasten der Gemeinden aus, indem sie Kriterien für den unterstützungswürdigen Status von Personen definierten. Zwar wurde es nach 1848, als das Kantonsbürgerrecht eine ähnliche Bedeutung wie das frühere Gerichtsbürgerrecht[217] erlangte, unterlassen, dem Kanton eine grössere Unterstützungspflicht gegenüber seinen Bürgern aufzuerlegen und gleichzeitig eine einheitliche Regelung der Armenpflege einzuführen. Dennoch beteiligte sich der Kanton mit eigenen Instrumenten bzw. mit seiner Gesetzgebung an der Finanzierung der drückenden Armenlasten.

---

211 Ebd., S. 86.

212 Ebd., S. 93.

213 Anlässlich der Weiterführung des «Vagantenkredits» (vgl. Kap. VII.7.4.).

214 Vgl. dazu Kap. IV.4.2.2.

215 Der Aufruf an die Gemeinden, Bericht über ihre Vermögensverhältnisse, über die Anzahl ihrer Angehörigen sowie über deren materielle Lage einzureichen, wurde im kantonalen Amtsblatt Nr. 5 vom 4. Februar 1853, S. 33–34, publiziert. Der Aufforderung folgten schliesslich 103 Gemeinden.

216 Enquête 1853, Nr. 89 (StAGR IV 27 b); siehe auch Meyer (1988), S. 153–154.

217 Das Gerichtsbürgerrecht, d.h. das Bürgerrecht der Gerichtsgemeinde, entstand unter Geltung des Freistaates Gemeiner Drei Bünde. Es änderte vorerst unter den bürgerrechtlichen Verhältnissen im Kanton Graubünden nur wenig (vgl. dazu eingehend Putzi [1951], S. 43–144, und 145–195).

8.3.1. Nur subsidiäre Unterstützungspflicht

Der Kanton selber übernahm mit der revidierten Armenordnung von 1849 bei der Beteiligung an den Armenlasten nur eine nachrangige Rolle. Er leistete grundsätzlich dann Unterstützung, wenn weder Familienangehörige noch die Heimatgemeinde «erwiesenermassen ausser Fall»[218] waren, materielle Hilfe zu leisten. Die Rangfolge entsprach der verbreiteten Überzeugung, dass das engere Umfeld des Armengenössigen dessen Bedürfnisse am besten kenne und deshalb die Hilfe am zweckmässigsten an dieser Stelle anzusetzen habe. Dennoch stand der Staat aber auch in einer Pflicht gegenüber den Gemeinden, weil er die nachteiligen Folgen der mangelhaften Armenverwaltungen gewissermassen mitverschuldet hatte.[219]

8.3.2. Die kantonale Hilfskasse als Solidaritätswerk

In der Novembersession 1848 beauftragte der Grosse Rat die Regierung und die Standeskommission zu prüfen, «in welchen Fällen es Pflicht des Kantons sei, einzelnen Gemeinden bei der ihnen obliegenden Armenversorgung unter die Arme zu greifen und in welcher Weise der Kanton dieser Pflicht am wirksamsten und zweckmässigsten ein Genüge leisten könne».[220] Auf entsprechenden Vorschlag hin beschloss der Grosse Rat am 16. Juni 1849, Gemeinden bzw. Nachbarschaften «Unterstützungen aus der Kantonskasse bei ausserordentlichen Unglücksfällen»[221] zu leisten. Gleichzeitig fasste er auch Beschluss über die Errichtung einer Kantonalen Hilfskasse, «indem beide Vorschläge wesentlich in einander greifen und die Bestimmungen des einen durch diejenigen des andern bedingt sind.»[222] Nach dem Beispiel anderer Kantone sollte zur Unterstützung von Geschädigten bei grossen Unglücksereignissen wie Brand- oder Lawinenniedergängen, Dorfbränden, Rüfen usw. eine Hilfskasse gegründet werden, um die grösste Not zu lindern.[223] Namentlich dort, wo das Unglück weniger ausgedehnt sei und nur wenige Einzelne betreffe, sei es ausserdem wünschbar, über einen Unterstützungsfonds zu verfügen.[224] Mit diesem Instrument sollte auch alltäglich eintretende Bedürftigkeit auf rasche und unbürokratische Weise gemildert werden. Dieser «Hilfsfonds» sollte also in solchen Fällen beansprucht werden können, «in denen zwar der Schaden an sich nicht bedeutend, aber doch für den Beschädigten so empfindlich ist, dass demselben sein Fortkommen ohne anderweitige Unterstützung allzu sehr erschwert wird». Er war also im Gefäss der Hilfskasse integriert und insofern Teil derselben.

Die Finanzierung der «Kantonal-Hülfskasse zur Unterstützung in Unglücksfällen»[225] baute stark auf dem Solidaritätsprinzip auf. Alljährlich sollte am eidgenössischen Bettag in der Kirche oder in der darauffolgenden Woche von Haus zu Haus in allen Gemeinden des Kantons eine «Liebessteuer» (Liebesgabe)[226] gesammelt werden. 10 Prozent ihres Ertrages waren für die Äufnung, d.h. für das Anwachsen des Hilfsfonds, vorgesehen,[227] während das Übrige an Unterstützungsbedürftige verteilt werden konnte. Mit ihrer gemeinsamen Zwecksetzung, Bedürftigen in jeder Lage und unabhängig vom Entstehungsgrund Hilfe zu gewähren, wiesen die beiden Hilfsinstrumente eine nahe Verwandtschaft auf. Die Verwaltung sowohl der Hilfskasse als auch des Hilfsfonds wurden der Kantonal-Armenkommission übertragen.

Die Verordnung verpflichtete zur alljährlichen Publikation der eingegangenen Spenden und der verabreichten Unterstützungen. Gemäss Landesbericht 1850 ging vom letzten eidgenössischen Bettag bis 26. März die Summe von fl. 4928.15 kr (entsprechend rund 5760 Franken) ein,[228] während im Jahresbericht der Kantonal-Armenkom-

---

218 Art. 1 AO 1849.

219 Vgl. VGR vom 27. Oktober 1847, S. 220 und vom 20. Juni 1849, S. 35.

220 VGR vom 4. November 1848, S. 90.

221 AGS 1860, S. 225; vgl. VGR vom 16. Juni 1849, S. 13, 16; gemäss § 1 des Beschlusses konnten Beiträge aus der Standeskasse berücksichtigt werden in Fällen, in welchen eine Gemeinde oder Nachbarschaft durch irgendein bereits eingetretenes oder erst drohendes Unglück in ihrer Existenz gefährdet, aber ausserstande ist, sich durch eigene Kräfte oder auf anderem Wege zu helfen.

222 VGR vom 16. Juni 1849, S. 13, 17.

223 Zur Geschichte der kantonalen «Hülfskasse» vgl. JECKLIN (1927).

224 Schon der noch junge Kanton hatte 1824 und 1828 Hilfsmassnahmen für unglücksgeschädigte Gemeinden eingerichtet (vgl. ältere AGS 1841 Bd. 4, S. 107).

225 AGS 1860, S. 409. Die Verordnung trat 1850 in Kraft.

226 Mit der «Liebessteuer» war die Bewilligung verbunden, für Personen Sammlungen zu veranstalten, welche z.B. durch Naturgewalten ihr Hab und Gut verloren hatten. Später wurde sie «Bettagssteuer» genannt (vgl. zu diesem Instrument unter der Armenordnung 1857 in Kap. IV.8.4.).

227 § 2 und 4 der Verordnung. Zur Äufnung des Fonds werden auch die jeweiligen Zinsen verwendet.

228 LB 1850, S. 19.

mission für das Jahr 1855 ein Sammelergebnis von 4 650.92 Franken und ein Saldo der Hilfskasse von 8 782.53 Franken ausgewiesen wurde.[229] Die angehäuften Mittel reichten aber vielfach nicht aus, wirksame Unterstützungen zu leisten. Oftmals erlaubte die schlechte Finanzlage gar keine Unterstützungsleistungen aus der kantonalen Hilfskasse mehr.

Die Hilfskasse konnte aufgrund ihrer bescheidenen Geldmittel nur wenig zu einer nachhaltigen Armutsbekämpfung beitragen. Die Bedeutung dieser eigentlichen «Elementarschadenkasse» lag ohnehin in ihrem symbolischen Charakter: Der Kanton drückte damit seine Solidarität mit den Gemeinden und mit den Opfern von schweren Schicksalsschlägen aus. Ebenso willkommen waren deshalb auch Liebesgaben zugunsten der Hilfsbedürftigen in Form von allen möglichen Naturalleistungen. Säcke voller Kartoffeln und anderer Lebensmittel, kiloweise gerösteter Kaffee, Korn, Strümpfe, Kleider und Wäsche, Bettzeug usw. von anderen Gemeinden und auch Privatpersonen brachten den Notleidenden direkte und auch wirksame Unterstützung.[230]

8.3.3. Die Errichtung von Gemeindesparkassen als Hilfe zur Selbsthilfe

Es war die aktive Kantonal-Armenkommission, welche nach weiteren Mitteln und Wegen suchte, um Betroffene der Armut zu entreissen. Eine Möglichkeit sah sie darin, den Sparwillen und damit die Selbsthilfe der Einwohner zu fördern. Die von ihr 1849 in einzelnen Gemeinden errichteten Sparkassen sollten diesem Zweck dienen. Aus der Überzeugung heraus, «dass die arbeitsfähigen Armen durch geordnete Sparsamkeit zur Verbesserung ihres Looses selbst das Meiste beitragen können», sollten die Angehörigen der «dürftigen Klasse» von ihrem Verdienst einen wöchentlichen Beitrag in die Sparkasse legen.[231] Nach Schliessung der Jahresrechnung der Sparkasse Mitte Oktober musste der Kantonal-Armenkommission unter anderem angezeigt werden, «welche Fruchtgattungen und für welche Summe die Ortsarmenkommission durch Vermittlung der Kantonal-Armenkommission zu beziehen wünsche und in welchem Verhältnis, z. B. ⅓ Roggen, ⅓ Türken, ⅓ Kernen etc.».[232] Zu dem von den Armen eingezahlten Betrag schoss die Kantonal-Armenkommission «aus den ihr zu Gebote stehenden Mitteln 10 %» selber hinzu.[233] Die mit den freigewordenen Beträgen ermöglichten «Fruchtanschaffungen» kamen den Einlegern zugute.

Gemäss einem ersten «Bericht über die bisher eingerichteten Armensparkassen» von 1850[234] hatten Arme in acht Gemeinden (Ilanz, Siat, Maladers, Soglio, Brusio, Splügen, Malans und Chur) die fragliche Einrichtung benutzt und Einlagen in Höhe von 651.16 fl. oder rund 750 Franken (inklusive 10 Prozent der Kantonal-Armenkommission) getätigt. Von diesem Gesamtbetrag wurden 174.57 fl. für den Ankauf von Frucht durch Vermittlung der Armenkommission und 22.55 fl. für den Ankauf von Schmalz durch die betreffenden Ortsarmenkommissionen verwendet, weitere 40.49 fl. zu «sonstiger Verwendung zum Besten der Einleger» zurückbezahlt und schliesslich 412.35 fl. in die Kantonalsparkasse[235] gelegt.

---

229 Bericht der Kantonal-Armenkommission 1856, S. 176–177.

230 Vgl. etwa das sorgsam nachgeführte Buch über die «Eingänge und Ausgänge zugunsten der Brandgeschädigten in Sils i. D. von 1887» (StAGR XIV 11 b 1883–1891).

231 1851 präzisierte die Kantonal-Armenkommission den Kreis der Anspruchsberechtigten auf die 10 Prozent kantonale Vergütung noch deutlicher: «Die erwähnte Prämie kommt nur solchen Einlegern zustatten, welche als Frucht physischer Anstrengung oder moralischer Selbstüberwindung betrachtet werden können. Es gehören also dahin: Ersparnisse von Arbeitsverdienst oder von Einschränkungen oder gänzlicher Enthalsamkeit in Bezug auf unöthige Genüsse, wie z. B. geistige Getränke, Tabackrauchen u. dgl. m.» (AB GrR 14. Februar 1851, S. 54). Die auf genossenschaftlicher Basis entstandenen Sparkassen hatten stark den Charakter von Sparvereinen und Versorgungsinstitutionen: Ziel war die Förderung und Verwaltung von Sparguthaben der «dienenden Klasse», verbunden mit dem Gedanken der Lebensversicherung und der Altersvorsorge. Sicherheit, nicht nur in der Erhaltung des Kapitals, sondern auch hinsichtlich der Zinseinkommen, wurde grossgeschrieben (vgl. Baltensperger [2016], S. 54).

232 Art. 4 AB GrR vom 20. Juli 1849.

233 Ebd., Art. 6; im Jahr 1855 betrug diese kantonale Sparkasseneinlage 14.20 Franken.

234 Vgl. BM 1850, S. 197–202.

235 Schon mit Beschluss des Grossen Rates vom 26. November 1846 wurde eine Kantonal-Sparkasse errichtet. Die Gründung erfolgte «in der Absicht, eine Anstalt zu gründen, welche es hauptsächlich weniger bemittelten Einwohnern und den Eigentümern und Verwaltern frommer Stiftungen möglich macht, Ersparnisse und Stiftungs-Vermögen auf längere oder kürzere Zeit zinstragend und sicher anzulegen – und die auf der anderen Seite auch, namentlich der ärmern Klasse, den Anlass darbietet, Geldaufnahmen zu billigen Zinsen und ohne kostspielige Mitwirkung dritter Personen zu erhalten» (StAGR XV 8c/24). So stellte etwa die Kasse 1866 bei der Aufnahme einer Anleihe durch Sebastian (de Sebastian) Frick von Cazis von 700.– Franken einen Schuld- und Pfandbrief auf. Als Unterpfand wurden folgende

Die Gemeindesparkassen entsprangen zwar der Initiative des Kantons, selber war er aber nicht in der Lage, grössere Beiträge zu leisten. Das Ziel der Einrichtungen bestand darin, einerseits die Einwohner zu einer Art Vorsorge zu bewegen und andererseits die Armenkassen zu schonen. Wenn der Wille der Armutsbetroffenen oft auch vorhanden war, liessen es die bescheidenen Verhältnisse meistens nicht zu, neben den täglichen Bedürfnissen freie Mittel auf die Seite zu legen.[236] Im Bezirk Vorderrhein wurde dem Institut gar eine Mitschuld am unerfreulichen Bild des Armenwesens zugeschrieben. Das Kreditsystem fördere den Luxus und führe leichtsinnige Leute ins Verderben.[237] Das Instrument verleitete denn auch manchen Bauern zu einer gewissen Sorglosigkeit, indem er seine Schulden mit geliehenem Geld beglich und sich und seine Familie in Not bringen konnte. So schloss denn auch das Bündnerische Monatsblatt in seiner kritischen Rezension dieses Institutes, dass «es ein grosses Glück wäre, wenn man auf irgendeine Art hinwirken könnte, dass kein Geld zur Abzahlung von Krämerschulden aus der Ersparniskasse fliessen würde».[238] In der Folge war diesem neuen Kreditinstrument denn auch, wie schon der kantonalen Hilfskasse, nur ein mässiger Erfolg beschieden.

8.3.4. Kantonale Armenunterstützung mit beschränkter Wirkungskraft

Neben diesen beiden Instrumenten unternahm der Kanton noch weitere Anstrengungen, um Gemeinden mit besonders hohen Armenlasten zu unterstützen. Der Grosse Rat sprach ihnen spezielle Kredite zu oder leistete ihnen auch Anteile an den Subskriptionseinnahmen[239] für die Kantonalanstalt in Fürstenau/Realta. So ist dem Verzeichnis der Einnahmen und Ausgaben für die Anstalt im Zeitraum zwischen dem 9. Juni 1840 und dem 31. Dezember 1841 zu entnehmen, dass von den Einnahmen von fl. 6 569 kr. 26 (inklusive Zinsen), entsprechend etwa 8 000 Franken, ein Betrag von fl. 998 kr. 28 als Unterstützung an verschiedene Gemeinden und einzelne Dürftige ausbezahlt wurde. Im Jahr 1851 sprach der Grosse Rat beispielsweise der Gemeinde Untervaz einen Beitrag von 1 000 fl. für die Erweiterung und geeigneten Einrichtung eines von der Gemeinde für 7 500 fl. angekauften Heimwesens für Armenzwecke (Armen- und Arbeitsanstalt).[240] Beiträge aus der Armenkasse nach Verhältnis ihrer Dürftigkeit hätten seit einer Reihe von Jahren neben den besonders darauf angewiesenen Gemeinden Untervaz und Trimmis auch die Gemeinden Grüsch, Buchen, Mastrils, Katzis, Vals, Disentis, Truns und weitere erhalten. Aber auch diese Kasse war natürlich nicht in der Lage, die Gemeindefinanzen nachhaltig zu entlasten.

Die fehlenden Mittel seitens des Kantons, dessen Einnahmenquellen aus dem Verwaltungsbereich des Armenwesens sich im Wesentlichen auf freiwillige Beiträge wie etwa die erwähnten Subskriptionseinnahmen beschränkten, erachteten zeitgenössische Kritiker verschiedentlich als grosses Hindernis für eine wirksame Bekämpfung des Bettels. Auch wenn unbestritten blieb, dass die kantonale Hilfe bloss subsidiär bleiben sollte, wurde die mangelhafte Ausstattung des Kantons mit den erforderlichen Mitteln als hinderlich für eine wirkungsvolle Armutsbekämpfung «auf Augenhöhe» mit den Gemeinden erachtet. Mit den ihm zur Verfügung stehenden Hilfsquellen sei der Kanton kaum imstande, «auch nur zwei armenbeladene Gemeinden in der Weise regelmässig und so zu unterstützen, dass gestützt darauf das Bettelverbot vollzogen werden könnte».[241] Eine billigere Lastenverteilung zwischen Staat und Gemeinde sei eine conditio sine qua non verbesserter Armenverhältnisse. Der «Centralbehörde» habe es nie an Willen, aber an Mitteln gefehlt. «Unter den gegenwärtigen Umständen den Staat

---

Effekten angegeben: ein Acker und eine Wiese, bewertet mit 666.– Franken, ein Wiesboden, bewertet mit 860.– Franken, ein Acker und eine Wiese, bewertet mit 154.– Franken sowie ein halbes Haus und ein Stall, bewertet mit 1 200.– Franken. Insgesamt waren damit die angeführten Güter mit 2 880.– Franken bewertet worden (StAGR Vr C I/N 176).

236 Vgl. BM 1852, S. 152.

237 Vgl. BM 1852, S. 35.

238 Ebd., S. 35.

239 Mit den Subskriptionen wurden für die Bestreitung der Kosten für die Arbeitsanstalt Realta alle drei Jahre bei den Gemeinden freiwillige Beiträge gesammelt (Art. 11 AO 1849). Eine solche Sammlung sah schon die AO 1839 vor, indem für das zu errichtende «Zwangsarbeitshaus für arbeitsscheue und liederliche Arme [...] der Erziehungsrath bei schicklichem Anlasse und auf geeignetem Wege die Einsammlung einer freiwilligen Beisteuer veranlassen» werde (Art. 11).

240 Vgl. zum Armenhaus in Friewis in Kap. V.6.2.4.

241 Aus dem Bericht eines Bezirkskommissärs an die Kantonalarmenkommission, in: BM 1855, S. 83; schon in einem Schreiben der kantonalen Armenkommission an die Gemeinden 1850 hielt sie fest, dass sie, «zumal bei der jetzigen Finanzlage des Kantons, auch für die nächste Zukunft auf die Privatwohltätigkeit angewiesen (sei)» (AB GrR vom 15. März 1850, S. 74).

nur mit zirka Fr. 2000 an der Gesammtarmenpflege participiren lassen, klingt fast wie Hohn auf die Humanität als letzter Zweck jedes staatlichen Verbandes. Werden der kantonalen Armenkommission nicht reichlichere Mittel angewiesen, so wird es ihr nimmermehr möglich sein, ihr Pensum zu lösen».[242] Der Referent unterbreitet denn auch gleich mehrere Vorschläge zuhanden der Kantonal-Armenkommission vorab in Richtung Arbeitsbeschaffung zwecks Selbsterhaltung der Armen.[243] Es war dann diese Kommission selber, welche in ihrem Jahresbericht 1855 dafür plädierte, für die Hilfe an die notleidenden Gemeinden jährlich eine Summe von wenigstens 7000 bis 8000 Franken zur Verfügung zu stellen.[244] Obwohl seitens der Kommission kein Kreditbegehren gestellt wurde, hatte ihre Klage teilweise Erfolg, indem der betreffende Posten im Voranschlag für das Jahr 1856 um 800 auf 3000 Franken erhöht wurde.[245]

Dem um seine Finanzen ringenden Kanton kam demnach bei der Bekämpfung der Armut nicht mehr als eine ergänzende, untergeordnete Rolle zu, was auch der Vergleich mit anderen Staatsausgaben verdeutlicht. Das Ressort «Armenwesen» verzeichnete im Etat des Kantons für das Jahr 1856 Ausgaben in der Höhe von 12666.80 Franken, wohingegen der Aufbau neuer Verwaltungszweige viel höhere Mittel beanspruchte. So verausgabte der Kanton im selben Jahr allein für das Schulwesen 76372 Franken und für das Strassenwesen gar 392729 Franken.[246] Das Verhältnis konnte aber auch kaum überraschen, lagen diese Verwaltungsbereiche doch in der alleinigen kantonalen Zuständigkeit mit entsprechender Finanzierungspflicht.

Es fehlte in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts denn auch nicht an Stimmen, die eine stärkere Einbindung des Kantons forderten und damit einer vermehrten Zentralisation des Armenwesens das Wort redeten. Solche Ansinnen fielen bei der politischen Mehrheit wie auch in anderen Kreisen aber regelmässig auf wenig fruchtbaren Boden.[247] So wurde denn auch etwa die Einführung einer kantonalen Armensteuer zwecks Abhilfe der überhandnehmenden Verarmung stets verworfen. Ebenso fand im Jahr 1852 der Vorschlag für die Gründung eines kantonalen Armenfonds aus den für erteilte Kantonsbürgerrechte eingehenden Gebühren keine Mehrheit im Grossen Rat.[248] An der klaren Zuständigkeit der Gemeinden im Armenwesen sollte nicht gerüttelt werden, dem Kanton waren aufgrund neuer, kostenintensiver Staatsaufgaben letztlich die Hände für ein grösseres finanzielles Engagement gebunden. Den Gemeinden konnte er deshalb höchstens empfehlen, Unterstützungen wenn möglich nicht in Form von Geld, «welches leicht zu zweckwidrigem Gebrauche verwendet wird, sondern in Lebensmitteln zu verabreichen».[249]

8.4. Würdigung: Hohes Verantwortungsbewusstsein, spärliche Hilfsmittel

Die Rolle des Kantons bei der Übernahme der Armenlasten entsprach dem staatsrechtlichen Verhältnis zwischen den beiden Ebenen. Der Kanton stand in einem eigentlichen Abhängigkeitsverhältnis zu den für die Armenunterstützung primär zuständigen Gemeinden. Er befand sich diesen gegenüber in der Rolle eines Bittstellers. Er konnte sie zu entsprechenden Aktivitäten lediglich auffordern und ihnen unter der Voraussetzung, dass sie betreffende «Vorleistungen» erbrachten, «Ergänzungshilfen» ausrichten. Mangels direkter Beiträge zugunsten der Gemeinden war ihm dies aber verwehrt, und ebenso wenig konnte er sie dazu verpflichten, Bedingungen für die Verwendung der Mittel zu stellen. Zudem waren die hauptsächlichen finanziellen Ressourcen ohnehin durch neue Staatsaufgaben gebunden.

---

242 Ebd., S. 85; die Kantonal-Armenkommission hatte allerdings schon 1853 beschlossen, die jährlich jeweils budgetierten «Unterstützungen an Einzelne» in Höhe von ungefähr 2000.– Franken «in Ermangelung der Personalkenntnis der Petenten» eingehen zu lassen (AB GrR vom 18. Februar 1853, S. 57–58). Diese Massnahme hatte sie schon in ihrem Bericht 1851/52 angesprochen (vgl. Bericht in: LB 1849–1853, S. 13–14).

243 Ebd., S. 86.

244 Vgl. Amtsbericht der Kantonalarmenkommission 1855, in: LB 1854–1857, S. 169.

245 VGR vom 25. Juni 1855, S. 106.

246 Von Tscharner (1915), S. 21.

247 Vgl. Diskussionen bereits anlässlich der Revision der AO 1849 (VGR vom 20. Juni 1849, S. 34–35), vgl. auch Voten im Grossen Rat im Zuge der Berichterstattung der Armenkommission (VGR vom 4. November 1848, S. 90–91); vgl. auch Allemann (1948), S. 36.

248 VGR vom 9. Juli 1852, S. 172–173.

249 Vgl. AB GrR vom 16. März 1849, S. 77.

9. Das Armenwesen im Spiegel der Tätigkeitsberichte der Armenkommission

Der kantonalen Armenkommission als oberste Aufsichtsbehörde kam das Verdienst zu, durch ihre jährliche Berichterstattung zuhanden des Kleinen und des Grossen Rates[250] und ihre wertvollen Statistiken für Transparenz und einige Verlässlichkeit im Dickicht des bündnerischen Armenwesens gesorgt zu haben. Damit ermöglichte sie erst den verantwortlichen Handlungsträgern, sich ein Bild über das Armenwesen zu verschaffen und gleichzeitig notwendige Korrekturen im armenrechtlichen Instrumentarium anzubringen, womit sie diesen als wertvolle Entscheidungsgrundlagen dienten. Um einen Eindruck über die armenpolitischen Zustände jener Jahre zu gewinnen, lohnt sich deshalb der Blick auf den einen oder anderen Jahresbericht dieses weitherum anerkannten und geachteten Lenkungsorgans.

Im Rechenschaftsbericht vom Juni 1840, also kurz nach dem Inkrafttreten der Armenordnung, beurteilte die Armenkommission zunächst die Ergebnisse der von den Bezirkskommissaren mithilfe der Pfarrer geleiteten Umfrage als «im Allgemeinen ein nicht gar ungünstiges Resultat».[251] Und im «Kurzen Bericht über das Armenwesen» vom 5. Oktober 1842[252] gelangte sie in einer gewissen Anfangseuphorie zum Schluss, dass der Bettel sozusagen gänzlich beseitigt sei.[253] Der Bericht der Kantonal-Armenkommission über die Jahre 1840 bis 1846[254] stellte dann fest, dass nach der Abnahme des Bettelunwesens im Zuge der Einführung der Armenordnung das Übel nun wieder zugenommen habe, was in der Nachlässigkeit einzelner Gemeindevorstände liege, die Verordnung auch durchzusetzen. Hinsichtlich der am 1. Januar 1841 eröffneten Arbeitsanstalt Fürstenau bemerkte die Kommission, dass schon das erste Bestandjahr «die segensvolle Wirkung» der Anstalt in jeder Beziehung beurkundet habe. So habe sie für die Aufhebung des Strassenbettels sehr viel geleistet, wobei sie vor allem zu Beginn als «Schreckmittel» gewirkt habe. Aber auch für die Zeit danach wurde sie von der Armenkommission als ein «höchst wohlthätiges Institut» gepriesen, das sich für einzelne Gemeinden und selbst ganze Talschaften bewährt habe.[255] Ohne Weiterführung der Anstalt, die vom Resultat der neu beginnenden Subskription abhänge, werde dem Strassenbettel trotz aller übrigen Anstrengungen wieder Tür und Tor geöffnet.

Demgegenüber zeichnete der im Jahr 1853 erschienene «Bericht über die Verrichtungen der Armenkommission und den Zustand des Armenwesens des Kantons Graubünden in den Jahren 1850 bis und mit 1852»[256] wiederum ein deutlich weniger vorteilhaftes Armutsbild. Die Kommission stellte fest, dass die Klagen über bettelnde «Vaganten» zugenommen hätten, wobei den Gemeinden indirekt fehlender Wille vorgeworfen wurde. Das Übel drohe da und dort nachgerade zu einer Landplage auszuarten. Im Auftrag des Grossen Rates habe deshalb der Kleine Rat 1852 eine verschärfte Verordnung zur Abwehr des Bettels erlassen. Hinsichtlich der 1849 eingerichteten Armensparkassen kam der Bericht zum Schluss, dass sie «sich in manchen Fällen als ein geeignetes Mittel zur Abwehr unnützer Ausgaben und ökonomischer Zerrütung [...] wirksam erwiesen» habe.[257] Auch dieser Bericht äusserte sich ausführlich zur Zwangsarbeitsanstalt in Fürstenau. Die letzte Subskription zugunsten des Kantonal-Armenwesens sei zwar um einiges hinter den früheren zurückgeblieben, sei trotzdem aber befriedigend ausgefallen, wobei die Leistungen der Stadt Chur und der Gemeinden Samedan, Bevers, Celerina, Sils i. D., Putz, Tamins und Mixox lobende Erwähnung fanden, demgegenüber sich ganze Talschaften, so Churwalden, Schanfigg und Schams gar nicht und die Gemeinden des Kreises Belfort sich mit 48 kr. bei der Subskription beteiligt hätten. Der Kantonal-Hilfsfonds schliesslich habe mit 2 124.92 Franken für den Zeitraum vom Juni 1850 bis Dezember 1852 einen befriedigenden Betrag erreicht.

Die steigende Unzufriedenheit über die Zustände im Armenwesen brachte die Armenkommission in ihrem Tätigkeitsbericht für das Jahr 1855 mit deutlichen Worten zum Ausdruck. Es kam eine merklich spürbare Resignation auf, weil

---

250 Vgl. Art. 8 AO 1839, II. Art. 7 AO 1845, Art. 9 Ziff. 5 AO 1849.

251 StAGR XIV 3 a (1839), Bericht des Erziehungsrates vom 9./16. Juni 1840; siehe auch RAGETH (2012), S. 46.

252 StAGR XV 17 a/19.

253 Diese überraschende Feststellung kann vielleicht darauf zurückgeführt werden, dass die erste Wirkung der am 1. Dezember 1840 eröffneten Zwangsarbeitsanstalt ebenso wohltuend wie abschreckend war. Auf einmal hätten sich keine «liederlichen Armen» im ganzen Kanton mehr sehen lassen (BM 1851, S. 102).

254 StAGR XV 17 a/23.

255 Ebd., S. 33.

256 StAGR XV 17 a/31.

257 Ebd., S. 14.

«unser diesjähriger Amtsbericht ein noch viel düstereres Bild des uns anvertrauten öffentlichen, in seiner staats-ökonomischen Bedeutsamkeit häufig so wenig erkannten oder beherzigten Verwaltungszweiges vorführen wird, als wir bereits im letztjährigen zu thun genöthigt waren».[258] Die Armenkommission beklagte insbesondere den wieder stark aufgekommenen Strassenbettel. Gleichzeitig liess sich in ihrer Bestandsaufnahme eine grosse Ohnmacht gegenüber den ihre Selbstständigkeit wahrenden Gemeinden spüren; ihre Feststellungen kamen einer Art Anklageschrift gegen die Gemeinden gleich. Hilflos stellte sie fest, dass gemäss der Armenverordnung «die Art und Weise, die Quantität und Qualität, wie den Bedürftigen geholfen werden soll, fast ganz und gar der souveränen Willkür der Gemeinden, resp. ihrer Vorstände und Armenkommissionen, anheimgestellt und eigentlich keiner Landesbehörde die erforderliche Kompetenz ausgeschieden und zugetheilt ist, gegen hartherzige, saumselige und liederliche Gemeindeverwaltungen mit Nachdruck einzuschreiten und sie zu ungesäumter und ausreichender Hülfeleistung an ihre Armen anzuhalten [...]».[259] Die Vorwürfe waren der greifbare Ausdruck einer Macht- und Hilflosigkeit gegenüber den Gemeinden wie auch der Enttäuschung darüber, dass diese die Ernsthaftigkeit der kantonalen Behörden bei der Armutsbekämpfung vielfach nicht teilten.

In ihrer Kritik stellte die Armenkommission aber die Armutsbetroffenen ins Zentrum, welche von der Saumseligkeit der Gemeinden in erster Linie betroffen seien. Aus Hartherzigkeit oder aus Mangel an Mitteln werde den grundsätzlich arbeitswilligen, von einem Unglück heimgesuchten Personen die notwendige Unterstützung versagt. Es fehle den Gemeinden in solchen und anderen Fällen am notwendigen Willen zur Hilfe. In der schlimmsten Lage seien aber diejenigen Personen, welche in einer anderen Gemeinde ihr Auskommen verdienten und vorübergehend arbeitsunfähig würden und bei denen die Heimatgemeinde deshalb ihre Rückkehr verlange. Die zu erwartende Hilfe würde kaum den Hungertod wehren. Namentlich wurden in diesem Zusammenhang sämtliche Gemeinden des Calancatals wie auch ein grosser Teil jener im Oberhalbstein erwähnt. Die drohende Gefahr zunehmender Armut untermauerte die Armenkommission mit der Armenstatistik, wonach etwa im Bezirk Glenner die Zahl der Unterstützungsbedürftigen zur Gesamtbevölkerung 1 : 12 betrage, im Bezirk Vorderrhein nahe an 16 Prozent, in einzelnen Gemeinden desselben steige sie gar auf 30 bis 40 Prozent, und im Bezirk Albula zeige sich keine viel bessere Situation. Das Missverhältnis erreiche in einzelnen Gemeinden einen wirklich trost- und ratlosen Grad.

Die Armenkommission folgerte aus ihrer tristen Bilanz, dass die Armut in den letzten Jahren zahlenmässig und an Intensität auf eine erschreckende Weise zugenommen habe. Es sei höchste Zeit, eine durchgreifende Reorganisation des kantonalen und Gemeindearmenwesens in Angriff zu nehmen, «wenn die Armennoth mit ihrem demoralisirenden Gefolge nicht die bedenklichsten Zustände im Vaterlande herbeiführen sollte».[260] Die Armenkommission forderte den Grossen Rat in ihrem Bericht denn auch auf, sofort eine Kommission zu ernennen, welche ein entsprechendes Projekt berate und entwerfe, nicht ohne gleich selbst einige Gedanken für eine armenrechtliche Neuordnung vorzutragen.[261] Am kritischen Befund konnte auch das im folgenden Jahr wiederum positiver gezeichnete Bild nichts ändern.[262]

10. Würdigung: Grosse Anstrengungen – geringer Wirkungsgrad

«Wenn die Hauptgrundsäze eines zwekmässig eingerichteten Armenwesens darin bestehen, nur den wahren heimischen Armen zu versorgen, den unwürdigen Bettler von aller Unterstützung auszuschliessen, und die Armuth überhaupt durch zwekmässige Anstalten nach und nach zu entfernen, so hat kein Land eine wohl ausgedachte Armenverfassung nöthiger als Bünden.» Mit diesen Worten umschrieb Carl Ulysses von Salis-Marschlins 1806 die Gründe für einen dringenden Handlungsbedarf im Armenwesen.[263] Eine wirksame Armutsbekämpfung erforderte also den Aufbau einer institutionellen Armenpolitik, von deren Einrichtungen aber nur die wirklich Berechtigten in den Genuss kommen sollten. In der ersten Armenordnung von 1839 und ihren Revisionen konnte immerhin der Versuch gedeutet werden, das ar-

258 Amtsbericht der Kantonal-Armenkommission 1855, in: LB 1854–1857, S. 153–175.
259 Ebd., S. 158–159.
260 Ebd., S. 166.
261 Ebd., S. 168–175.
262 Jahresbericht der Kantonal-Armenkommission 1856, in: LB 1854–1857, S. 157–172.
263 Von Salis-Marschlins (1806), S. 195.

menpolitische Programm des klugen Visionärs umzusetzen. Nachdem die Verordnung den Bettel «strengstens» untersagt hatte,[264] lag das Hauptaugenmerk auf der Einrichtung eines organisierten Armenwesens (wozu als wichtiger Bestandteil auch die Errichtung einer Arbeitserziehungsanstalt gehörte) sowie darauf, die für die Armenunterstützung benötigten Mittel in Form von Armenfonds zu beschaffen und sie zu äufnen.

Das Bestreben, dem grassierenden Bettel erstmals mit institutionalisierten Massnahmen im Sinne einer hierarchischen Organisation zu Leibe zu rücken, so wie Carl Ulysses von Salis-Marschlins es forderte, war das hauptsächliche Verdienst der Armenordnung. Erstmals wurden für den ganzen Kanton Behörden aufgestellt, die sich mit dem Armenwesen speziell zu befassen hatten. Mit einem dreistufigen, von den Gemeindearmenkommissionen über die Bezirkskommissäre bis zum Erziehungsrat bzw. zur späteren Kantonalarmenkommission reichenden Behördenaufbau sowie der Bildung von elf Bezirken zwecks Durchsetzung einer guten Armenpolizei wurden die organisatorischen Grundlagen für eine wirksame Bekämpfung des Bettels gelegt. Die Bezirkskommissäre, welche als verlängerter Arm der kantonalen Aufsichtsbehörden wirkten, nahmen eine wichtige Scharnierfunktion zwischen der kantonalen und der kommunalen Ebene ein. Der Aufbau einer alle drei «Staatsebenen» einschliessenden Organisation in einem weitläufigen Kanton wie Graubünden konnte durchaus als wegleitend für die Durchsetzung eines möglichst zweckmässigen Armenwesens erachtet werden. Formal zwar das schwächste, in der Praxis aber das mächtigste Glied in diesem Organisationsaufbau bildeten die für die Umsetzung der armenpolitischen Massnahmen verantwortlichen Gemeinden; die Züge der alten Gemeindeherrlichkeit schienen hier immer noch durch. An ihrem Unvermögen, ihrem oft fehlenden Interesse und nicht zuletzt an ihrem Widerwillen lag es letztlich, was die Kantonal-Armenkommission Mitte der 1950er-Jahre vor der Aufgabe resignieren und sie die Feststellung machen liess, dass es «eine der ersten Aufgaben der obersten Landesbehörde sein (müsse), wenn eine gedeihliche Reorganisation unseres Armenwesens entstehen soll, gegen dergleichen usurpirte Souveränitäten der Gemeinden, [...] durchgreifend einzuschreiten und solche himmelschreiende Missverhältnisse für immer aufzulösen».[265] Dabei musste die Kantonal-Armenkommission ihre Arbeit 1839 ohne eigentliches Arbeitsprogramm, ohne Geldmittel und unter den widrigsten Umständen antreten. Es konnte zuletzt dem pflichtbewussten Wirken dieser Behörde[266] angelastet werden, dass viele Gemeinden ihren armenrechtlichen Pflichten nur harzig oder gar nicht nachkamen bzw. sich ausserstande sahen, sie zu erfüllen. Unter ihren vielfältigen Aktivitäten ist die Gründung der kantonalen Hilfskasse noch hervorzuheben. Sie unterstrich nicht nur die «administrativen» Verdienste der Kommission, sondern zeigte auch ihren Willen, mit «eigenen» Instrumenten einen Beitrag gegen die Armut zu leisten. Die Ausrichtung einer «Liebessteuer» ermöglichte es dem Kanton, mitunter dort helfend zu wirken, wo die Leistungsfähigkeit einer einzelnen Gemeinde nicht hinreichte. Mit der kantonalen Hilfskasse und den Gemeindesparkassen schuf er zwei Einrichtungen, welche in vielen Fällen die grösste Not lindern halfen. Die kantonalen Unterstützungsinstrumente entlasteten die Gemeinden aber nur wenig. Für eine stärkere Unterstützung fehlten dem noch jungen Kanton selber die notwendigen Mittel. Nicht zuletzt erachtete es die Armenkommission abschliessend als ihre Pflicht, sich an den Vorarbeiten für ein neues Armengesetz massgeblich einzubringen.

Als weiteren Leitsatz postulierte Carl Ulysses von Salis-Marschlins schliesslich, dass die primär unterstützungspflichtigen Gemeinden Armenfonds anzulegen hätten; der Kanton hatte erst in zweiter Linie einzuschreiten. Im Wissen um die «realpolitischen» Verhältnisse vermied es der Gesetzgeber aber, diese Pflicht von den Gemeinden einzufordern. Die Gemeindearmenkommissionen oder die Armenvögte hatten lediglich «dahin zu wirken» und das Armengut zu erhalten, es zu äufnen und zu verwalten.[267] Die faktische Macht-

---

264 Art. 1 AO 1839; die kompromisslose Wortwahl sollte die tatsächliche Machtlosigkeit des Kantons bei der Durchsetzung der Anordnung kaschieren und Entschlossenheit markieren.

265 Jahresbericht der Kantonal-Armenkommission 1855, in: LB 1854–1857, S. 166.

266 Hartmann (1917b) bezeichnete die Bildung der kantonalen Armenkommission, der unter der Führung von Dr. J. Kaiser hochgeachtete Persönlichkeiten wie Prof. Otto de Carisch, Vincenz Planta oder Pater Theodosius angehörten, als «Wohltat» für das Land (S. 273).

267 Dass der Kanton an der entsprechenden Fähigkeit der Gemeinden zweifelte, unterstrich er zumindest indirekt mit der Formulierung in der Revision der Armenordnung 1849, wonach «dort, wo kein Armengut vorhanden ist», ein solches zu gründen sei.

losigkeit der Oberaufsichtsbehörden musste sich rächen, und es konnte deshalb nicht verwundern, dass noch 1854 ganze 58 oder rund ein Viertel der Gemeinden keinen Armenfonds angelegt hatten.

Mit der Armenordnung wurden die ersten Schritte für ein strukturiertes und verrechtlichtes Bündner Armenwesen nach herrschenden bürgerlichen Wertvorstellungen eingeleitet. Sie stand für das Bemühen, dem «gesellschaftszersetzenden» und «sicherheitsgefährdenden» Bettel auf einer institutionalisierten Ebene zu begegnen und ihn wenn möglich zu beseitigen. Damit wurden erstmals die Gemeinden formalrechtlich für «schuldig» erklärt (und nicht nur aufgefordert), «ihre hülfebedürftigen Bürger und Angehörigen selbst und aus eigenen Mitteln zu unterstützen und auf angemessenem Wege zu versorgen». Für das Armenwesen bedeutete dies letztlich dessen eigentliche Entprivatisierung und Fiskalisierung. Die Sorge für die Armen wurde eine der wichtigsten Aufgaben des Staates, die Armenpflege eine Staatsaufgabe, welche aus Zweckmässigkeitsgründen den Gemeinden überlassen wurde.[268] Ein Anfang von behördlich administrierter Armenpflege war getan. Die Anstrengungen reichten aber bei Weitem noch nicht aus, um von organisatorisch und finanziell geordneten Verhältnissen sprechen zu können. Dem Armenwesen stand noch eine lange, entbehrungsreiche Wegstrecke mit vielen Hindernissen bevor.

---

268 Vgl. auch Scherpner (1962), S. 173.

II. BUNDESVERFASSUNG VON 1848 UND DIE KANTONALE ANSCHLUSSGESETZGEBUNG: Zwiespältige Rechtsstellung auswärtiger Armutsbetroffener

Wie bereits der Bundesvertrag von 1815, hatten auch die daran anschliessenden Phasen der Restauration (1815–1830) und der Regeneration (1830–1848) keinen bedeutenden Einfluss auf die Armengesetzgebung. Zwar fanden in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wichtige Grundsätze der Gemeindegestaltung mit Auswirkungen auf das Armenwesen (wie etwa jene über die Einbürgerung der Heimatlosen) Eingang in verschiedenen Konkordaten; weil im Staatenbund aber ohnehin die Kantone Träger der Rechte und Pflichten blieben und darum kein Beitrittszwang bestand, kam ihnen auch keine spürbare Wirkungskraft zu.

Auch die von der Tagsatzung 1848 verabschiedete Bundesverfassung beliess die Armenpflege grundsätzlich in der Hoheit der Kantone. Dennoch fanden sich in ihr «armenspezifische» Bestimmungen. Die Heimatlosenfrage wurde, wie erwähnt, mit dem Bundesgesetz von 1850 geregelt, das seine Grundlage in der Bundesverfassung hatte.[1]

Mit der Zuordnung der statuslosen Bevölkerungsgruppe zu einer bestimmten Gemeinde schaffte es Klarheit im Verhältnis zwischen den anspruchsberechtigten Armen und unterstützungspflichtigem Gemeinwesen. Sodann stellte die Bundesverfassung in Art. 41 den Grundsatz auf, dass den Schweizern die Niederlassung im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft unter gewissen Vorbehalten gewährleistet sei. Der Niederlassungswillige musste sich allerdings auf Verlangen darüber ausweisen, dass er sich und seine Familie zu ernähren imstande sei. Ansonsten genoss der Niedergelassene aber alle Rechte der Bürger des Niederlassungskantons mit der wichtigen Ausnahme des Stimmrechts in Gemeindeangelegenheiten und des Mitanteils an Gemeinde- und Korporationsgütern.[2] Das neu verliehene Recht wurde also

Abbildung 11: Erinnerungsblatt an das Inkrafttreten der Schweizerischen Bundesverfassung am 12. September 1848. Lithographie von Caspar Studer, Wintertur, gedruckt bei Johann Jakob Ulrich, Zürich.
Quelle: Burgerbibliothek Bern, Gr.D.63.

1 Siehe Kap. I.8.2.

2 Entsprechende Regelungen enthielt bereits der Beschluss der Tagsatzung vom 23. Juni 1806, erneuert am 11. Juni 1807. Sie wurden im Bundesvertrag von 1815 aber wieder fallen gelassen (Burckhardt [1914], Art. 43, S. 359).

dadurch relativiert, dass die Niedergelassenen zwar alle Lasten mitzutragen hatten, ihnen von Bundesrechts wegen aber kein Mitspracherecht zuerkannt wurde, sofern die Gesetzgebung des Kantons nichts anderes bestimmte. Diese Bedingungen liessen erkennen, dass die armen, mobilen Unterschichten gleichsam von «Verfassungswegen» weiterhin als eine problematische Gruppe von «Schweizerbürgern» betrachtet wurden.

Gestützt auf eine entsprechende Kompetenznorm der Kantonsverfassung von 1854, erliess der Kanton Graubünden im Niederlassungsgesetz vom 1. März 1853[3] denn auch entsprechend engherzige Bestimmungen. Den starken Bürgergemeinden gelang es damit, einen Einbruch in ihre historischen Vorrechte zu verhindern, womit auch armutsbetroffene Niedergelassene die Gemeinde- und Korporationsgüter weiterhin nicht nutzen durften.[4] Ebenso versagt blieb ihnen der Anspruch auf anderweitige Unterstützung im Armenfall. Umgekehrt hatten sie aber dieselben örtlichen Abgaben und sonstigen Lasten wie die Bürger zu tragen. Von dieser ungleichen Behandlung waren nicht nur zugezogene Angehörige anderer Kantone betroffen, sondern auch Bündner mit Bürgerrecht in einer anderen Gemeinde. Diese Restriktionen führten denn auch zu jahrelangen Auseinandersetzungen zwischen den Niedergelassenen und den Bürgern. Erstere fühlten sich umso mehr berufen, für ihre politischen Interessen gegenüber der bürgerlichen Ausschliesslichkeit einzutreten, als sie in der Gemeinde anzahlmässig oftmals eine (zwar nur, aber immerhin) qualifizierte Minderheit bildeten. So kam es etwa, dass sich im Oktober 1865 18 Niedergelassene der Stadt Chur mit einer Bittschrift an die Schweizerische Bundesversammlung wandten, sie möge das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten den Niedergelassenen von Bundes wegen einräumen. Darin wurde festgehalten, dass von den derzeit 90 000 Einwohnern deren 28 000 Niedergelassene seien. In bitterer Ironie wurde geklagt, dass man es «in Bünden (nun einmal) als ein historisches Recht und als gute Sitte (betrachtet), über die Niedergelassenen wie über eine gewissermassen rechtlose Menschenklasse zu herrschen und dieselben finanziell auszunutzen».[5] Der Druck, die zugezogenen Einwohner ebenfalls an gewissen Rechten teilhaben zu lassen, wuchs. Erst rund 20 Jahre später verhalf das revidierte Niederlassungsgesetz von 1874[6] dem Anliegen zum Durchbruch und entschärfte damit den Konflikt zwischen den Bürgern und den Niedergelassenen.

Auch die Wegweisungsklausel richtete sich gegen die Niedergelassenen. Danach konnte eine Person aus dem Niederlassungskanton weggewiesen werden «durch Verfügung der Polizeibehörden, wenn (sie) die bürgerlichen Rechte und Ehren verloren hatte, oder sich eines unsittlichen Lebenswandels schuldig macht, oder durch Verarmung zur Last fällt [...]».[7] Ein Niederlassungswilliger musste sich also über eine gewisse materielle Selbstständigkeit ausweisen können. Damit zementierte die Bundesverfassung die während Jahrzehnten übliche, polizeilich-repressiv wirkende Massnahme der Abschiebung von Unterstützungsbedürftigen in deren Heimatkanton. Durch eine Partialrevision der Verfassung im Jahr 1866 wurde der für die Niederlassung vorgesehene Ausweis über Existenzmittel fallen gelassen. Hingegen bestand das Recht zur Heimweisung wegen Verarmung fort.

Insgesamt lässt sich das Fazit ziehen, dass der mit der Bundesverfassung von 1848 formell vollzogene Schritt vom Staatenbund zum Bundesstaat aus der Sicht des Armenwesens nichts Grundlegendes änderte. Zwar wurde den «Heimatlosen» ein Bürgerrecht zugesprochen, von einer Gleichberechtigung im Sinne des Art. 4 der Bundesverfassung von 1848 konnte aber nach wie vor nicht die Rede sein. Der Gleichheitsgrundsatz bezog sich zunächst vielmehr darauf, dass die alte herrschaftsständische Ungleichheit der alten Eidgenossenschaft, d. h. die «Untertanenverhältnisse, die Vorrechte des Ortes, der Geburt, der Familien oder Personen» beseitigt sein sollte. Zudem zielte die Bestimmung auf die politische Rechtsstellung der Kantonsbürger und der «Schweizerbürger», indem ihnen insbesondere das Stimmrecht zuerkannt wurde. Von der entscheidenden Teilhabe an den ökonomischen Werten des Gemeinwesens blieben die armutsbetroffenen Niedergelassenen aber weiterhin ausgeschlossen. Während also die Bundesverfassung aus formalrechtlicher Sicht eine Gleichheit aller Schweizer postulierte, konnte sie gleichzeitig den Anforderungen an eine materielle Gleichheit im Sinne von «Gerechtigkeit» nicht genügen.

---

3 AGS 1860, S. 102–106.
4 Art. 4 NG 1853.
5 Zit. nach Giacometti (1999), S. 12.
6 Vgl. dazu Kap. V.
7 Art. 46 Ziff. 6 lit. b BV 1848.

III. KANTONSVERFASSUNG VON 1854: Grundsteinlegung der modernen Armenfürsorge

Nach einigen gescheiterten Verfassungsentwürfen seit 1849[1] forderte das an die Bundesverfassung angepasste Verfassungsrecht des Kantons von den Gemeinden ein Mehrfaches. Sie wurden angehalten, für gute Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten, namentlich auch ihres Armenwesens zu sorgen, und hierfür die erforderlichen Behörden und Beamten aufzustellen.[2] Nachdem die Nachbarschaften in der Kantonsverfassung von 1814 noch keine Erwähnung gefunden hatten, räumte die revidierte Verfassung der Gemeinde das Recht der selbstständigen Gemeindeverwaltung mit Einschluss der niederen Polizei ein. Mit dem Armenwesen sowie dem Schul- und Kirchenwesen wurden ihr konkrete Aufgabenbereiche zugewiesen und ihr darin ein hoher Autonomiestatus gewährt. Wenn auch die Organisation der Gemeinde mit der Kantonsverfassung nicht gestärkt wurde,[3] so wurde ihr hinsichtlich der Zuständigkeit für lokale Angelegenheiten (unter anderem für das Armenwesen) doch eine erhebliche Eigenständigkeit zuerkannt. Das Selbstverwaltungsrecht verlieh ihr nicht nur die Kompetenz, die eigenen Angelegenheiten zu ordnen, sondern ebenso das Gemeinde- und allenfalls das kantonale Recht nach eigenem Gutdünken anzuwenden. Die Gemeinde war damit erstmals verfassungsrechtlich verpflichtet, für das Armenwesen zu sorgen, und es wurde als ihre ausdrückliche Befugnis anerkannt, diese Aufgabe ihres «eigenen Wirkungskreises»[4] selbstverantwortlich wahrzunehmen.

Der Kanton seinerseits erhielt das Recht, den Gemeinden aus übergeordnetem Interesse auch im Armenwesen organisatorische und inhaltliche Leitplanken zu setzen, womit ihm ein wichtiges Aufsichtsinstrument in die Hände gelegt wurde.[5] Aus einigem Respekt vor der Gemeindesouveränität war jedoch nicht zu erwarten, dass der Kanton von diesem Recht ausgiebig Gebrauch machen würde. Dennoch war der Grundstein für eine Neuorientierung des Armenwesens gelegt. Das erwies sich auch als notwendig, war doch dessen Handhabung in den ersten Jahrzehnten der alleinigen und vielfach widersprüchlichen Praxis der Gemeinden überlassen. Obwohl mit der ersten Armenordnung 1839 eine gewisse Struktur und Ordnung Einzug gehalten hatte, war auf Gemeindeebene vieles im Argen geblieben.

Den Gemeinden wurden also mit der neuen Verfassung immer mehr Verwaltungsaufgaben wie eben etwa das Armenwesen übertragen. Trotzdem musste die Regierung bei der Abstimmung über die neue Armenordnung nicht befürchten, dass sich ihr die erbosten Gemeinden deswegen in den Weg stellten. Zwar oblag dem Volk die Abstimmung über die vom Grossen Rat vorgeschlagenen Verfassungsänderungen, Gesetze und Staatsverträge.[6] Mit der im Vergleich zur Verfassung von 1814 kaum veränderten Behördenorganisation konnte eine Volksbefragung jedoch umgangen werden. Das nach wie vor uneingeschränkte Verwaltungs- und Landespolizeirecht verlieh dem Grossen Rat nämlich die Befugnis, mittels Verordnungen einschneidend in die Gemeindeverhältnisse einzugreifen und derart ohne Referendumsmöglichkeit der Bürger zentrale Verwaltungsangelegenheiten zu regeln.[7] Neben der Armenordnung waren das weitere wichtige Aufgabenbereiche wie etwa die Forstordnung vom 29. Juni 1858[8] oder die Schulordnung vom 14. April 1859.[9]

Zusammenfassend schuf die neue Kantonsverfassung die Basis für ein zweckmässiges und in die Zukunft weisendes Armenwesen. Die Zuständigkeiten zwischen dem Kanton und den Gemeinden wurden klar abgegrenzt und erhielten eine verfassungsmässige Grundlage. Die Kantonsverfassung förderte das Bewusstsein, dass es nur im

---

1 Vgl. dazu Liver (1954).

2 § 28 KV 1854.

3 Vgl. Teil B.II.1. Im gleichen Jahr wurde auch ein Vorschlag über ein Gemeindegesetz bzw. eine Gemeindeordnung verworfen (vgl. dazu VGR 1854, S. 35–47; Abschied des Grossen Rates vom 5. Juli 1854, S. 3–5 samt Beilage A betreffend den Vorschlag zu einem Gesetz über eine Gemeindeordnung).

4 Die frühere Unterscheidung zwischen dem eigenen und dem übertragenen Wirkungskreis lehnte sich stark an die ältere Bundesgerichtspraxis zur Gemeindeautonomie an (vgl. BGE 93 I 427, 432; 89 I 464, 470).

5 Vgl. § 27 KV 1854.

6 Art. 2 Abs. 1 KV 1854.

7 Art. 5 KV 1854. Erst die KV von 1892 verwirklichte die Mitwirkung des Volkes bei der Gesetzgebung.

8 AGS 1860, S. 227.

9 AGS 1860, S. 377.

Zusammenwirken beider staatlichen Ebenen gelingen konnte, der drückenden Armenplage Herr zu werden. Es blieb dann der Armenordnung von 1857 vorbehalten, gestützt auf die Kantonsverfassung von 1854 die Armenpflege auf gesetzlichen Boden zu stellen.

IV. ARMENORDNUNG DES KANTONS GRAUBÜNDEN (1857–1955): Steiniger Weg zu einer zielgerichteten Armenpflege

1. Ausgangslage und Revisionsgründe: Das Armenwesen in der Sackgasse

In ihrem vorletzten Amtsbericht von 1855 unter Geltung der ersten Armenordnung hatte die Armenkommission deutliche Worte über den Zustand des Armenwesens in Graubünden gefunden. Mit einigem Sarkasmus und anklagend stellte sie fest, «allein, da fragliche Verordnung wie die Art und Weise, die Quantität und Qualität, wie den Bedürftigen geholfen werden soll, fast ganz und gar der souveränen Willkür der Gemeinden, resp. ihrer Vorstände und Armenkommissionen anheimstellt und eigentlich keiner Landesbehörde die erforderliche Kompetenz ausgeschieden und zugetheilt ist [...]». Das Gesetz werde mit Füssen getreten und die Liebespflicht gegenüber den eigenen Mitbürgern gänzlich entzogen.[1] Die Gemeindesouveränität sei deshalb mitschuldig an den unwürdigen Verhältnissen. [2] Auch die weiteren Ausführungen des grossrätlichen Referenten stellten das Armenwesen in den dunkelsten Tönen dar. Gerade in den letzten acht bis zehn Jahren habe die Armennot sowohl nach äusserer Ausdehnung als auch nach tiefgreifender Intensität riesenhafte Fortschritte gemacht, weshalb er für schleunige und kräftige Abwehr dieses «Krebsschadens» plädierte.

Die Auslegeordnung des Grossen Rates offenbarte die Schwächen des Armenwesens. Der Rat zeigte sich überzeugt, dass nur eine durchgreifende Reorganisation den armenrechtlichen Missständen abzuhelfen vermöge. Die Kritik der Behörden richtete sich in erster Linie gegen die Organisation des Armenwesens, welche eine zielgerichtete und wirksame Unterstützung der Bedürftigen nicht umzusetzen imstande war. Dem vielfachen kommunalen Schlendrian und dem Mangel an Unterstützungsmitteln in bestimmten Gemeinden konnte nur mit einer Neuorganisation begegnet werden. Die Handlungsunfähigkeit und Ohnmacht des Kantons den mächtigen Gemeinden gegenüber liessen eine gezielte und organisierte Armutsbekämpfung nicht zu.

Knappe Finanzen hatten bisher verhindert, dass sich der Kanton massgeblich an der Bekämpfung der Armennot beteiligen konnte. Die Frage einer weitergehenden Unterstützung bildete deshalb einen wichtigen Diskussionspunkt.[3] Viele Gemeinden zeigten sich überfordert, die notwendigen Armengüter für die Linderung der Armut zu beschaffen, was die Forderung nach einem stärkeren Engagement des Kantons und damit eine verstärkte Zentralisierung der Armenpflege laut werden liess. Sodann waren auch die Prinzipien der künftigen Ausrichtung des Armenwesens zu klären. Einigkeit herrschte im Hauptgrundsatz, dass jede Person zuallererst selber verantwortlich sei, für den notwendigen Unterhalt ihrer selbst und ihrer Familie zu sorgen. Die Heimatgemeinde sollte erst bei offensichtlicher und unverschuldeter Unfähigkeit der Privaten, sich aus eigener Kraft zu helfen, mit Unterstützungsleistungen einspringen. Eine grundlegende Reorganisation des Armenwesens erwies sich als unausweichliches und auch dringendes Erfordernis.

Die abtretende kantonale Armenkommission diente mit ihrem breiten Wissen und ihrem Erfahrungsschatz bei der Erarbeitung einer neuen Armenordnung an vorderster Front mit. Als Richtschnur ihres Handelns dienten ihr auch weiterhin die von Carl Ulysses von Salis-Marschlins formulierten Idealvorstellungen eines wohlorganisierten Armenwesens.

Die neue Armenordnung ersetzte jene aus dem Jahr 1839 samt den Revisionen der Jahre 1845 und 1849. Formell aufgehoben wurden auch die grossrätliche Verordnung vom Jahr 1839 und die kleinrätliche Verordnung von 1841 über die Schwabengänger, jene über den «Schub» kantonsfremder Personen vom Jahr 1839 sowie schliesslich die kleinrätliche Verordnung wider den Bettel von 1852.[4] Die zweite Armenordnung erfuhr bis zum Erlass des Armengesetzes von 1955 nur wenige, kaum bemerkenswerte Änderungen, sodass sie faktisch während 100 Jahren ihre Wirkung entfalten konnte. Dennoch blieb sie über ihre lange Geltungsdauer nicht unangefochten. Auf entspre-

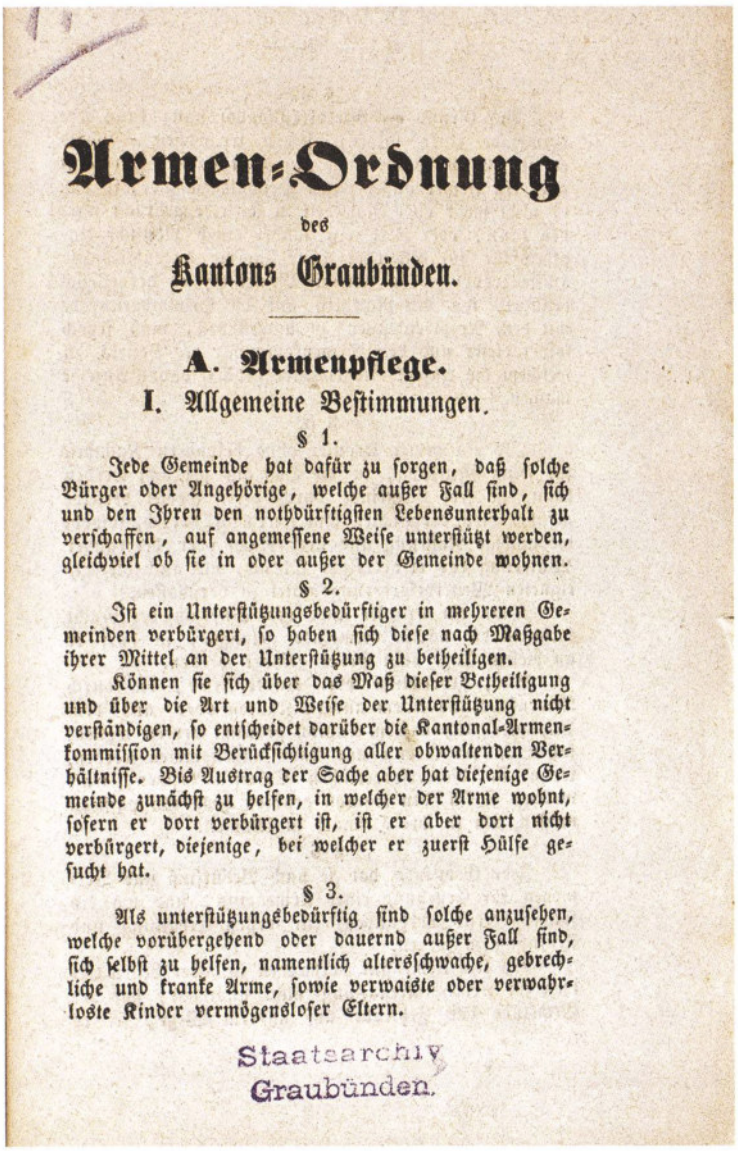
---

1 Amtsbericht der Kantonal-Armenkommission 1855, in: Landesbericht 1854–1857, S. 158–159.

2 VGR vom 23./25. Juni 1855, S. 99–106.

3 VGR vom 23. Juni 1855, S. 101–102; VGR vom 3. Juni 1856, S. 13–17.

4 Vgl. Art. 48 (Schlussbestimmung) AO 1857.



Armen-Ordnung

des

Kantons Graubünden.

A. Armenpflege.

I. Allgemeine Bestimmungen.

§ 1.

Jede Gemeinde hat dafür zu sorgen, daß solche Bürger oder Angehörige, welche außer Fall sind, sich und den Ihren den nothdürftigsten Lebensunterhalt zu verschaffen, auf angemessene Weise unterstützt werden, gleichviel ob sie in oder außer der Gemeinde wohnen.

§ 2.

Ist ein Unterstützungsbedürftiger in mehreren Gemeinden verbürgert, so haben sich diese nach Maßgabe ihrer Mittel an der Unterstützung zu betheiligen.

Können sie sich über das Maß dieser Betheiligung und über die Art und Weise der Unterstützung nicht verständigen, so entscheidet darüber die Kantonal-Armenkommission mit Berücksichtigung aller obwaltenden Verhältnisse. Bis Austrag der Sache aber hat diejenige Gemeinde zunächst zu helfen, in welcher der Arme wohnt, sofern er dort verbürgert ist, ist er aber dort nicht verbürgert, diejenige, bei welcher er zuerst Hülfe gesucht hat.

§ 3.

Als unterstützungsbedürftig sind solche anzusehen, welche vorübergehend oder dauernd außer Fall sind, sich selbst zu helfen, namentlich altersschwache, gebrechliche und kranke Arme, sowie verwaiste oder verwahrloste Kinder vermögensloser Eltern.

Staatsarchiv
Graubünden.

Abbildung 12: Die Armenordnung von 1857 war systematisch in die Abschnitte «Armenpflege» und «Armenpolizei» gegliedert; unter Letzterer wurden auch die «Korrektionsanstalt» und die «Verwahrungsanstalt für arme unheilbare Irre» geregelt.

Quelle: StAGR, GBr 1/5-5.

chende Revisionsbestrebungen wird unten im Zusammenhang mit dem Armengesetz 1955 etwas näher eingegangen.[5]

2. Aufbau und Organisation des Armenwesens: Stärkere Durchsetzungskraft als zentrales Anliegen

Die erste Armenordnung von 1839 war ein Organisationserlass; ihre Hauptbedeutung lag darin, der davor unkoordinierten und planlosen Armenpflege eine Behördenstruktur verliehen zu haben. Wenn sich die Organisation als kaum vollzugstaugliches Instrumentarium erwies, so lag dies nicht an ihrem Aufbau. Sie musste vielmehr am Umstand scheitern, dass die zuständigen Organe nicht mit der nötigen Durchsetzungskraft ausgestattet waren.

Die neue Armenordnung setzte aber nicht nur bei der Behördenorganisation neue Akzente. Im Gegensatz zur ersten Armenordnung unterschied sie auch klar zwischen den beiden Teilen des öffentlichen Armenwesens: der Armenpflege einerseits und der Armenpolizei andererseits. Indem Letztere den negativen, vorbeugenden und repressiven Charakter des öffentlichen Armenwesens darstellte, hatte sie unterstützende wie auch ergänzende Funktion zur Armenpflege als der positiven, leistenden Seite dieses Verwaltungszweiges.[6] Auch wurden die Aufgaben und Pflichten der verschiedenen Organe eingehend umschrieben. Schliesslich leitete die neue Armenordnung organisationsrechtlich eine Entwicklung ein, welche sich später noch verstärkt ausbilden sollte. Indem die Heimatgemeinde für den Unterstützungsbereich als zuständig erklärt, der Kanton hingegen mit der Lösung genereller, überkommunaler Fürsorgeprobleme betraut wurde, nahm eine Zweiteilung bei der Wahrnehmung armenrechtlicher Aufgaben ihren Anfang, welche bis in die Gegenwart Bestand hat.

So stellt Corina Soliva nicht zu Unrecht fest, dass die neue Armenordnung, wenn sie denn gewissenhaft befolgt worden wäre, aufbau- und organisationsmässig die Grundlage für eine «mustergültige Verwaltung des Armenwesens» gelegt hätte.[7]

2.1. Die Behördenorganisation: Umstrittene untere Aufsichtsbehörde

Wenigstens auf den ersten Blick schien sich die neue Organisation des Armenwesens nicht grundlegend von jener der alten Armenordnung zu unterscheiden. Wesentliche Änderungen zeigten sich denn auch nicht im grundsätzlichen Organisationsaufbau, sondern vielmehr bei der detaillierten Umschreibung der Rechte und Pflichten bzw. den Funktionen der zuständigen Organe und in ihrem Verhältnis zueinander.

5 Vgl. Kap. VII.1.

6 Vgl. zum Verhältnis zwischen Armenpflege und Armenpolizei unten Abschn. 2.2.

7 Soliva (1950), S. 32.

Am bisherigen Grundgedanken, dass alle drei staatlichen Ebenen, also Gemeinden, Bezirke und Kanton, in die Organisation des Armenwesens einzubinden waren, hielt die neue Armenordnung fest. Die Neuerung bestand darin, dass einerseits auf der mittleren Ebene die bisherigen Bezirkskommissäre durch die Kreisräte (bzw. Kreisgerichte oder Kreisämter) ersetzt und andererseits die Aufgaben der Kantonalen Armenkommission neu auf den Kleinen Rat übertragen wurden. Die neue kantonalrechtliche Organisation sollte immerhin knapp 100 Jahre Bestand haben.

2.1.1. Die Gemeindearmenkommission

Die Gemeindearmenkommission war die eigentliche Verwaltungsbehörde, welche die Armenordnung zu vollziehen hatte. Unter der Armenordnung 1839 war die Einrichtung des Armenwesens noch dem eigentlichen Gutdünken der Gemeinden überlassen. Mit der neuen Armenordnung wurden sie nun angewiesen, eine eigene Kommission von wenigstens drei Mitgliedern zu ernennen, welche sich um die vielfältigen Belange des kommunalen Armenwesens zu kümmern hatte. Die Beibehaltung dieses Organs war kaum umstritten und gab wenig zu offener Kritik Anlass. Dies mochte am Umstand liegen, dass ihr weiter Geschäftskreis[8] durchaus den zeitgenössischen Vorstellungen von Armenpflege entsprach. So kam etwa den Prinzipien der Individualisierung und Dezentralisation einige Bedeutung zu, womit frühe Ansätze einer direkten Unterstützung und persönlichen Beeinflussung der Unterstützungsbedürftigen erkennbar werden.[9] Mit dem «Schutzvogtsystem» hatte sich die Gemeindearmenkommission «behufs zweckmässiger Verwendung und Verabreichung der milden Gaben sowie spezieller Überwachung der Armen [...] wo tunlich sogenannter Schutzvögte, d. h. geeigneter Männer oder Frauen oder allfälliger Armenvereine (zu) bedienen, die auch darauf hinwirken, dass die Gemeindeeinwohner ihre milden Gaben nicht an unwürdige, sondern vorzugsweise an verschämte Arme verabreichen, sowie, dass diejenigen Gaben, die für Niedergelassene von ihren Heimatgemeinden eingehen, zweckmässig verwendet werden». Mit dem ausdrücklichen Verweis auf die persönliche Mithilfe von Frauen erhielt deren spezifisches soziales Empfinden bei der Armenpflege seine eigentliche gesetzliche Anerkennung.

Die Beibehaltung einer Armenbehörde als solche auf Ebene der primär unterstützungspflichtigen Gemeinden blieb also weitgehend unbestritten. Dennoch forderte ihre oft festgestellte Untätigkeit Kritik heraus. So prangerte der Kleine Rat in seinem Amtsbericht des Jahres 1867 die nachlässigsten Gemeinden (St. Antönien-Rüti, Pagig, Cazis, Wergenstein, einzelne Gemeinden im Lugnez und Vals sowie vorab Braggio), welche «der Pflicht der Armenversorgung nur mit Noth und zum Theil fast gar nicht zu genügen im Falle sind», öffentlich an.[10]

Das teilweise Unvermögen der Gemeinden mochte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass ihnen übergeordnete Hinweise oder Anleitungen in Form von Minimalunterstützungsansätzen fehlten.[11] Sodann waren die Schwierigkeiten aber auch zweifellos das Resultat der politisch-strukturellen Änderungen im bündnerischen Gemeindewesen. Indem die einstigen ökonomischen Nachbarschaften zu autonomen Gemeinden mit den Eigenschaften einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaft erklärt wurden, waren sie auch für die Erfüllung der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben (darunter das Armenwesen) zuständig. Aus Überforderung oder auch Unvermögen stiessen deshalb etliche dieser Miniaturgebilde sowohl in personeller als auch in finanzieller Hinsicht an ihre Grenzen.[12]

Eine grosse Mitschuld an den Versäumnissen verschiedener Gemeinden wurde aber vereinzelt ebenso der mangelhaften oder gar nicht existierenden Aufsicht zugeschrieben. Dies bewog das Bündnerische Monatsblatt zur resignierenden

8 Vgl. § 10 AO 1857.

9 Mirer (1922), S. 14, 55.

10 Amtsbericht des Kleinen Rates an den Grossen Rat 1867, in: LB 1865–1869, S. 21. Die Bemerkung im Bericht einer landesweiten Umfrage bei den Gemeinden zum Armenwesen in der Schweiz für das Jahr 1870 vermag die Bedingungen, unter denen die Kommissäre ihre nicht einfache Aufgabe zu bewältigen hatten, bildhaft zu erklären und die kleinrätliche Kritik zu relativieren: «Es ist wahr, viele Tabellen haben aus den Hochthälern Graubündens ein Parfüm mitgebracht, das verwöhnte Nasen arg beleidigt hätte. Aber der Bearbeiter dieser Statistik hat gerade deshalb gewaltigen Respekt bekommen vor seinen Mitarbeitern in ‹alt fry Rhätien›, welche über ihren Arbeiten in Feld und Stall es noch nicht zu der Blasirtheit vieler ‹Herren› gebracht haben, die da meinen, es gehöre zum guten Ton, bei jeder Gelegenheit über die Statistik loszuziehen» (Niederer [1878], S. 261).

11 Wobei Mirer (1922) die gesetzliche Festsetzung von Minimal- und Maximalleistung in Berücksichtigung der verschiedenartigsten Unterstützungsfälle weder bequem noch billig erachtete (S. 25).

12 Vgl. zu diesem Umstand bereits oben Teil B.II.1.2.

Schlussfolgerung: «Das Traurige dabei ist, dass es herzlose Staatsweisheiten gibt, die eine solche Aufsicht nicht wollen, und gesetzlich dafür gesorgt haben, dass tathsächlich gerade da keine Kontrolle gehalten wird, wo sie am meisten Noth thut!».[13] Die über allem stehende Gemeindeautonomie wie auch der Respekt vor entsprechenden Eingriffen durch den Kanton schimmerten immer noch durch.

2.1.2. Die Kreisarmenbehörde als organisatorische Schwachstelle

Als Nachfolgerin der Bezirksarmenkommissäre agierte die Kreisarmenbehörde als Verbindungsglied zwischen der Gemeindearmenkommission und der kantonalen Oberbehörde.[14] Der Kreisarmenbehörde als unterer Aufsichtsinstanz oblagen sowohl Überwachungsfunktionen als auch die Aufgabe, die Gemeindearmenkommission bei deren vielfältigen Pflichten tatkräftig zu unterstützen. Selber unterstützungspflichtig wurde die Kreisarmenbehörde bzw. der Kreis, wenn die Heimatgemeinde des Unterstützungsbedürftigen ihrer Aufgabe im Sinne von § 6 der Armenordnung[15] nicht gerecht wurde. Ferner hatte die untere Aufsichtsbehörde darauf zu achten, dass in den Kreisgemeinden ein Armengut gegründet und dieses vermehrt und dass die Errichtung von Armenvereinen, Armen- und Waisenanstalten und dergleichen gefördert wurde.[16] Um ihrer Pflicht zur Berichterstattung an den Kleinen Rat nachzukommen,[17] hatten die Kreisarmenbehörden ihrerseits von den Gemeinden alljährlich «möglichst vollständig Auskunft über den Stand des Armenwesens in den Gemeinden zu erheben».[18] Wie die früheren Bezirkskommissionen nahmen also auch die Kreisarmenkommissionen eine Art Mittlerfunktion zwischen den Gemeinden und den kantonalen Armenbehörden ein.

Die neuen Kreisbehörden fanden aber von Anfang nur wenig Zuspruch und wurden von verschiedenen Seiten kritisiert. Nur schon die Bestimmng, wahlweise entweder den Kreisrat, das Kreisgericht, das Kreisamt, einen Ausschuss oder eine sonstige Kommission als untere Aufsichtsinstanz einzusetzen,[19] rief Misstrauen hervor. Als geeignet erachtete man einzig eine mit der spezifischen Aufsicht und Leitung befassten Kommission. Die Einsetzung der übrigen Kreisbehörden erschien für diese verantwortungsvolle Aufgabe als unangemessen. Die Gründe für die Ablehnung reichten über die hierfür fehlende Zeit, geringe fachliche Kenntnisse bis zu mangelndem Interesse an sozialen Problemen. Das der öffentlichen Armenpflege gegenüber grundsätzlich kritisch eingestellte Bündnerische Monatsblatt bemerkte hierzu, «dass es jedenfalls auch beim Armenwesen besonders darauf ankommt, wer dasselbe zu besorgen hat, ob die damit betrauten Personen Leute sind, die sich nur ex officio damit abgeben, oder aber mit Lust und Liebe».[20]

Die Diskrepanz zwischen dem theoretischen Anspruch der Armenordnung und der gelebten Praxis liess einen alt Regierungsrat zu folgender ernüchternder Erkenntnis gelangen: «Auch die Obliegenheiten der Kreisarmenbehörde sind in der Armenordnung sorgfältig registriert, recht zahlreich und mit Umsicht umschrieben, so dass bei genauer Beobachtung all dieser Vorschriften das Armenwesen musterhaft verwaltet sein müsste. Aber, aber – Papier und Praxis sind zwei recht verschiedene Dinge. Das eine ist geduldig, das andere mit allerlei Schwierigkeiten verbunden, deren Überwindung vom guten Willen und Können der betreffenden Funktionäre abhängig ist.»[21] Diese Einschätzungen sollten sich in der Folge bewahrheiten. Der Vorwurf ertönte immer lauter, dass in den meisten Kreisen nicht spezifisch damit beauftragte Beamte diese zentrale Scharnierfunktion ausübten, sondern sie oft nur nebenbei von Kreisbehörden als lästige Pflichtaufgabe wahrgenommen werde.

Vorbehalte an den Kreisarmenbehörden wurden auch seitens der kantonalen Armenkommission geäussert. So beklagte sich diese etwa in ihrem Bericht über den Stand und die Verwaltung des Armenwesens während der Jahre 1865 bis 1867 über die Gleichgültigkeit, ja Nachlässigkeit,

---

13 BM 1868, S. 147.

14 Vgl. § 12–14 AO 1857.

15 Danach hatte jede Gemeinde für die Erstellung eines Armengutes bzw. für dessen Erhaltung und Äufnung zu sorgen (Abs. 1).

16 Vgl. § 13 AO 1857.

17 § 13 lit. d AO 1857.

18 § 13 lit. c AO 1857.

19 § 12 AO 1857.

20 BM 1857, S. 161; vgl. auch BM 1868, S. 148, wo wieder der Ruf nach den früheren Bezirksarmenkommissären laut wird; in einem Bericht zur «Reorganisation des kantonalen Armenwesens mit besonderer Rücksicht auf Kranke» wird von der «Notorietät der Vernachlässigung des Krankenwesens» gesprochen (vgl. BM 1947, S. 144–156).

21 Manatschal (1914–1919), in: BM 1917, S. 292–293; so auch Soliva (1950), S. 32.

welche viele Kreisarmenbehörden bei der Erfüllung ihrer Pflichten zeigten.[22] Ebenso zogen sich die Vorwürfe durch viele Landesberichte dieser Zeit, wie z. B. jenen von 1870, der auf verschiedenen Ebenen Defizite ortete. Die magere Korrespondenz mit dem Kleinen Rat wurde dabei ebenso angeprangert wie die fehlende Ernsthaftigkeit bei der Besorgung des Armenwesens. Die Regierung hielt die Kreisarmenkommissäre vielfach für zu wenig qualifiziert und engagiert, um für eine gedeihliche Verwaltung des Armenwesens zu sorgen.[23] Zu demselben Schluss gelangte 1871 eine vom Kleinen Rat eingesetzte Prüfungskommission, welche die grössten Übelstände in der Organisation der Behörden ortete, weshalb die Kreisarmenbehörden aufzuheben und an ihre Stelle Bezirksarmenpfleger einzusetzen seien. Die anhaltenden Mängel veranlassten den Kleinen Rat 1887 mit dem Hinweis, dass «die bestehenden Kreisarmenbehörden [...] die in Art. 12, 13 und 14 der Armenordnung vorgeschriebenen Obliegenheiten nur in ungenügendem Masse [erfüllen]», der Standeskommission eine Revision der Armenordnung vorzuschlagen.[24] Die Vorwürfe ebbten auch in den folgenden Jahren und Jahrzehnten nicht ab, sodass Josef Desax als kantonaler Regierungssekretär in seinem Referat 1919 das ernüchternde Fazit ziehen musste, dass diese Aufsichtsbehörde «in der Praxis elendiglich versagt hat».[25] Trotz vielseitiger und heftiger Kritik an der Tätigkeit der Kreisarmenbehörden blieben verschiedene Versuche, sie durch eine andere Behörde abzulösen, letztlich erfolglos.

2.1.3. Die kantonale Oberbehörde: Höhere Akzeptanz der Regierung qua Exekutivorgan?

Die zweite organisatorisch wesentliche Neuerung gegenüber der alten Armenordnung bestand in der Aufhebung der Kantonalen Armenkommission, deren oberaufsichtsrechtliche Aufgaben dem Kleinen Rat übertragen wurden. Verschiedene Gründe hatten zu dieser umstrittenen Änderung geführt.[26] Ausschlaggebend war die mehrheitliche Ansicht, das Ansehen und die im Vergleich mit der bisherigen Armenkommission grösseren Kompetenzen des «hochlöblichen» Kleinen Rates bewirkten bei den Gemeinden eine disziplinliertere Durchsetzung ihrer armenrechtlichen Verpflichtungen. Warnende Stimmen, dass die kleine Regierungsbehörde aufgrund ihres breiten Geschäftskreises dem Armenwesen zu wenig Aufmerksamkeit und Zeit widmen könne, fanden kaum Unterstützung. Sodann liess sich eine Mehrheit auch vom finanziellen Argument überzeugen, dass mit dem Wechsel Verwaltungskosten zugunsten der Armenunterstützung eingespart werden könnten.

Die hauptsächlichen Aufgaben der kantonalen Oberaufsicht gliederten sich in drei Bereiche.[27] Zuerst hatte sie bei den Gemeinden dafür zu sorgen, dass diese genügende Armenfonds schufen und sie dort auch gehörig verwaltet und zweckdienlich eingesetzt wurden. Saumselige oder unfähige Gemeinden konnte sie einer speziellen Beaufsichtigung oder gar einer Kuratel unterstellen, womit die Verwaltung durch kantonale Organe übernommen wurde.

Ein zweiter Schwerpunkt der Tätigkeit der kantonalen Armenbehörde ergab sich aus ihrer Eigenschaft als Organ staatlicher Armenpflege. In dieser Funktion hatte sie die Notstände armer Gemeinden zu mildern, indem diesen entweder Beiträge aus der Staatskasse ausgerichtet oder sie vom Ergebnis allgemeiner Liebessteuern unterstützt wurden.[28]

Drittens übte sie die Funktion der kantonalen Armenbehörde als Beschwerdeinstanz aus. Sie kam zum Einsatz bei saumseligen Gemeinden oder wenn diese die Armen tatsächlich oder vermeintlich ungenügend oder zweckwidrig unterstützten.[29] Die weitgehenden Eingriffsbefugnisse des obersten kantonalen Armenorgans traten nirgends deutlicher zum Vorschein als in dieser Art Angemessenheitsprüfung, von der sie entweder von Amtes wegen oder auf Beschwerde hin Gebrauch machen konnte.[30] In diese Richtung zielte auch ihr Recht, Gemeinden, die ihre Armen gar nicht oder

---

22 KBG Bm 1: 1.

23 LB 1870–1871, S. 51–55.

24 Verhandlungen der Standeskommission vom 14. April 1887, S. 17–21.

25 Desax (1919), S. 11.

26 Vgl. VGR vom 16. Juni 1856, S. 73–74.

27 Zu den Aufgaben im Einzelnen vgl. § 16 AO 1857.

28 Die direkte Unterstützung einzelner Armen durch die Oberaufsichtsbehörde war jedoch ausdrücklich ausgeschlossen (vgl. § 16 lit. c 2. Satz AO 1857).

29 § 16 lit. d AO 1857; an solche Gemeinden ergingen Vorschriften, «über deren Vollzug zu wachen» war. Weil zugunsten des Armen ein subjektiver Anspruch auf öffentliche Unterstützung gesetzlich nicht verankert war, konnte durch Beschwerde nur geltend gemacht werden, dass die Normen des objektiven Rechts ihm gegenüber verletzt seien und somit eine Sachprüfung auf dem Aufsichts- bzw. Beschwerdeweg anbegehrt werde.

30 Was unter «angemessener» Unterstützung zu verstehen ist, wurde in zahlreichen Rekursentscheiden illustriert (vgl. z. B. RP I Nr. 151, II Nr. 1213, IV Nr. 2179, V Nr. 4506).

saumselig und ungenügend oder zweckwidrig unterstützten, bindende Vorschriften zu erteilen und über deren Vollziehung zu wachen.[31]

Schliesslich war der Kleine Rat auch verantwortlich für die Feststellung der privatrechtlichen Verwandtenunterstützungspflicht gemäss Art. 328 und 329 des Zivilgesetzbuches, wonach Blutsverwandte in auf- und absteigender Linie zu gegenseitiger Unterstützung verpflichtet waren (und es grundsätzlich noch heute sind), sobald sie ohne diesen Beistand in Not geraten würden.[32] Diese kleinrätliche Befugnis bedeutete für die Gemeinden eine wesentliche Erleichterung bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche. Sie mussten hierfür nicht mehr den früher geforderten Prozessweg beschreiten, sondern konnten ihr Recht nun auf dem einfacheren Administrativweg geltend machen.[33]

Es war das eigentliche Schicksal der kantonalen Aufsichtsbehörde, dass sie bei der Umsetzung ihres breit gefächerten Aufgabenkatalogs letztlich weitgehend von den von ihr kritisierten Kreisarmenbehörden abhängig war. Sie war auf deren Bereitschaft angewiesen, die Armenordnung als ein Werkzeug zu handhaben, welches allein im Interesse der Armen und eines institutionell homogenen Armenwesens stand.

Das unbefriedigende Zusammenwirken der beiden Aufsichtsbehörden mit ihren nachteiligen Folgen für das Armenwesen setzte die seinerzeitige Minderheit des Rates, welche die Neuorganisation kritisiert hatte, nachträglich ins Recht. Die damaligen Vorwürfe, die Reorganisation sei unzweckmässig, kurzsichtig und von abträglicher Wirkung, zogen sich in der Folge durch verschiedene Landesberichte jener Zeit. Auch der Kleine Rat zeigte sich, nicht zuletzt was seine eigene Rolle betraf, verschiedentlich sehr kritisch. So hielt er selbstanklagend etwa im Landesbericht 1870 fest, beim Kleinen Rat könne kaum die Rede davon sein, dass das Los der Unterstützungsbedürftigen verbessert werde. Der Bericht enthielt schwere Vorwürfe gegen die nachlässige Amtsführung der Kreisarmenkommissionen, denen es an getreuer und sachgemässer Leitung des Armenwesens fehle. Der Kleine Rat zog ein ernüchterndes Fazit: «Rekapitulirend wiederholen wir, dass unter den Auspizien des Kleinen Rathes und der Kreisarmencommissionen dem Armenwesen nicht diejenige Pflege zu Theil wird, die im wohl verstandenen Interesse des Staates und der Gemeinden läge. [...] Mangelhaft ist dagegen und rückschrittlich die Organisation mit Bezug auf die kantonale Leitung.»[34] Dessen ungeachtet kam die Standeskommission 1873 zum Schluss, dass ein dringendes Bedürfnis für eine Revision der Armenordnung nicht gegeben sei.[35] Angesichts der breiten und grundsätzlichen Kritik am organisationsrechtlichen Gerüst kam dieses «stille Begräbnis» der Revisionsbestrebungen einer ebenso überraschenden wie resignierenden Kehrtwende gleich.

2.2. Armenpflege und Armenpolizei als einander ergänzende armenpolitische Instrumente

Armenpflege und Armenpolizei im engeren Sinn sind jene armenrechtlichen Massnahmen, welche durch die spezifisch dafür vorgesehenen Behörden und Institutionen zu vollziehen sind. Sie umschreiben den näheren Inhalt der zu vollziehenden Aufgabenbereiche, weshalb sie der Organisation des Armenwesens zuzurechnen sind.

Klarer als die erste Armenordnung von 1839 gliederte sich jene von 1857 in die beiden Hauptabschnitte Armenpflege[36] und Armenpolizei.[37] Als positiver Teil des Armenwesens sollte Erstere jenen Menschen eine angemessene Unterstützung leisten, «welche ausser Fall sind, sich und den Ihren den nothdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen».[38] Unterstützungswürdig in diesem Sinne waren namentlich altersschwache, gebrechliche und kranke Arme sowie verwaiste oder verwahrloste Kinder vermögensloser Eltern, d. h. also «würdige» Arme.[39] Zumindest formalrechtlich machte die Armenordnung aber eine Unterstützung nicht etwa vom Entstehungsgrund der Armut abhängig.[40] Auch äussere Ursachen wie etwa Arbeitslosigkeit oder aber Gründe, welche die Person

---

31 RP IV Nr. 3155.

32 Vgl. Art. 26 Abs. 1 Ziff. 7 EGzZGB vom 23. Mai 1911 (AGS 1921, S. 1–45) bzw. Art. 28 Abs. 1 Ziff. 7 EGzZGB vom 5. März 1944 (aRB, S. 222–266).

33 Vgl. auch Manatschal (1914–1919), in: BM 1917, S. 291.

34 LB 1870, S. 54.

35 VGR vom 14. Oktober 1873, S. 10; vgl. auch zu späteren Anstrengungen für eine Neuorganisation oben Abschn. 2.1.2.

36 §§ 1–19 AO 1857.

37 §§ 20–47 AO 1857; vgl. zur begrifflichen Abgrenzung Räber (1899), S. 1–3.

38 § 1 AO 1857.

39 § 3 AO 1857; vgl. dazu oben Kap. I.5.2.

40 In der Praxis wurde die von Salis-Marschlins 1806 geforderte Einteilung der Armengenössigen in drei Klassen mit absteigender «Unterstützungswürdigkeit» (vgl. von

selber zu verantworten hatte, wie «Trunksucht», «Arbeitsscheu» oder «Unsittlichkeit», vermochten die gesetzliche Unterstützungspflicht nicht grundsätzlich aufzuheben.[41] Sie zeugten bloss von einer «moralischen Unwürdigkeit». Die Frage, ob im Einzelfall Bedürftigkeit vorlag oder nicht, räumte den ausführenden Organen einen breiten Ermessensspielraum ein. Der Unterscheidung in «würdige» und «unwürdige» Arme kam deshalb in der Praxis einige Bedeutung zu. Für eine zweckmässige Armenpflege war die Schaffung eines ausreichenden Armengutes natürlich zentral.[42]

Die Aufgabe der Armenpolizei als die negative oder auch repressiv-strafende Seite des Armenwesens demgegenüber bestand darin, das Gemeinwesen und ihre Bürger vor den Gefährdungen im Zusammenhang mit der Armut möglichst zu bewahren und zu schützen. Dem Bettel als der «rohesten Form der begehrenden Armut»[43] galt es nach wie vor mit allen Mitteln entgegenzutreten.[44]

Naturgemäss griffen die armenpolizeilichen Bestimmungen in die persönliche Freiheit des Einzelnen ein, indem sie mittels «Bettelfuhren»[45] etwa in ihre Herkunftsgemeinde abgeschoben oder in die Korrektionsanstalt versetzt wurden.[46] Die «Liederlichen» und fehlbaren Armen sollten mit solchen harten Massnahmen diszipliniert und als Glieder der Gesellschaft wenn möglich gebessert werden.

Die Einweisung in eine solche Anstalt sollte einen pönalen Aspekt mit einer vorbeugenden, erzieherischen Komponente aufweisen, indem die dort Versorgten zur «Selbsterhaltung» befähigt wurden.[47] Regelungen betreffend die Schwabengängerei, das Verfahren gegen arbeitsscheue Personen oder auch die Unterbindung von missbräuchlicher Verwendung von Unterstützungsleistungen vervollständigten den armenpolizeilichen Teil der Armenordnung.

Die Armenpolizei hatte demnach im Verhältnis zur öffentlichen Armenpflege sowohl eine unterstützende als auch eine ergänzende Funktion. Ihren Ausdruck fand sie in organisatorischer Hinsicht vorab im Oberaufsichtsrecht des Kleinen Rates. Als Ultima Ratio sah dieses Recht die Anordnung polizeilicher Massnahmen bei ungenügendem Gesetzesvollzug durch eine Gemeinde vor.

Die Armenordnung mochte aus formalrechtlicher Sicht wohlorganisiert und durchsetzungsstark formuliert sein. Dennoch konnte sie in der Praxis ihren Ansprüchen hinsichtlich der armenpolizeilichen Bestimmungen vor allem aus finanziellen Gründen kaum genügen, was vorab wiederum an den Gemeinden als Vollzugsorganen lag. Diese fürchteten bei konsequentem Gesetzesvollzug aufgrund ihrer Unterstützungspflicht um ihre ökonomische Unabhängigkeit bzw. ihre wirtschaftliche Existenz. Auf der anderen Seite konnten die Mittel zur Armenpflege einfacher besorgt werden, wenn der Bettel gestattet wurde. Das Bettler- und «Vagantentum» hatte in der Mitte des Jahrhunderts denn auch noch eine derart hohe Ausbreitung, dass nicht weniger als 13 Gemeinden (Scheid, Safien, Tartar, Thusis, Pigniu, Clugin, Donat, Mathon, Patzen, Farden, Obersaxen, Chur und Ems) eigens «Bettlerjäger» aufstellen mussten, um den Zuständen einigermassen Herr zu werden. Die vom Kanton geforderte Zusammenarbeit mit den Landjägern befolgten die Gemeinden aber nur mässig.[48]

2.3. Die Arbeits- und Korrektionsanstalt Fürstenau/Realta als unverzichtbares Instrument der Armenpolizei

Die Schaffung einer kantonalen Besserungs-, Arbeits- und Armenanstalt nahm in den 1806 publizierten Leitsätzen von Carl Ulysses von Salis-Marschlins einen wichtigen Platz ein.[49] Seinen Vorstellungen nach sollte es die Hauptbeschäftigung eines «Armenrates» sein, Überlegungen

---

Salis-Marschlins [1806], S. 208–210) dennoch vorgenommen.

41 Conrad (1924), S. 4, wobei sich die Unterstützung in diesen Fällen auf das Notwendigste beschränkt; anderer Meinung Rietmann (2017), S. 38.

42 § 6 AO 1857.

43 Mirer (1922), S. 67; vgl. auch Rist (1928), S. 72–73.

44 Vgl. zur Bekämpfung des Bettels unter der alten Armenordnung oben Kap. I.2.

45 Fuhre (fuer) = Beförderung von Waren und Personen auf der Achse oder zu Wasser, Fahrt, Spedition (Idiotikon I, 1970, S. 970); vgl. zu den Landjägern als den Vollzugsgehilfen oben Kap. I.1.

46 Vgl. §§ 21–22 AO 1857.

47 Matter (2011a), S. 161; vgl. auch Meyer (1988), S. 135.

48 Vgl. zu den Landjägern oben Kap. I.1.

49 Vgl. grundsätzlich zur Anstalt schon Teil B.IV.4. Der als Lehrer in Graubünden weilende deutsche Publizist Lehmann (1780) hatte schon 1780 mit seiner Schrift «Vorschlag, auf was Art die Armen in unserem Lande könnten versorget, dem Bettelwesen gesteuert und das Land von lüderlichem Gesindel könnte gereinigt werden» eine Landesarmenanstalt gefordert. Die Schrift wurde von Hartmann (1917b) als «Markstein in der Geschichte unseres Armenwesens» bezeichnet (S. 269).

darüber anzustellen, «wie in Bünden ein Besserungs-, Arbeits- und Waisenhaus könnte errichtet werden. Eine Anstalt, die jeden polizirten Staaten unentbehrlich ist, und welche für Bünden in so vielen Rüksichten, besonders aber in Ansehung des Armenwesens, von dem grössten Nuzen seyn würde».[50] Die Zwangsarbeitsanstalt in Fürstenau stand denn auch ganz im Dienste der Bekämpfung des Bettels, indem arbeitsfähige, aber arbeitsscheue «Elemente» «zur Arbeit gezwungen, und die Bettelnden überhaupt mit Strenge gegen ihre Gemeinden zurückgeführt werden».[51] In seinen «Vorschlägen für Änderungen in der Korrektionsanstalt und in der Arbeiterkolonie Realta» vom Juni 1932 musste der kantonale Trinkerfürsorger Johann Luzi eingestehen, «dass bei der früheren Direktion leider das Abschreckungssystem beinahe als Haupterziehungsmittel angewendet worden ist. Die Insassen der Korrektionsanstalt wurden mit Absicht schlecht behandelt, damit sie vor Realta Angst bekommen und aus diesem Grunde sich nichts zuschulden kommen lassen. Den gleichen Zweck hatten die Kettenstrafen. [...] Die Korrektionsanstalt und die Arbeiterkolonie in Realta sind die bündnerischen Schulen für unsere ‹unverbesserlichen› Trinker, Liederlichen und Vaganten. Heute weiss man, dass diese nicht durch Abschreckungsmittel, sondern nur durch geistige Beeinflussung gebessert werden können. Es muss daher in dieser Beziehung in Zukunft viel mehr getan werden als bisher».[52] Dieser wenig vorteilhaften Beurteilung zum Trotz attestierte Benedikt Hartmann der Anstalt dennoch eine «hervorragende erzieherische Wirkung» und eine «gewisse abschreckende Strenge»[53] und auch die kantonale Armenkommission war bereits in ihren Berichten der Jahre 1840 bis 1846 zum Schluss gekommen, dass die Anstalt Fürstenau für die Aufhebung des Strassenbettels sehr viel geleistet habe.

In den noch wenig strukturierten, revidierten Armenordnungen von 1845 und 1849 hatte die inzwischen errichtete Zwangsarbeitsanstalt nur am Rande Erwähnung gefunden.[54] Anders in der Armenordnung von 1857, welche die Korrektionsanstalt als Instrument der Armenpolizei auswies und ihr nicht weniger als 13 Paragrafen widmete,[55] womit ihr innerhalb der armenpolizeilichen Massnahmen ein spezielles Gewicht zugewiesen wurde. War gemäss der ersten Armenordnung für eine endgültige Einweisung in die Anstalt auf Gesuch des Gemeindevorstandes die kantonale Armenkommission zuständig,[56] wurde in jener von 1857 das Einweisungsrecht der Vormundschaftsbehörde des betreffenden Kreises vorbehalten.[57] Diese Befugnis nahm sie entweder aufgrund eigener Beurteilung oder dann auf Antrag der Heimatgemeinde oder der Familie des Betroffenen wahr.[58] Diesem stand wie bisher kein Beschwerderecht zu. Erst mit der Begründung, dass die Versetzung in die Korrektionsanstalt nicht nur als polizeiliche Vorsichtsmassregel, sondern auch als Strafe anzusehen sei, wurde dem Betreffenden mit kleinrätlichem Beschluss vom 25. Oktober 1864 wenigstens ein Anhörungsrecht eingeräumt.[59] Am repressiv motivierten Einweisungsentscheid konnte dieses Mitwirkungsrecht in den meisten Fällen aber wenig ändern.

Trotz Arbeitsfähigkeit zeigten sich die «Liederlichen»[60] und «arbeitsscheuen» Personen aus Trägheit, Unfähigkeit oder anderen «selbstverschuldeten» Gründen oft nicht willens, eine armutsmildernde Tätigkeit auszuüben. Deshalb musste für sie, sofern sie zum dritten Mal ausserhalb

---

50 Von Salis-Marschlins (1806), S. 213.

51 VGR 1939, S. 45.

52 StAGR IV 10 b 2 und weiterer daselbst enthaltenen Dokumente.

53 Hartmann (1917b), S. 273; ebenso Conrad (1924), S. 12.

54 Vgl. Ziff. II Art. 9 AO 1845; Art. 9 Ziff. 6 AO 1849; die AO 1839 hatte in ihrem letzten Art. 11 den Erziehungsrat dazu angehalten, «bei schicklichem Anlasse und auf geeignetem Wege die Einsammlung einer freiwilligen Beisteuer (zu) veranstalten», um sobald möglich ein «Zwangsarbeitshaus für arbeitsscheue und liederliche Arme zu errichten».

55 Vgl. §§ 29–41 AO 1857.

56 Vgl. Ziff. 4 des Beschlusses des Grossen Rates vom 7. Dezember 1846 (VGR vom 7. Dezember 1846, S. 78), womit sich die Massnahmen als «administrative Versorgung» erweisen.

57 Die Vormundschaftsbehörden wurden von den Kreisgerichten gewählt und standen zu diesen in einem ähnlichen Verhältnis wie die Armenbehörden der Gemeinden zum jeweiligen Gemeindevorstand.

58 Vgl. §§ 31–33 AO 1857. Anlässlich einer Teilrevision im Jahr 1906 wurde das Einweisungsrecht auf die Kriminal- und Polizeigerichtsbarkeit erweitert. Zudem wurde in § 31 der Armenordnung die Befugnis zur Versetzung in die Korrektionsanstalt der Vormundschaftsbehörde des Heimat- oder Wohnortes zugewiesen (vgl. VGR vom 28. Mai 1906, S. 70–72).

59 Vgl. AB GrR vom 28. Oktober 1864, Nr. 44, S. 321; vgl. zu den Diskussionen über die Frage der beschwerdebefugten Subjekte bzw. der zuständigen Beschwerdebehörde VGR vom 29. Mai 1906, S. 84–85; zum zaghaften Ausbau des Rechtsschutzes für die Betroffenen vgl. Rietmann (2017), S. 47.

60 Vgl. zur Figur des «liederlichen Armen» Rageth (2012), S. 7–85, und 88–104.

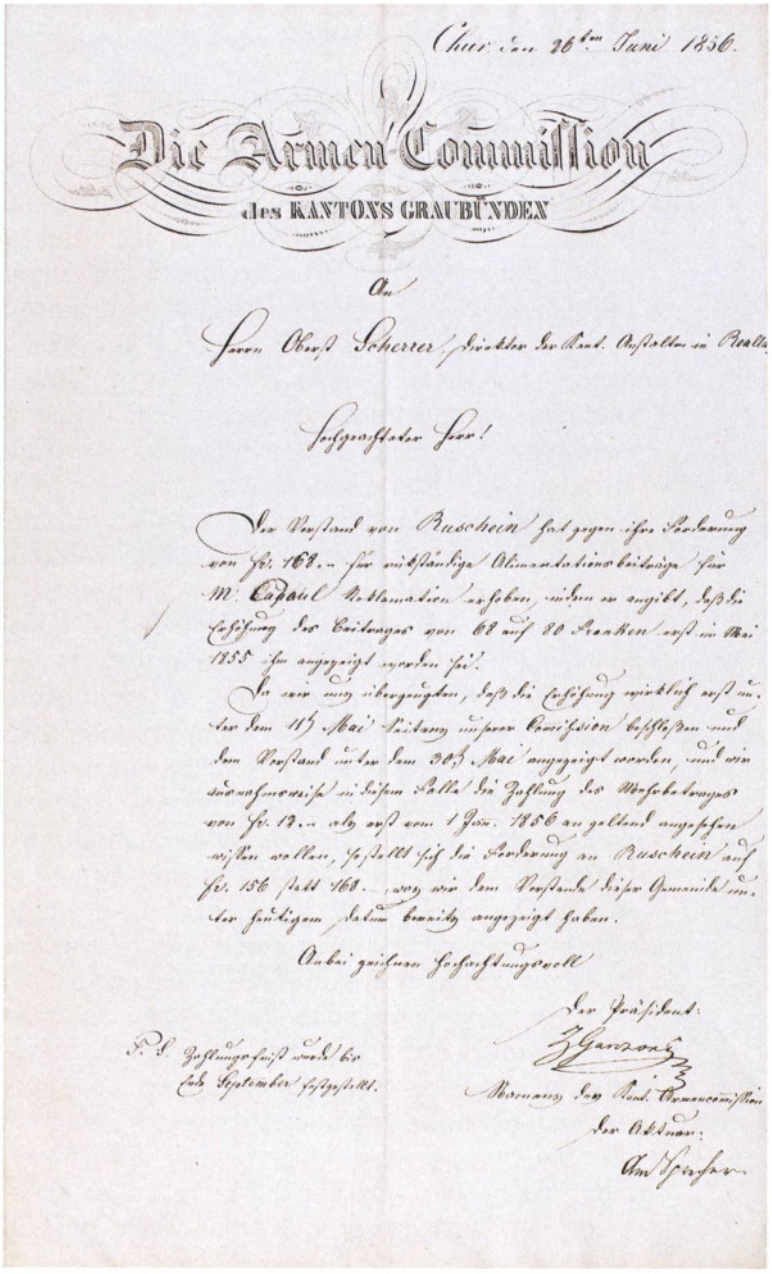
ihrer Heimatgemeinde beim Betteln angetroffen wurden, beim Kleinen Rat ihre Versetzung in die Korrektionsanstalt erwirkt werden. Diesen «arbeitsscheuen Individuen» oder «Korrektionellen» («zu Bessernden»), wie sie auch genannt wurden, sollte «nicht die geringste Unterstüzung gegeben werden [...] und man muss sie zum Arbeiten durch den Hunger und die Schande zwingen».[61] Die Statuten der Anstalt Realta betonten denn auch die Angewöhnung von Arbeit als den Hauptzweck der Institution.[62] Die Erziehung durch Arbeit wurde als «Schule der Ordnung, Reinlichkeit, des Gehorsams und der Arbeitsamkeit» bezeichnet. Zucht und Arbeit bildeten damit jene Instrumente staatlichen Zwanges, welche vor dem damaligen staatspolitisch-ideologischen Hintergrund eine breite Akzeptanz fanden.

3. Bevölkerungspolitische Verschiebungen am Ursprung steigender Armenlasten

Aufgrund des bis weit ins 20. Jahrhundert geltenden armenrechtlichen Heimatprinzips kommt der Zusammensetzung der Gemeindeeinwohner, d. h. dem zahlenmässigen Verhältnis zwischen Bürgern und Niedergelassenen, erstrangige Bedeutung zu. Die im 19. Jahrhundert einsetzende erhöhte Mobilität der Bevölkerung wirkte sich im Armenwesen der meisten Bündner Gemeinden insofern nachteilig aus, als eine stets abnehmende Anzahl Bürger die Armenlasten zu tragen hatte. Die Abwanderung ermöglichte es vielen Menschen, sich an ihren neuen Wohnorten eine Existenz aufzubauen. An ihren Erfolgen partizipierten die Wohnorte über die Besteuerung, die Heimatgemeinden jedoch nicht. Im Fall der Verarmung z. B. im Alter war dann aber die Heimatgemeinde ausschliesslich zuständig. Die schwindende Einwohnerbasis brachte viele Gemeinden in existenzielle Not, weshalb auf die Zusammenhänge etwas einzugehen ist.

3.1. Dynamische Entwicklungen verändern die Bevölkerungsstrukturen

Viele Gründe trugen dazu bei, dass sich die Bevölkerung Graubündens im 19. Jahrhundert starker


Chur, den 26ten Juni 1856.

Die Armen-Commission
des KANTONS GRAUBÜNDEN

An

Herrn Oberst Scherrer, Direktor der Kant. Anstalten in Realta

Hochgeachteter Herr!

Abbildung 13: Schreiben der kantonalen Armenkommission an den Direktor der Anstalt Realta vom 26. Juni 1856. Die Armenkommission stand wie auch die kantonale Polizeidirektion in regem Austausch mit der Anstaltsdirektion.
Quelle: StAGR, IV 10 b 1.

Bewegung ausgesetzt sah. Die Entwicklung der Geburten- und Sterberate gehörte ebenso dazu wie die meistens negative Differenz zwischen den Zu- und den Abwanderungen (Wanderungsbilanz). Dabei wirkten sich die Beschäftigungsstrukturen, d. h. der jeweilige Anteil der arbeitstätigen Personen in den drei Wirtschaftssektoren, in den verschiedenen Regionen Graubündens unterschiedlich auf die Bevölkerungsveränderungen aus. Insgesamt folgte die Entwicklung jener im übrigen inneralpinen Raum. Zwar verpasste Graubünden Mitte des 19. Jahrhunderts den wirtschaftlichen Anschluss an die Moderne, das ökonomische

61 Von Salis-Marschlins (1806), S. 209.

62 Vgl. dazu Meyer (1988), S. 140; vgl. auch entsprechende Erläuterungen in VGR vom 25. Juni 1855, S. 103–104; eine ähnliche Zweckbestimmung enthielt später auch § 6 der Anstaltsstatuten von 1917.

Überleben aber blieb vorläufig weitgehend gesichert.[63]

Die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts veränderte allmählich aber vieles. Mehrere Ereignisse trugen in diesen schicksalshaften Jahrzehnten zu einer verstärkten Abwanderung aus den Bündner Bergtälern bei. Armutsfördernde Ernährungskrisen liessen den Betroffenen oft keine andere Wahl. Arbeit und Auskommen suchten sie im Mittelland, wo eine aufkommende dynamische Industrie viele Arbeitsplätze schuf. Soann fanden zahlreiche armutsgefährdete Personen aber auch in der temporären Binnenwanderung im eigenen Kanton willkommene Beschäftigung. Die aufstrebenden Tourismusorte mit ihrem Fremdenverkehr und dem arbeitsintensiven Hotel- und Gastgewerbe[64] sorgten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und bis weit ins folgende hinein für eine entgegengesetzte demografische Entwicklung und damit zu einer neuen Dynamik in der Bevölkerungsstruktur. Der auch in Graubünden aufkommende Strassenbau sowie der Ausbau des Eisenbahnnetzes[65] förderten die Mobilität zusätzlich und ermunterten die Bergbewohner noch mehr, ihre meistens abgelegenen Dörfer zu verlassen. «Man kehrt der Heimat nicht deshalb den Rücken, weil es sich in ihr unter keinen Umständen mehr leben lässt und die Existenzverhältnisse sich gegenüber früher absolut verschlechtert haben, sondern weil man, dank intensiven Verkehrsbeziehungen, weiss, dass man anderwärts besser leben kann.»[66] Es war also nicht alleine die Aussicht auf auswärtigen, besseren Verdienst in den industriell, wirtschaftlich und touristisch aufstrebenden Orten, welche die meistens in der Landwirtschaft tätige Bevölkerung von ihrer heimatlichen Scholle wegzog, sondern auch die Erwartung, im «Unterland» ein weniger entbehrungsreiches Leben führen zu können. Die landwirtschaftliche Strukturveränderung mit der Abnahme der bäuerlich Tätigen setzte zwar nur schleichend ein und verlief je nach Region unterschiedlich und zeitverschoben, der fortdauernde Rückgang liess sich aber nicht aufhalten. Während bis 1860 mit Ausnahme der Region Plessur noch in allen Bezirken mehr als 70 Prozent der berufstätigen Bevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt waren, betrug die Quote im Jahr 1920 in sieben Bezirken noch 60 Prozent.[67] Wenn auch für die verbleibende bäuerliche Bevölkerung durch die Abwanderungen nun mehr Landwirtschaftsland zur Verfügung stand, erschwerte sich auch ihre Weiterexistenz zusehends. Sinkende Viehpreise[68] und grosse Seuchenzüge verunmöglichten es den zur Hauptsache Viehzucht betreibenden Bergbauern oft, für eine ausreichende Lebensgrundlage zu sorgen, womit sich der bäuerliche Anteil an der Gesamtbevölkerung weiter reduzierte. Verschiedene Konjunkturentwicklungen vermochten zwischenzeitlich zwar eine temporäre, langfristig jedoch keine trendmässige Umkehr der «Landflucht»[69] zu bewirken. Die lokalen Abwanderungen aus den bäuerlich geprägten, vorwiegend kleinen und kleinsten Berggemeinden führten zu grossen Umschichtungen in der Bevölkerung, womit die bisher einigermassen stabil gebliebene Zusammensetzung der dörflichen Gemeinschaft grosse Risse erhielt und zu erodieren begann.[70]

---

63 Bollier (2000), S. 144.

64 Vgl. dazu im Einzelnen Kessler (2000); zu den damit verbundenen Bevölkerungsbewegungen vgl. Theus (1938), S. 102–108.

65 Dazu gehören in erster Linie die Bahnverbindungen mit dem Unterland und der Ausbau des Schmalspur- und Strassennetzes innerhalb des Kantons. Der zwischen 1888 und 1910 realisierte Bau des RhB-Streckennetzes von 339 Kilometer Länge bewirkte eine Bevölkerungsverschiebung zugunsten weniger und zulasten vieler Gemeinden. Einen Einwohnerzuwachs erlebten in der Zeit zwischen 1889 (Betriebseröffnung der Strecke Landquart–Klosters) und 1914 (Chur–Arosa) insgesamt auch die Anliegergemeinden der Albulalinie wie Mutten, Bergün und Bever, die allerdings nach der Fertigstellung der Albulabahn 1903 deutliche Bevölkerungsverluste zu erleiden hatten. Vgl. zur Verkehrsentwicklung im Einzelnen Simonett (2000); zu den damit verbundenen Bevölkerungsbewegungen Theus (1938), S. 96–102.

66 Bollier (2000), S. 130, mit Hinweis auf Filli, Soziale Arbeit im Bergtal auf Grund der Verhältnisse im bündnerischen Münstertal, unveröffentlichte Diplomarbeit, Zürich (ohne Jahrangabe), S. 10–11.

67 Bollier (2000), S. 125–126.

68 Das Einkommen der Bergbauern in den hoch gelegenen Alpentälern hing vorwiegend vom Verkaufserlös von Zucht- und Nutzvieh ab (Hunger [2020], S. 60). Auch in einem Bericht von 1936 führte die Bündnerische Bauernhilfskasse mehrfach aus, dass die Gestaltung der (Vieh-)Preise und ein niedriger Zinsfuss für die Existenzberechtigung der Landwirtschaft ausschlaggebend seien (Bündnerische Bauernhilfskasse, Untersuchungen über die bäuerliche Verschuldung in Graubünden, 1936, S. 14, 29, 32); vgl. dazu auch Sprecher (1942), S. 113–114, und detailliert Theus (1938), S. 156–164.

69 Gemäss Koller (1929) ist die Landflucht im Sinne der Abnahme der landwirtschaftlichen Bevölkerung von jeher die verbreitetste und gefährlichste Form der Entvölkerung (S. 65); vgl. zum vielschichtigen Begriff und zu den Ursachen der «Landflucht», namentlich im Bereich der Landwirtschaft, eingehend Steinemann (1934), S. 7–36.

70 Vom Entvölkerungsprozess waren zwischen 1850 und 1950 von den 221 Bündner Gemeinden nicht weniger

	1860	1870	1880	1888	1900	1910	1920	1930
28 Tourismus- und Verkehrsgemeinden	26 757	30 590	32 865	34 322	45 202	55 886	57 665	63 528
Übrige 123 Gemeinden	63 956	61 513	60 999	60 488	59 298	61 183	62 189	62 812
Ganzer Kanton	90 713	92 103	93 864	94 810	104 500	107 069	119 854	126 340
Gruppe 1 in % der Gruppe 2	29,5 %	33,2 %	35,3 %	36,2 %	43,2 %	47,7 %	48,1 %	50,3 %

Tabelle 6: Bevölkerungsentwicklung nach Gemeindekategorien 1860–1930.

Die Schere zwischen den Gemeinden, die von der wirtschaftlichen Entwicklung profitierten, und jenen in der Regel strukturell ohnehin schon schwächeren Gemeinden, bei denen sich der Abwärtsprozess weiter verstärkte, begann sich zu öffnen. Die Gesellschaft spaltete sich zusehends, und Überalterung und Entvölkerungserscheinungen führten vielfach zur Auflösung des sozialen Zusammenhaltes.[71]

Im massgeblichen Zeitraum liessen sich die Wanderungsströme in Graubünden denn auch etwa grob entlang der Regionen vom Prättigau nach Davos, Susch, Andeer und Langwies, vom Domleschg nach Ausserferrera,[72] vom Oberland ins Oberengadin, aber auch nach Mittelbünden, Flims und Davos beobachten.[73] Parallel zu diesen wanderungsbedingten Trennlinien waren um die Mitte des 19. Jahrhunderts hauptsächlich die Bezirke Vorderrhein, Glenner, Oberlandquart, Albula und Heinzenberg von der Armut betroffen. Segen und Fluch der wirtschaftlichen Entwicklung lagen für die Bündner Gemeinden somit nahe beieinander.

Die wirtschaftlichen Veränderungen in den Jahrzehnten um die Jahrhundertwende beeinflussten nicht nur die innerkantonale «Wanderungsbilanz», sondern sorgten auch für eine willkommene und für viele Gemeinden überlebenswichtige Zuwanderung aus anderen Kantonen und aus dem Ausland. So stieg die Gesamtbevölkerungszahl der damaligen 221 Gemeinden im 100-jährigen Zeitraum zwischen 1850 und 1950 markant um mehr als 50 Prozent von rund 90 000 auf etwa 137 000 Einwohner an (dies aber bei gleichzeitigem ununterbrochenem Entvölkerungsvorgang in 42 Prozent der Gemeinden).[74] Bezeichnenderweise war die besonders starke Zunahme der Einwohnerzahl zwischen 1880 und 1930 um knapp 35 Prozent hauptsächlich auf die Zuwanderung Angehöriger anderer Kantone und von Ausländern (23,5 Prozent) zurückzuführen, wohingegen sich jene der Kantonsbürger nur um rund 6 Prozent erhöhte.[75] Den leidtragenden, strukturschwachen und kleinen «Berggemeinden» standen bei dieser Entwicklung jene in der Regel grösseren und Tourismusgemeinden gegenüber, welche von der beschriebenen wirtschaftlichen Entwicklung profitierten. Dies zeigt eine Gegenüberstellung von 28 Fremden- und Verkehrsgemeinden und der weiteren 193 Gemeinden zwischen 1860 und 1930 (Tabelle 6).[76]

Während also 28 Verkehrs- und Tourismusgemeinden zwischen 1860 und 1930 eine Bevölkerungszunahme von 135 Prozent aufwiesen, verzeichneten auf der anderen Seite die übrigen 193 «Berggemeinden» einen kumulierten Einwohnerrückgang von 0,5 Prozent. Diese Umschichtun-

---

als deren 94 betroffen (vgl. auch Bollier [2000] in Anhang 3).

71 Bollier (2000), S. 144.

72 Zwar war das Hochtal wie andere vergleichbare Regionen stets von Entvölkerung bedroht. Dennoch wirkten zu allen Zeiten saisonale, temporäre und auch permanente Einwanderungen (wie etwa Bergamasker Hirten, Arbeitskräfte in der Landwirtschaft oder vor allem zwischenzeitlich mehrere Tausend Bauarbeiter aus Italien, welche die Strassen oder den Staudamm in Valle di Lei bauten) dem Trend entgegen, weshalb Ausserferrera hier als (temporäre) Zuwanderungsgemeinde aufgeführt ist (absolut verlor sie zwischen 1850 und 1920 wie vergleichbare Gemeinden verhältnismässig viele Einwohner [siehe sogleich]); vgl. dazu auch Bollier (2000), S. 124–125.

73 Bollier (2000), S. 130.

74 Vgl. Bollier (2000), S. 118; Sprecher (1942), S. 143; Theus (1938), S. 25; B vom 24. September 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 206; vgl. https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/statistik/Bevoelkerung/Seiten/Bevoelkerungsbewegung.aspx (für 2010 und 2017). Das Hauptkontingent der zugewanderten Bevölkerung stellten Bürger anderer Kantone und das Ausland (Sprecher [1942], S. 152, 170–171).

75 Sprecher (1942), S. 170–171.

76 Vgl. B vom 13. Oktober 1948 betreffend die Einführung und Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung und Neuverteilung der Armenlasten, S. 167, 186.

gen schlugen sich in der Beschäftigungsstruktur nieder. Der Anteil der in der Urproduktion Tätigen an der gesamten Wohnbevölkerung verlor zugunsten der im Tourismussektor, im Handel und im Verkehr Beschäftigten ständig an Boden. Die Erwerbsstruktur des Kantons zeichnete die Entwicklung nach. Symptomatisch für die Bündner Wirtschaftsgeschichte war dabei der Umstand, dass die Vorherrschaft des 1. Wirtschaftssektors (Urproduktion wie Landwirtschaft und Forstwirtschaft) direkt auf den 3. Sektor (d. h. vor allem auf den Tourismus, dann aber auch auf Dienstleistungen wie Banken, Versicherungen oder Handel) überging, während der 2. Sektor (Güterverarbeitung wie Industrie, Gewerbebetriebe und Handwerker) verhältnismässig schwach blieb. Der Landwirtschaftssektor verlor zwischen 1860 (ca. 62 Prozent) und 1900 (ca. 51 Prozent) laufend an Erwerbstätigen, um bis 1950 auf einen Anteil von noch rund 29 Prozent abzufallen. Die gegenteilige Entwicklung vollzog sich im 3. Sektor, in welchem die Quote über 18 Prozent (1860) auf 24 Prozent (1900) und 40 Prozent (1950) anstieg.

3.2. Kleine Gemeindestrukturen – hohe Armenlasten

Das Anwachsen der Armut in Graubünden lässt sich historisch letztlich auf verschiedene Gründe zurückführen, je nachdem, wie weit zurück der Blick zurückgeworfen wird.[77] Es konnte sich fragen, ob und inwieweit die wirtschaftlich bedingte Abwanderung aus den meistens ohnehin schon kleinen Berggemeinden eine zusätzliche armutsfördernde Wirkung aufwies bzw. ob die ökonomische Lage der bäuerlichen Siedlungen durch die fortschreitende Entvölkerung überhaupt geschwächt wurde.

Die soeben aufgezeigten wirtschaftlich-sozialen Veränderungen mit ihren Bevölkerungsbewegungen beförderten die klein- und kleinststrukturierten Gemeindeverhältnisse. Die bereits angedeuteten Wanderungslinien liessen sich dabei nicht von ungefähr regionenweise beobachten, vollzog sich doch die Entvölkerung bestimmer Ortschaften innerhalb einer Talschaft weniger durch den Wegzug Einzelner als vielmehr ganzer Gruppen. So verminderte sich die Einwohnerzahl zwischen 1850 und 1930 etwa im Avers von 566 auf noch 304 Einwohner (minus 46,29 Prozent), im benachbarten Rheinwald von 1 274 auf 778 (minus 31,08 Prozent) oder im Safiental von 1 243 auf noch 885 Personen (minus 28,8 Prozent). In weiteren Talschaften zeigte sich ein ähnliches Bild. Verschiedene Gemeinden hatten dabei in der Zeitperiode von 1850 bis 1930 einen Abwanderungsgrad von über 50 Prozent zu verzeichnen: Innerferrera (minus 60,4 Prozent), Calfreisen (minus 58, 2 Prozent), Casti-Wergenstein (minus 57,9 Prozent), Furth (Uors-Peiden; minus 55,1 Prozent), Ausserferrera (minus 53,9 Prozent) oder Medels. i. Rh. (minus 51,7 Prozent).[78] Es waren dies typischerweise Regionen und Gemeinden, welche während Jahrzehnten mit hohen Armenlasten zu kämpfen hatten.

Diese Bevölkerungsentwicklungen entsprachen der Tatsache, dass die Bündner Gemeindestruktur jener Zeit (und noch lange darüber hinaus) von den Klein- und Kleinstgemeinden geprägt war. So zeigt etwa die Einwohnerstatistik von 1870, dass von den 231 Gemeinden deren 119 (51,5 Prozent) von nicht mehr als 250 Personen besiedelt waren (fünf Gemeinden: 1–50 Personen; 31: 51–100; 29: 101–150; 32: 151–200; 22: 201–250), während nur gerade 14 Gemeinden (6 Prozent) über 1 000 Einwohner zählten. Und noch anfangs der 1930er-Jahre gab es acht Gemeinden mit weniger als 50 Einwohnern und in 70 oder 31,6 Prozent der 221 Gemeinden wohnten weniger als 150 Einwohner.

Die Bevölkerungsstatistik bzw. -bewegungen lassen allerdings nur – aber doch immerhin – beschränkte Rückschlüsse auf die Zustände im Armenwesen zu. Die Anzahl der Kleinstgemeinden, d. h. jener mit einer Bevölkerung bis 150 Einwohnerinnen und Einwohnern, nahm zwischen 1870 und 1930 vor allem auch infolge der beschriebenen wirtschaftlichen Entwicklungen von 65 auf 78 zu. In der Gesamtübersicht zeigt sich, dass zwischen 1850 und 1888 insgesamt 106 von 222 Gemeinden von der Entvölkerung betroffen waren, darunter vor allem jene mit einer Höhenlage von über 1 000 Metern ü. M.[79] Die chronische Abwanderung aus diesen Gemeinden folgte in aller Regel einem ähnlichen Muster mit denselben ökonomischen Folgen für die betroffenen Gemeinden. Die wirtschaftliche Existenzgrundlage der daheimgebliebenen Familienmitglieder verschlechterte sich; mangels eigener Arbeitskräfte mussten fremde Mitarbeiter angestellt werden, womit sich die

77 Vgl. dazu auch die kurzen Ausführungen in Teil A.I. (Anm. 2).

78 Theus (1938), S. 68.

79 Bollier (2000), S. 124.

	1860		1950	
	Einwohner	In % der Wohnbevölkerung	Einwohner	In % der Wohnbevölkerung
Bürger der eigenen Wohngemeinde	65 400	72,1[84]	52 548	38,4
Bürger anderer Gemeinden des Kantons	18 077	19,9[85]	45 553	33,2
Bürger aus anderen Kantonen	4 350	4,8	27 863	20,3
Ausländer	2 886	3,2	11 136	8,1
Total	**90 713**[86]	**100**	**137 100**	**100**

Tabelle 7: Einwohnerzahlen je nach bürgerrechtlichem Status 1860/1950 (kantonal).

Lohnquote und damit die betrieblichen Aufwendungen erhöhten. Die extensivere Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Güter war eine wenig aussichtsreiche Alternative, verminderte sie doch den Ertrag und damit das Einkommen der Familie, was wiederum der Abwanderung förderlich war.[80] Die unheilvolle Abwärtsentwicklung schwächte die Einwohnersubstanz und die schleichende Entwertung des landwirtschaftlichen Bodens tat ein Übriges, um die Steuerkraft der Gemeinden zu vermindern.

Der enge Zusammenhang zwischen Entvölkerungsvorgang und zunehmenden Armenlasten der in ihrer Gemeinde noch Verbliebenen zeigte sich darin, dass parallel zu den oben beschriebenen wanderungsbedingten Trennlinien (mit der teilweisen Ausnahme von Avers[81]) schon um die Mitte des 19. Jahrhunderts und die Jahrzehnte danach hauptsächlich die Bezirke Vorderrhein, Glenner, Oberlandquart, Albula und Heinzenberg von der Armut betroffen waren. Die geografisch verlaufenden Armutsgrenzen verliefen also in etwa entlang den festgestellten Wanderungslinien. Die Abwanderungen wiesen demnach insofern eine doppelte Wirkung auf, als sie aufseiten der Betroffenen meistens armutsbedingt erfolgten, was wiederum die betroffenen Gemeinden finanziell weiter schwächte.

3.3. Abnehmender Anteil der Bürger in der eigenen Gemeinde

Mit den Bevölkerungsverschiebungen verband sich noch eine weitere armenpolitisch wichtige Feststellung. Das Verhältnis zwischen den Bürgern, die in ihrer Gemeinde wohnten, und den Niedergelassenen veränderte sich. Diese Entwicklung betraf sowohl Gemeinden mit zunehmender als auch solche mit abnehmender Bevölkerung.[82] In einer Gesamtübersicht zeigt sich bei den Bündner Gemeinden hinsichtlich des bürgerrechtlichen Status ihrer Einwohner zwischen 1860 und 1950 obiges Bild (Tabelle 7).[83]

Mit der wirtschaftlichen Entwicklung fanden immer weniger, vorwiegend Landwirtschaft betreibende Bürger ein Auskommen in der eigenen Gemeinde. Sie waren gezwungen, ihre Gemeinde zu verlassen und anderswo einem Verdienst nachzugehen, womit sich der Anteil der meistens im nicht landwirtschaftlichen Sektor tätigen Niedergelassenen in einer Gemeinde erhöhte. Das Verhältnis zwischen diesen beiden Bevölkerungsgruppen verschob sich in einer Reihe von Berggemeinden besonders ab den 1880er-Jahren stark, was unheilvolle Wechselwirkungen zeitigte: Die schwierigen wirtschaftlichen Existenzverhältnisse führten über die Landflucht zur Verarmung und zu steigenden Armenlasten – äusserstenfalls bis hin zum finanziellen Zusammenbruch der Gemeinde und damit zum Unterstützungsfall für den Kanton.

---

80 Vgl. Theus (1938), S. 177.

81 Zwar erfolgte 1895 mit dem Strassenbau der Anschluss an das kantonale Verkehrsnetz, doch erst mit dem Bau des Staubeckens im Valle di Lei 1958 bis 1963 setzte dank Wasserzinsen, Stromversorgung und dem Ausbau der Zufahrtsstrasse zur A 13 ein Aufschwung ein.

82 Vgl. die Statistik für diese beiden Gemeindegruppen bei Theus (1938), S. 90–96.

83 Vgl. B vom 24. September 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 208.

84 Diese Verhältniszahl betrug für ausgewählte Jahre zwischen 1860 und 1950: 68,3 Prozent (1870); 63,7 Prozent (1880); 59,6 Prozent (1888); 51,1 Prozent (1900); 45,8 Prozent (1910); 44,3 Prozent (1920) (vgl. B vom 11. April 1930 betreffend eine Gesetzesvorlage über die Verteilung der Armenlasten unter bündnerischen Gemeinden und über Beiträge des Kantons, S. 1, 11).

85 Diese Verhältniszahl betrug für ausgewählte Jahre zwischen 1860 und 1950: 21,9 Prozent (1870); 23,5 Prozent (1880); 24,3 Prozent (1888); 25,5 Prozent (1900); 25,2 Prozent (1910); 27,5 Prozent (1920) (vgl. ebd.).

86 Vgl. auch Tabelle 6.

Abbildung 14: «Mähder» aus Italien im Avers. In der Landwirtschaft fehlte es allenthalben an Arbeitskräften. Vor allem im 19. und 20. Jahrhundert wurden diese ersetzt durch saisonale Arbeitskräfte aus dem Ausland.
Foto: ETH-Bibliothek Zürich, Bildarchiv, Hs 1360 0307.

Aus ökonomischer Sicht besonders verhängnisvoll erwies sich die Situation in jenen Gemeinden, in denen die Zahl der auswärts wohnhaften und potenziell unterstützungsbedürftigen Bürger höher war als die gesamte Einwohnerzahl dieser Gemeinden. Obige Tabelle weist die kantonsweiten Bevölkerungsverschiebungen über eine längere Zeitspanne aus. Auf Stufe einzelner Gemeinden zeigt sich im zufällig ausgewählten Stichjahr 1930 folgendes Bild:

Gemeinde	Total Einwohner 1930[87]	Zahl der Bürger ausserhalb der Bürgergemeinde
Calfreisen	41	126
Casti-Wergenstein	40	130
Pagig	85	324
Medels i. Rh.	43	165
Arvigo	117	404
Surcuolm	86	
Trans	56	227
Mathon	56	229
Sta. Domenica	82	364
Braggio	88	541

Tabelle 8: Verhältnis ausserhalb ihrer Bürgergemeinde Wohnhafter zur Einwohnerzahl in den einzelnen Gemeinden 1930.

87 Die Einwohnerzahl (Bürger und Niedergelassene) ist als Referenzgrösse deshalb wichtig, weil sie Rückschlüsse auf das Steuersubstrat der Gemeinde zulässt.

Dieses Verhältnis vermag bereits einen Eindruck zu vermitteln, unter welchen ökonomischen Druck viele Gemeinden angesichts des Heimatprinzips gerieten. Eine ständig schrumpfende Einwohnerzahl musste für eine stets wachsende Anzahl auswärts wohnender Bürger Armenlasten tragen. Diese Entwicklung war armenpolitisch deshalb von Bedeutung, weil Unterstützungen nach auswärts in aller Regel mit höheren Ausgaben und Umtrieben für die Heimatgemeinde verbunden waren.

4. Die Zwangseinbürgerungen als staatliche Massnahme mit armenpolitischen Langzeitfolgen

4.1. Die Zwangseinbürgerungen im Kontext der Unterstützungsbedürftigen

Die Zwangseinbürgerungen im 19. Jahrhundert bildeten ein historisch viel diskutiertes und politisch umstrittenes Themenfeld.[88] Die Gemeinden hatten allen Grund, sich gegen diese staatliche Massnahme zu wehren, wurde ihre Armenkasse angesichts des finanzrechtlichen Heimatprinzips doch mit weiteren Unterstützungsbedürftigen belastet. Die Diskussionen um das Ausmass der kommunalen Belastungen waren aber nicht nur finanzpolitischer Natur, sondern wurden ganz wesentlich auch von kulturellen Aspekten geprägt. Die Einzubürgernden wurden grösstenteils als randständige Gruppe angesehen, die allgemein als gefährlich und als eigentliche «Gegengesellschaft» eingestuft wurde. Die finanziellen Folgen wurden deshalb bewusst schwarzgemalt und oft als Feigenblatt für andere, sozialpolitisch gefärbte Motive benutzt. Für die Mehrzahl der betroffenen Gemeinden waren sie von untergeordneter Natur. So betrug die Anzahl der Unterstützungen 1870 insgesamt 1 982 Personen[89] und im Zeitraum zwischen 1893/94 und 1939 zwischen rund 3 000 und etwa 5 400.[90] Die «Sozialquote», d. h. die Anzahl

88 Vgl. zum staatsrechtlichen Umfeld der verordneten Einbürgerungen oben Kap. I.8.2.; vgl. zur Geschichte über die Einbürgerung der Heimatlosen auch Staatsarchiv Graubünden (1965), S. 46–48.

89 Niederer (1878), S. 270.

90 Vgl. für die einzelnen Zahlen StAGR XIV 12, Schachtel «1875–1883», Schachtel «1892–1967»; Mirer (1922), S. 48; Sprecher (1942), S. 172; für die Gründe der steigenden Zahlen in den Jahren 1914 bis 1945 vgl. Kessler (2000), S. 95–99.

der Unterstützungsbedürftigen an der Gesamtbevölkerung, betrug somit zwischen rund 1,6 Prozent 1910 und 4,2 Prozent im Jahr 1935. Mit der späteren «Vagantenfrage» erfuhren die Zwangseinbürgerungen dennoch eine Fortsetzung mit finanzpolitischen Folgen für die Gemeinden.

4.2. Von den Zwangseinbürgerungen zur «Vagantenfrage»

Mit den Zwangseinbürgerungen und der «Vagantenfrage» rückten im 19. Jahrhundert breit diskutierte polizeistaatliche Massnahmen in den Mittelpunkt gesellschaftlicher und politischer Auseinandersetzungen. Bis weit ins 20. Jahrhundert galten sie vielfach als ursächlich für hohe Armenlasten der Gemeinden.[91]

4.2.1. Zwangseingebürgerte, Fahrende, «Vaganten»: schwierige Differenzierung

«Die Regierung möge die Vagantenfrage weiter studieren und Mittel und Wege suchen, um dieses Problem auf kantonalem oder auch eidgenössischem Boden zu lösen. Mir als Bürger einer Gemeinde, die wohl am schwersten durch die Zwangseinbürgerungen des Jahres 1853 betroffen worden ist, wurde der Auftrag zu teil, die Auswirkungen der Zwangseinbürgerungen zu schildern, denn das ganze heute in Frage stehende Vagantenproblem rührt von den Zwangseinbürgerungen des Jahres 1852 her.»[92] Mit seinem Votum brachte der armenpolitisch engagierte Grossrat Hilarius Simonet im Jahr 1937 die Besorgnis über die finanz- und gesellschaftspolitischen Langzeitfolgen der Zwangseinbürgerungen zum Ausdruck, welche seiner Ansicht nach direkt zur viel diskutierten «Vagantenfrage» führten.

Aus zeitgenössischer Anschauung mochte die Vorstellung verständlich sein, dass sich die Zwangseingebürgerten ausschliesslich aus «Vaganten»[93] oder aus Fahrenden rekrutierten. Die Wahrnehmung der «Vaganten» war im 19. Jahrhundert eng mit der «Heimatlosenfrage» verknüpft. Zwischen Personen ohne Bürgerrecht und solchen ohne festen Wohnsitz wurde in der Regel nicht unterschieden.[94] Die Ansicht, dass die «Vaganten» Nachfahren der Heimatlosen waren, hielt sich bis ins 20. Jahrhundert hartnäckig. Diese These wurde etwa durch das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse vertreten: «Die ‹Vaganten› sind in ihrer überwiegenden Mehrheit alles Abkömmlinge jener Mitte des 19. Jahrhunderts eingebürgerten Heimatlosen, […] die dann, um sie einmal sesshaft zu machen, den verschiedenen Gemeinden, in welchen sie sich die längste Zeit aufgehalten hatten, einfach zugeteilt und geradezu aufgezwungen wurden.»[95] Die Aussage beantwortete die Frage nach dem Herkommen der «vagabundierenden Geschlechter». Georg Sprecher schrieb ihnen noch 1942 die schlechtesten Eigenschaften zu. Diese von Ort zu Ort wandernden Familien seien die Brutstätten aller Laster, Unzucht und Unmoral, in ihnen sei der «Herd krankhafter Trunksucht und die Weide verschiedener kleiner und grosser Vergehen zu suchen».[96] Die «Vaganten» und ihre Lebensweise entsprachen nicht den bürgerlich anerkannten Normen.

Aus heutiger Sicht lässt sich der enge Zusammenhang zwischen den Zwangseinbürgerungen und den «Vaganten» bzw. der «Vagantenfrage» in dieser Absolutheit nicht aufrechterhalten, sondern ist zu relativieren. Das Heimatortsprinzip hatte zu vielfachen Vertreibungen der Armen und zur Aberkennung von Bürgerrechten geführt. Diese Entwicklung trieb die Betroffenen in den Rechtsstatus der Heimatlosigkeit, womit die vagierende Armenpopulation zunahm. Es gab eine ganze Reihe von

---

91 Vgl. dazu unten Abschn. 4.2.3. und 5.5.3. sowie Kap. VII.7.4.

92 Vgl. VGR vom 29. November 1937, S. 131–134.

93 Nach dem Bündner Pfarrer Hercli Bertogg war die Welt der «Vaganten» in ihrem Wesen und in den Hauptzügen der geistigen Konzeption nichts anderes als die Lebensweise jener Stämme der Menschheit, die als Nomaden bezeichnet werden. Ihr auffälligstes Merkmal sei ihr unstetes Leben, ihr Wanderleben, welches auch der Grundzug der bündnerischen «Vaganten» sei. In Graubünden würden sie «Kessler» genannt (Bertogg, S. 3). Galle (2016) stellt fest, dass es zum Begriff «Vaganten» weder eine einheitliche Auffassung über die Bezeichnung dieser Personen gab noch Einigkeit in der Frage herrschte, wer dazu gehörte. Die erfassten Familien seien als «Zigeunerfamilien», «Vagantenfamilien», «Hausiererfamilien», «Korberfamilien», «Korber- und Kesslerfamilien» oder auch «Korber- und Vagantenfamilien» bezeichnet worden (S. 416). Anlässlich der Diskussionen im Grossen Rat betreffend die Bekämpfung des «Vagantentums» meinte der Kommissionssprecher, die «Vaganten» würden am besten ausgedrückt mit den Worten «Spengler und Kessler» (VGR vom 23. November 1923, S. 67). Die «Vaganten» wurden im Bündner Grossen Rat 1893 unter dem Traktandum «Armenwesen» erstmals explizit erwähnt (VGR 1894, S. 94, 108).

94 Galle (2016), S. 176; Meier/Wolfensberger (1998), S. 9.

95 Mitteilungen des Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse 1/1928, zit. aus: Galle (2016), S. 175.

96 Sprecher (1942), S. 182.

Verstössen gegen gesellschaftliche und rechtliche Normen, welche die Aberkennung des Bürgerrechts nach sich zogen. Mit dieser Bestrafung hatten etwa Personen zu rechnen, die eine Ehe mit Fremden eingingen, ihre Konfession wechselten, einen «liederlichen» Lebenswandel führten, bettelten oder kleinere Diebstähle verübten.[97] Der fehlende bürgerrechtliche Status führte also zu Heimatlosigkeit, diese wiederum zu Benachteiligungen etwa bei kommunalen Nutzungsrechten. Gerade in Graubünden war die Zahl der «Ansassen» nun sehr hoch.[98] Die Vielzahl von Verhaltensweisen, welche zu Heimatlosigkeit führen konnten, lässt den Schluss zu, dass «Vagantität» nur einer von mehreren Gründen sein konnte, über keinen anerkannten Rechtsstatus zu verfügen. Die zeitgenössische Wahrnehmung unterschied noch wenig zwischen den «Vaganten» und den Fahrenden, auch wenn Letztere nicht nur berufslos herumzogen, sondern einem «ambulanten» Gewerbe nachgingen. Eine differenzierte begriffliche Erklärung versuchte die Schweizerische Statistische Gesellschaft schon 1882, indem sie die Anwendung des Begriffs «Vagantentum» auf die fahrende Bevölkerung als zu eng und zugleich zu weit kritisierte. Zu eng, weil nicht nur die Gruppe der Fahrenden «Vaganten» liefere, sondern auch andere Klassen der bürgerlichen Gesellschaft. Zu weit andererseits, weil viele Fahrende ordentliche, wenn auch bedürftige Leute seien, die den Namen nicht verdienten.[99] Letztlich zeigte aber auch diese Auslegung, dass in der Zuordnung zu diesen Bevölkerungsklassen Unsicherheit herrschte.

Es blieb dabei, dass die unterschiedlichen Gruppen von nicht sesshaften Menschen (und Randständigen generell) meistens einander gleichgestellt wurden. Dies ging auch aus der Umfrage der oben erwähnten Pro Juventute im Jahr 1928 hervor, als sie in Gemeinden die Anzahl Personen ermittelte, die zum «fahrenden Volk, zu den ‹Vaganten› (Korbmacher, Kesselflicker, Schirmflicker)» gerechnet wurden. Es galt, eine Statistik über die «Gruppen des Bündnervolkes» anzulegen, die als «Nomaden oder häufiger noch [als] Vaganten (Kessler und Spengler)» bezeichnet wurden.[100] Die Behörden setzten denn auch meistens Hausiertätigkeit und Bettel einander gleich, weshalb die Fahrenden denselben Repressionen ausgeliefert waren wie die «Vaganten». Mit dieser Abgrenzungsfrage taten sie sich vielfach schwer, wobei die Zuordnung nicht nur von theoretischer, sondern oft auch von ganz praktischer Bedeutung war. So schilderte etwa der Gemeindevorstand von Untervaz 1924 dem Kleinen Rat den Fall, dass «es uns nicht ganz klar ist und es nicht näher interpretiert wird, wo die Grenzen gezogen werden zwischen Vagant, Nomade und Alkoholiker, für die die Gemeinden Beiträge an die Kosten derselben entweder aus dem Kredit für die Bekämpfung des Vagantentums oder dann aus dem Alkoholzehntel erhalten».[101] Im Zweifelsfall wurde eine Person jener Kategorie zugewiesen, für welche die Gemeinde einen grösstmöglichen Beitrag erhoffen konnte.

4.2.2. Zwangseinbürgerungen mit umstrittenen ökonomischen Folgen

Zurück zum Votum von Hilarius Simonet, den die Problematik der Zwangseinbürgerungen oft beschäftigte. Es zeigt auch die enge Verknüpfung, die Simonets Meinung nach zwischen den «Zwangseinbürgerungen» und der Höhe der Armenlasten bestand. Den Gemeinden würden eben nicht nur durch den einmaligen Einbürgerungsakt erhebliche Lasten auferlegt; vielmehr strapazierten die Eingebürgerten mit ihren Nachkommen die Budgets ihrer Heimatgemeinden auf Jahre und Jahrzehnte hinaus. Dennoch führten die Zwangseinbürgerungen nicht zwangsläufig zu den befürchteten Folgeausgaben aufgrund von Vererbung. Hilarius Simonet beschrieb dies 1937 anhand eines konkreten Falles wie folgt:

> *«Diese 5000 Personen [in Graubünden eingebürgert] hatten nicht alle das gleiche Blut.*

97 Galle (2016), S. 176, mit Hinweis auf Meier/Wolfensberger und deren Ausführungen zu den verschiedenen Ursachen von Heimatlosigkeit (Meier/Wolfensberger [1998], S. 33–96).

98 Galle (2016), S. 177, mit Hinweis auf Dazzi (2008a), S. 56.

99 Zeitschrift für Schweizerische Statistik, XVIII. Jahrgang, 1882, S. 97.

100 Ebd., S. 396.

101 StAGR, IV 4 d 2, Brief vom 1. Dezember 1924. Die Gemeinde war sich nicht sicher, ob sie den Familienvater als Alkoholiker oder als Vagant bezeichnen sollte. Eine Verordnung von 1910 bestimmte nämlich, dass vom Alkoholzehntel 30 Prozent zur Bekämpfung des Alkoholismus dienten. Ferner ging ein Anteil an die Anstalt Waldhaus, und die Hälfte war für den Schutz und die Versorgung von verwahrlosten Kindern vorgesehen. Der Brief schloss mit der Bemerkung, dass jener Familienvater ein unverbesserlicher Vagant ersten Ranges sei und dessen sieben Kinder deshalb gefährdet seien. Dies verpflichte den Gemeindevorstand, die Familie in einer Anstalt zu versorgen; vgl. auch Kaufmann (2008), S. 124.

Viele von den Zwangseingebürgerten stammten aus den Nachbarländern, konnten sich in die bürgerlichen Verhältnisse einleben und sind nützliche Glieder der menschlichen Gesellschaft geworden. Andere aber müssen mit den Armeen Napoleons vom fernen Osten, wahrscheinlich aus Ungarn her in unser Land gekommen sein und das heisse Zigeunerblut beherrscht heute noch diese Familien. Beispiele, wie dieses Blut nach Mendelschem Vererbungsgesetz sich vererbt, könnten zu Dutzenden angeführt werden. Nur eines davon: Vor etwa 50–60 Jahren heirateten zwei zwangseingebürgerte Brüder aus ehrbarer Familie. Der eine heiratete ein einheimisches Mädchen, der andere wählte eine Tochter aus einer zwangseingebürgerten Zigeunerfamilie. Den ersten Nachkommen spürte man nur einen kleinen Unterschied im Charakter der beiden Bruderfamilien. Die zweite Generation aber ist folgendermassen: Die Nachkommen des ersten Bruders unterscheiden sich in nichts von der einheimischen Bevölkerung. Die Nachkommen des zweiten Bruders mit der Frau aus der zwangseingebürgerten Familie sind samt und sonders ohne Ausnahme Vaganten geworden. Zigeunerblut hat vollständig gesiegt. Nur eine Eigenschaft haben sie vom Vater, sie sind etwas arbeitswilliger, als die eigentlichen Vaganten.»[102]

Demnach wären also in erster Linie ethnische Gründe ausschlaggebend gewesen dafür, ob sich die Nachkommen von Zwangseingebürgerten in die Gesellschaft einordnen konnten oder ob sie durch ihr «Wanderblut» den Gemeinden hohe Auslagen verursachten. Tatsächlich scheinen in manchen Fällen – aber bei Weitem nicht so oft, wie dies aus politischen Gründen gern suggeriert wurde – durch «Vererbung» (oder eher: Milieuprägung) neue «Vagantenfamilien» entstanden zu sein.[103]

Nach der angeordneten Naturalisierung in den frühen 1850er-Jahren gerieten die Zwangseinbürgerungen für einige Zeit in den Hintergrund, um während der Jahrhundertwende sowohl in der Presse[104] als auch bei den Behörden wieder vermehrt thematisiert zu werden. Es hatte sich gezeigt, dass die Beseitigung der Heimatlosigkeit weder das Herumziehen oder «Fahren» zum Verschwinden gebracht noch die Armut dieser Bevölkerungsgruppe behoben hatte.[105] Dies lag auch daran, dass die verordnete Sesshaftigkeit bei der betroffenen dörflichen Gemeinschaft zu einer Abwehrhaltung führte. Die «Vaganten» wurden nun zunehmend als «dem Trunke ergeben», als kriminell und verwildert, als streitsüchtig und damit auch als Bedrohung wahrgenommen, womit sich eine veränderte Einstellung gegenüber dieser Bevölkerungsgruppe breitmachte.[106] Die Gemeinden reagierten darauf teilweise mit repressiven Massnahmen. So erliess etwa die Gemeinde Cazis 1903 eine «Verordnung bezüglich Beherbergung von Kesslern und Vagabunden», welche den Gemeindeeinwohnern «im Interesse der öffentlichen Sicherheit und in Berücksichtigung der cantonalen Polizeigesetze und Vorschriften der Feuerpolizei» verbot, «Kesslerfamilien und Vagabunden in den Ställen zu beherbergen», wobei Zuwiderhandlungen mit Bussen bis zu 50.– Franken bedroht wurden.[107] Das gefährliche «Gesindel» war also unter allen Umständen von den Einheimischen fernzuhalten, um drohender Einbürgerung vorzubeugen.

Die Abwehrhaltung gegenüber der fremden Bevölkerungsgruppe war natürlich auch und vor allem dem Umstand zuzuschreiben, dass man die Integration der Zwangseingebürgerten mit hohen Kosten für die ansässige Dorfbevölkerung verbunden sah – schliesslich erhielten sie mit der Einbürgerung im Armutsfall das Recht auf finan-

---

102 Simonet (1937), S. 4.

103 Vgl. auch das Votum von Grossrat Simonet unter anderem die Gemeinde Vaz/Obervaz betreffend (VGR vom 29. November 1937, S. 130–137).

104 Vgl. etwa zusammenfassend unter dem Titel «Warum die Jenischen trotz Heimatschein eine ‹Landplage› bleiben», Borrelli (1998), S. 13–14; erwähnenswert ist der 22-seitige, über sieben Nummern führende Beitrag im Bündner Tagblatt im Jahr 1913 unter dem Titel «Mich erbarmt dies Volk» (vgl. Dosch [1913]).

105 Zu den vielschichtigen Gründen dieser enttäuschten Hoffnungen vgl. Borrelli (1998), S. 18–20; Meyer (1988), S. 149–157.

106 Der siebenteilige Beitrag im Bündner Tagblatt 1913 widmete sich den Gründen für diese Entwicklung; vgl. auch Borrelli (1998), S. 14. Von wissenschaftlicher Seite wurden auch erbbiologische und psychiatrische Gründe ins Feld geführt. Hier profilierte sich vor allem der erste Leiter der Psychiatrischen Klinik Waldhaus in Chur, Johann Josef Jörger (1860–1933), indem er sich in seinen Vorträgen immer wieder auf seine Untersuchungen über die Familien «Zero» und «Markus» bezog. So erwähnte er vielfach als Beispiel die Geschichte eines Bündner Jenischen, der bei seinem Tode 1888 107 direkte Nachkommen zurückliess, die bis 1915 auf 371 Köpfe anwuchsen (Jörger [1924], S. 5). Zu dieser Thematik vgl. statt Weiterer Galle (2016), S. 206–234.

107 Protokoll der Gemeindeversammlung Cazis vom 7. Juni 1903 (GAC, Buch 1.1).

zielle Unterstützung und konnten wie alle anderen Bedürftigen kommunale Fürsorge beanspruchen. So zitierte etwa das Bündner Tagblatt 1913: «[...] Mehrere Gemeinden haben schwere Opfer an Geld und Arbeit aufgewandt, um die Leute zu gesitten und sesshaft zu machen; aber die Erfolge stehen bis jetzt in keinem Verhältnis zu den aufgewandten Opfern.»[108] Und auch der Grosse Rat stellte noch 1937 fest, dass das Herumziehen mit Ross und Wagen tatsächlich etwas abgenommen habe. Dafür hätten aber die Unterstützungsauslagen der belasteten Gemeinden laufend zugenommen.[109] Die Versuche, die Fahrenden sesshaft zu machen, hatten also ihren Preis in Form von höheren Aufwendungen für ihre Ansiedlung, was auf Widerstand der finanziell ohnehin geforderten Gemeinden stossen musste.[110]

4.2.3. Das «Vagantenproblem» auf der politischen Agenda

Auch zwischenzeitlichen behördlichen Bestrebungen, dem «Vagantenproblem» und damit den drückenden Armenlasten vieler Gemeinden Herr zu werden, blieb vorerst wenig Erfolg beschieden. So stellte etwa Grossrat Johann Bossi (1874–1956) in seiner Motion 1922 fest, dass einige derjenigen Gemeinden, die «Vaganten» zu ihren Bürgern zählten, einen harten Existenzkampf führten und unter der Armenlast erdrückt zu werden drohten, wenn der Kanton nicht rechtzeitig eingreife. Der Kanton müsse gesetzgeberisch tätig werden und die betroffenen Gemeinden finanziell unterstützen. Konkret sollten die Kinder in Bauernfamilien oder Anstalten untergebracht, zum anderen die Familien durch Abgabe von Land sesshaft gemacht werden.[111] Der Vorstoss von Grossrat und Anwalt Bossi, Abgeordneter des Kreises Alvaschein, war politisch geschickt abgestimmt auf die im Vorfeld seiner Motion am 26. August 1921 gestartete Umfrage der in diesem Kreis gelegenen Gemeinde Obervaz bei einigen durch das «Vagantenproblem» ebenso finanziell belasteten Bündner Gemeinden.[112] Deren Vorsteher schrieb von einer «Staatsarmenlast», welche diesen Gemeinden durch die staatlich verordnete Zwangseinbürgerung von 1850/56 aufgeladen worden sei. Wegen der grossen Fruchtbarkeit dieser Neubürger sei in gewissen Gemeinden eine Last entstanden, die sie alleine nicht mehr tragen könnten. Für die Gemeinden seien die «Vaganten» ein Sorgenkind und eine Gefahr, für den Kanton eine «Landplage». Der Kanton müsse endlich seiner heiligen und «patriotisch zu erfüllenden» Pflicht nachkommen und die «Vagantenfrage» lösen, bevor einige Gemeinden endgültig ruiniert seien.[113] Der politische Druck auf die Regierung nahm damit zu.

Die Motion Bossi wurde erheblich erklärt, womit die kantonale Exekutive zum Handeln gezwungen wurde.[114] Die vorbereitende Kommission stellte den Antrag, dem Kleinen Rat für zwei Jahre einen Kredit von jährlich 8000 Franken aus dem kantonalen Armenfonds zu gewähren «in der Absicht, irgendwo einen Anfang zu machen».[115] Der Grosse Rat vertrat aber mehrheitlich die Ansicht, dass es sich «mehr um eine Armenfrage als um eine Vagantenfrage» handelte.[116] Darin sah er sich bekräftigt durch eine Umfrage des kantonalen Erziehungsdepartementes bei allen Bündner Gemeinden am 3. März 1923, mit der diese unter anderem zur Anzahl «Vaganten» befragt wurden wie auch darüber, wie viele von ihnen wo versorgt seien und wie viel Geld sie die Gemeinde kosteten. Die Auswertung zeigte, welche Gemeinden im Jahr 1923 die meisten heimatberechtigten «Vaganten» zählten. Aus dem Vergleich der Zahlen dieser Gemeinden mit der Anzahl Zwangseingebürgerter, welche dieselben Gemeinden im Jahr 1852 übernehmen mussten[117], ergeben sich interessante Hinweise (Tabelle 9).[118]

Die gezählten «Vaganten» spiegelten eine in Wirklichkeit nicht vorhandene Genauigkeit vor. Eine exakte Zählung etwa nach Art der Volkszählung war schon aufgrund der dauernden Wanderschaft der meisten Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppe nicht möglich. Den Zahlen konnte deshalb nicht viel mehr als ein Schätzcharakter zukommen; sie waren eher nach oben zu korrigieren. Vorgenommen wurden die Erhebungen da, wo die Bettler und «Vaganten» verkehrten, nämlich bei den zuständigen Gemeindebehörden und bei der

---

108 Dosch (1913), S. 18.

109 VGR vom 29. November 1937, S. 133.

110 Siehe dazu auch unten Abschn. 8.3.3.

111 VGR Frühjahr 1922, S. 113–118.

112 Hinweis zu dieser und zur Quelle der Antwortschreiben bei Borrelli (1998), S. 22, Anm. 139.

113 Ebd., S. 22.

114 VGR Frühjahr 1922, S. 118.

115 VGR, Herbst 1923, S. 69; vgl. zum «Vagantenkredit» unten Abschn. 8.3.3.

116 VGR, Herbst 1923, S. 148–152, 151.

117 Vgl. dazu auch Tabelle 5 (S. 95).

118 Vgl. B 24. September 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 215 (sesshaft gewordene Nachkommen waren in diesen Zahlen nicht miterfasst); vgl. auch Sprecher (1942), S. 181.

Gemeinde	ZE* 1852 zugeteilt	ZE* 1923 gezählt (in der Gemeinde)	EW** 1923 (ca.)	Quote ZE/EW 1923 (%)
Obervaz	74	329	1 000	32,9
Morissen	11	179	200	89,5
Untervaz	224	139	1 000	13,9
Almens	39	39	225	17,3
Vals	?	35	810	4,3
Savognin	?	30	515	5,8
Sarn	8	30	140	21,4
Somvix	?	28	1 450	1,9
Patzen-Fardün	?	20	70	28,6

Tabelle 9: Verhältnis Anzahl Zwangseingebürgerte zu Einwohnerzahl 1852/1923 in einzelnen Gemeinden.
* ZE = Zwangseingebürgerte;
** EW = Einwohner.

Polizei. Bei den meisten handelte es sich also um eine Art Durchreisende, und nicht alle gehörten dabei zu der verpönten Klasse, weil die Behörden ja grundsätzlich verpflichtet waren, diese Leute heimzuschaffen.[119] Weil die Zählweise zudem noch von Gemeinde zu Gemeinde variierte, kam den Angaben endgültig nur der Charakter einer ungefähren Grössenordnung zu.

Die Gegenüberstellung der Zahlen von 1852 und 1923 zeigte, dass bei einigen Gemeinden ohne seinerzeitige Zwangseinbürgerungen wie etwa Sumvitg oder Vals rund 70 Jahre später «Vaganten» registriert wurden. Diese Feststellung erklärte sich mit der Einheirat früher sesshafter Bürger in «Vagantenfamilien». Als weiteres auffallendes Merkmal sticht die grosse Zunahme an «Vaganten» besonders in den Gemeinden Vaz/Obervaz (wo sie über ein Drittel der damaligen Gemeindebürger ausmachten) und Morissen[120] ins Auge, wobei die Zahlen im Sinne obiger Einschränkungen einzuordnen sind.

Es war also der ökonomischen Not vieler Gemeinden zuzuschreiben, dass die Zwangseinbürgerungen der 1850er-Jahre wieder die politische Bühne erreichten. Die seinerzeitige staatliche Massnahme hatte sich zum «Vagantenproblem» mit Auswirkungen auf die kommunalen Armenlasten entwickelt. Wie die oben erwähnte Umfrage von 1923 aber auch zeigte, war letztlich nur eine kleine Minderheit der Gemeinden von den Folgen der Zwangseinbürgerungen tatsächlich betroffen. Danach wiesen 207 von den 222 Bündner Gemeinden, d.h. 93 Prozent, keine fahrenden Mitbürger oder eben, je nach Interpretationsweise, «Vaganten» auf.[121] Die Betroffenheit nur einiger weniger Gemeinden relativierte das Problem und stand in Kontrast zur Aufmerksamkeit, die ihm von der Öffentlichkeit und der Politik zuteilwurde.

Im Jahr 1937 kam das «Vagantenproblem» nach längerem Unterbruch wieder auf die politische Agenda und bildete Gegenstand einer erneuten Debatte im Grossen Rat. Die Gemeinde Vaz/Obervaz stimmte ihr Vorgehen geschickt ab und doppelte nach dem oben zitierten Votum von Grossrat Hilarius Simonet[122] anfangs 1938 mit einer Eingabe an das Erziehungsdepartement nach. Darin dokumentierte sie ihre grosse Betroffenheit anhand des Anwachsens einer einzigen Familie innerhalb von zehn Jahren.

Die zitierte Familie M. diente der Gemeinde Obervaz als anschauliches und drastisches Beispiel für ihre angebliche finanzielle Betroffenheit aufgrund der seinerzeitigen Zwangseinbürgerungen.[123] Die Kritik der Gemeinde zielte in erster Linie auf die «Vaganten», welche der Gemeinde hohe Kosten verursachten. Die 370 Umherziehenden im Jahr 1938 stellten einen grossen Anteil an der damals rund 1 300 Einwohner zählenden Bevölkerung. Mit der starken Abneigung gegen diese

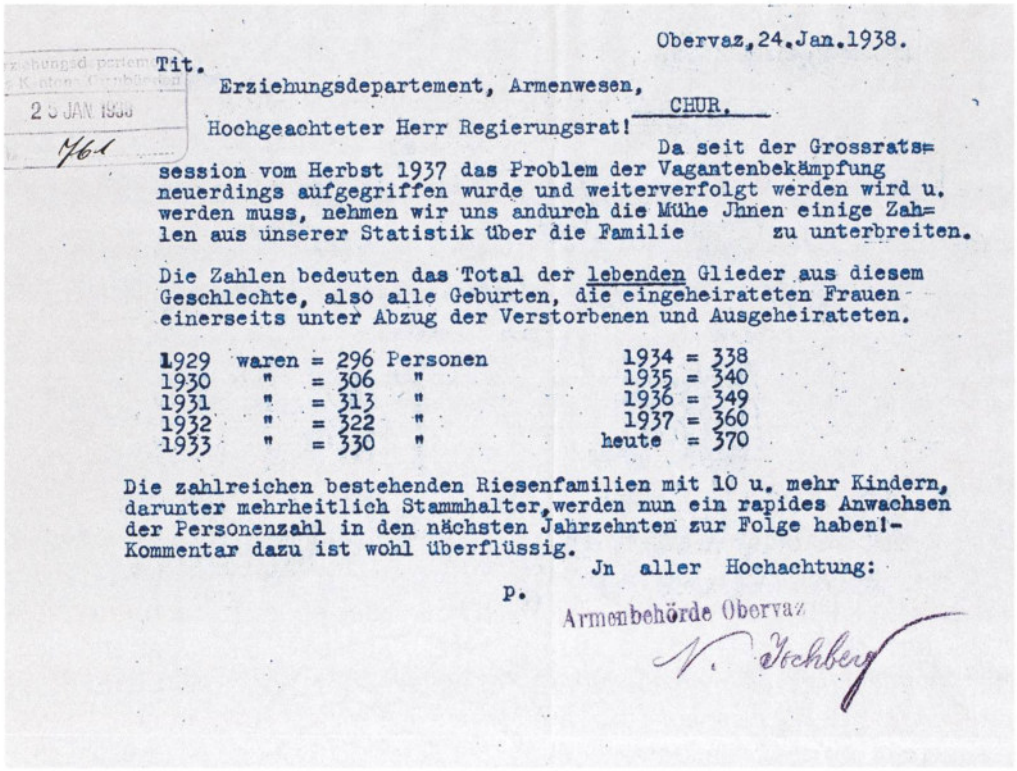
119 Vgl. zum armenrechtlichen Institut der Heimschaffung unten Abschn. 5.2.

120 Die Bündner Zeitung begründete die Frage, wie die Gemeinde Morissen zu den Armengenössigen kam, noch 1977 mit der 1827 erfolgten Einbürgerung einer «Kesslerfamilie» (Bündner Zeitung vom 12. März 1977, S. 19; zit. nach Galle [2016], S. 253).

121 Für das jenische Volk wurde früher generell auch der Ausdruck «Vaganten» verwendet (vgl. Radgenossenschaft der Landstrasse: Jenisches Schicksal. Verwahrt in der Justizvollzugsanstalt, Zürich 2017). Aus heutiger Sicht erscheint das zu kurz gegriffen, weil die «Vaganten» im Gegensatz zu den Jenischen ausschliesslich mit «Liederlichkeit», Faulheit, Dieben, Betrüger usw. in Verbindung gebracht wurden.

122 Vgl. Abschn. 4.2.1.

123 Vgl. zur Familie M. auch Dazzi (2008a), S. 58–59.



Obervaz, 24. Jan. 1938.

Tit.
Erziehungsdepartement, Armenwesen,
CHUR.

Hochgeachteter Herr Regierungsrat!

Da seit der Grossrats=session vom Herbst 1937 das Problem der Vagantenbekämpfung neuerdings aufgegriffen wurde und weiterverfolgt werden wird u. werden muss, nehmen wir uns andurch die Mühe Ihnen einige Zah=len aus unserer Statistik über die Familie zu unterbreiten.

Die Zahlen bedeuten das Total der lebenden Glieder aus diesem Geschlechte, also alle Geburten, die eingeheirateten Frauen einerseits unter Abzug der Verstorbenen und Ausgeheirateten.

1929	waren	= 296	Personen	1934	= 338
1930	"	= 306	"	1935	= 340
1931	"	= 313	"	1936	= 349
1932	"	= 322	"	1937	= 360
1933	"	= 330	"	heute	= 370

Die zahlreichen bestehenden Riesenfamilien mit 10 u. mehr Kindern, darunter mehrheitlich Stammhalter, werden nun ein rapides Anwachsen der Personenzahl in den nächsten Jahrzehnten zur Folge haben!- Kommentar dazu ist wohl überflüssig.

In aller Hochachtung:

p.
Armenbehörde Obervaz

Abbildung 15: Eingabe der Armenbehörde Obervaz an den Kleinen Rat zur «Vagantenbekämpfung» vom 24. Januar 1938.
Quelle: StAGR XIV 10 e.

«Nomaden» hielt auch Georg Sprecher in seinem Werk von 1942 nicht zurück: «Wir sind mit ihm [d. h. mit Paul Dosch und seinem Artikel «Mich erbarmt dies Volk» im Freien Rätier im Jahr 1923] einig, dass diese von Ort zu Ort wandernden Familien die Brutstätten aller Laster, Unzucht und Unmoral sind, dass dort der Herd krankhafter Trunksucht und die Wiege verschiedener kleiner und grosser Vergehen zu suchen ist.»[124] Die Lebensweise dieser Bevölkerungsgruppe entsprach nicht den Moral- und Wertvorstellungen einer mehrheitlich bürgerlich gesinnten Gesellschaft.

5. Die Armenlasten als ökonomische Bedrohung für die Gemeinden

Unter der 100-jährigen Geltung der Armenordnung von 1857 wirkte sich das armenrechtliche Heimatprinzip (auch) infolge der beschriebenen Bevölkerungsverschiebungen für die Gemeinden besonders belastend aus. Die Kriegs- und Krisenjahrzehnte von der Jahrhundertwende bis zu den 1950er-Jahren bürdeten ihnen weitere schwere Lasten auf, welche viele an ihre ökonomischen Grenzen brachte. Die Gemeinden suchten intensiv nach Mitteln und Handlungsweisen, um die Armenlasten wenigstens teilweise selbstbestimmt steuern zu können.

5.1. Bedürftigkeit als massgebendes Kriterium für die Unterstützung

Viele finanziell angeschlagene Gemeinden sahen sich der Versuchung ausgesetzt, Unterstützungsbeiträge nicht nach dem Grad der Bedürftigkeit, sondern nach dem Stand der Gemeindefinanzen auszurichten. In einem frühen Entscheid hatte die Regierung dazu erwogen, dass eine solche «flexible» Praxis nicht zulässig sei. Die Höhe der Unterstützungsleistung dürfe sich nicht nach den vorhandenen Mitteln ausrichten, sondern habe sich an der Bedürftigkeit und Notlage des Ansprechenden zu orientieren,[125] ohne dass diesen gleich ein Rechtsanspruch auf Unterstützungsleistungen

124 Sprecher (1942), S. 182; vgl. bereits Anm. 96.

125 RP I Nr. 179 vom 20. Mai/27. November 1896, in welchem von der tatsächlichen Unmöglichkeit einer Person ausgegangen wurde, sich den notwendigen Lebensunterhalt zu verdienen, d. h. also der Massstab einer objektivierten Unterstützungsbedürftigkeit zur Anwendung gelangte.

zustand.[126] Eine unterschiedliche Unterstützung je nach den wirtschaftlichen Verhältnissen der Gemeinde sei zwar verständlich, doch sei eine Beschränkung der Unterstützungspflicht auf die Erträgnisse des Armengutes oder den Betrag der Gemeindeeinkünfte nicht zulässig. Wegleitend sei nicht das Interesse der Gemeinde, sondern das Wohl ihrer Armen; diesen sei das zu verschaffen, was zum Lebensunterhalt notwendig sei. Die Mittellosigkeit der Gemeinde sei deshalb kein Befreiungsgrund, weil dann die Hilfe des Kantons zum Tragen komme. Damit definierte die Regierung klare Leitlinien.

Sosehr eine solch verstandene Unterstützungspflicht im Sinne der wohlfahrtsstaatlichen Anliegen im Allgemeinen und der Bedürftigen im Besonderen lag, so sehr führte dieses Prinzip für die ohnehin schon schwächeren Gemeinden zu zusätzlichen finanziellen Erschwernissen. Ihnen verblieb dergestalt kaum Spielraum, die Höhe der Armenlasten selbstbestimmend zu beeinflussen und sie zwecks Schonung des Gemeindehaushaltes zu steuern. Als eine Art «Manövrierraum» verblieb ihnen höchstens die Möglichkeit, die Unterstützung mit dem Vorwand, sie sei unverhältnismässig, abzulehnen. Die Aussicht, dass der Kanton bei eigenem Unvermögen ersatzweise Leistungen ausrichtete, konnte für die Gemeinden kaum der erstrebenswerte «Königsweg» sein, waren mit einer solchen Massnahme doch gravierende und autonomiebeschränkende Auflagen verbunden.[127] Dennoch liessen sich die Gemeinden in einzelnen Fällen von der Sparmaxime leiten und verweigerten entsprechende Unterstützungsgesuche. In den meisten Fällen aber, die vom Kleinen Rat als Beschwerdeinstanz entschieden werden mussten, offenbarte sich die unlautere Absicht der Gemeinden.[128]

5.2. *Der Heimruf als Instrument zur Reduktion der Armenlasten*

Unter der Herrschaft des Heimatprinzips zeigte sich die Finanzierung der Armenlasten in mehrfacher Hinsicht immer beschwerlicher. Zunächst ging der Gemeinde als Kostenträgerin für das Armenwesen durch den Entvölkerungsprozess Substrat in Form von (wenn auch bescheidenen) Einnahmen aus den direkten Steuern und anderen Abgaben wie etwa Haushaltungssteuern oder – zu jener Zeit besonders wichtig – Gratisgemeinwerke[129] verloren. Andererseits blieben ihr aber die Unterstützungsberechtigten erhalten. Um die ständig wachsenden Gemeindeaufgaben überhaupt erfüllen zu können, musste im Gegenzug von der abnehmenden Anzahl der noch in ihrer Heimatgemeinde wohnenden Bürger eine stets höhere Last abgefordert werden. Die Gemeinden suchten deshalb nach Mitteln und Wegen, um sich der unliebsamen Folgen hoher Armenlasten für ihre auswärtigen Bürger zu entschlagen, ihrer Unterstützungspflicht wenn möglich aber dennoch nachkommen zu können. Das Dilemma vieler finanzgeplagter Gemeinden brachte um die Mitte des 19. Jahrhunderts ein armenpolitisch engagierter Pfarrer wie folgt zum Ausdruck: «Die Behörden sind versucht, zu allerlei Mitteln zu greifen, um Armenausgaben zu verhüten. Man zögert mit der Hilfe nicht nur aus ernstlichen Bedenken. Man heisst die Petenten in die Gemeinde kommen, aber nicht nur da, wo dies das bessere ist. Die Armenpflege setzt sich bei einem Anspruch auf Unterstützung zum vornherein in die Positur der Verteidigung, wie bei einem Angriff.»[130] Die Gemeinden sahen sich der Herausforderung gegenüber, ihrer Unterstützungspflicht unter grösstmöglicher Schonung der Gemeindefinanzen nachzukommen.

Der «Heimruf» bzw. die «Heimschaffung»[131] war denn auch ein armenpolitisches Instrument, dem sich die Gemeinden zwecks Begrenzung ihrer Armenlasten oft bedienten. Dahinter stand die Überzeugung, dass sich durch die direkte heimatliche Beaufsichtigung die Unterstützungsmittel viel eher auf die individuellen Bedürfnisse des Betroffenen abstimmen und damit reduzieren liessen. Die Unterstützungen nach auswärts mussten ohne weitere Prüfung der betroffenen Person und ungeachtet ihres Umfeldes geleistet werden.[132] Arme Landgemeinden sträubten sich deshalb, ba-

---

126 Gander (1937), S. 47; vgl. Mirer (1922), S. 4–8, 13; vgl. auch B vom 24. September 1954 betreffend die Revision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 202.

127 Vgl. dazu unten Abschn. 8.3.1.

128 Vgl. dazu die Fälle unten Abschn. 9.2.

129 Vgl. zu diesem historisch geprägten «Finanzierungsinstitut» oben Kap. I.6.3.2.

130 Der Armenpfleger 11/1955, S. 82.

131 Vgl. dazu auch B vom 11. April 1930 über die Verteilung der Armenlasten unter bündnerischen Gemeinden und über Beiträge des Kantons, S. 1, 6–9.

132 Buchli (2016) handelt diesen Aspekt unter dem Stichwort «Drohen» ab, welches im Prozess der Unterstützung einen wichtigen Part gespielt habe. Dazu und zu konkreten Fällen die Gemeinde Trun betreffend vgl. S. 24–27.

res Geld in eine andere Gemeinde zu schicken. Solange die Wohngemeinde an die Unterstützungen nichts beitragen musste, bestand auch das Misstrauen, dass diese ohne Not oder zu grosszügig verabreicht würden. Der Kleine Rat bestärkte diese Gemeinden zuweilen in ihrer kritischen Haltung.[133] Die Befürchtungen waren nicht unbegründet. Die Lebenskosten in der Wohngemeinde des Unterstützungsbedürftigen waren meistens höher als jene in der Heimatgemeinde, was vor allem für städtisch geprägte Gebiete wie Zürich zutraf.[134] Die hierfür erforderlichen Mittel überstiegen vielfach die Kräfte der Heimatgemeinde.[135] Dennoch führte in der Praxis die Rückschaffung für die Gemeinden oft nicht zu tieferen, sondern letztlich zu höheren Armenausgaben. Der Armutsbetroffene benötigte in seiner ihm «fremd» gewordenen Heimatgemeinde, in welche er meistens gegen seinen Willen verbracht wurde, eine verhältnismässig längere Zeit, um aus seiner Bedürftigkeit herauszufinden. Er verfügte dort meist über noch schlechtere Erwerbsaussichten als in einer Zentrumsgemeinde.[136] Im Wissen darum verband die Gemeinde mit dem Heimruf denn auch nicht selten die Hoffnung, dass die Heimkehr gar nicht angetreten würde, sondern am Widerstand der Bedürftigen scheitern werde, womit eine Barunterstützung hinfällig wurde.

Für den Armutsbetroffenen selbst löste die Heimschaffung immer wieder Not und Leid aus. Er war gezwungen, die ihm zur neuen Heimat gewordene Umgebung zu verlassen und seine mitmenschlichen Kontakte aufzugeben. Viele kamen mit dieser erzwungenen Veränderung nicht zurecht, wie etwa folgendes Einzelschicksal illustriert:[137] Josef H., geboren 1895, von Beruf Mauer, lebte wegen seines Alkoholmissbrauchs seit Jahren getrennt von seiner Familie. Er arbeitete nur noch selten und musste öffentlich unterstützt werden. Nachdem er vom Arzt als arbeitsunfähig erklärt worden war, wurde seine Heimschaffung angeordnet. Unmittelbar vor deren Durchführung erhängte sich Josef H. vermutlich in der Nacht vom 17. auf den 18. Dezember 1944 in seinem primitiven Zimmer, das früher als Werkstatt diente, mit einem verknoteten Halstuch. Hoffnungslosigkeit und Zukunftsängste liessen viele verzweifelte Armengenössige in solchen Fällen keinen anderen Ausweg finden.

Die vielfachen Mängel und Härten dieser umstrittenen Massnahme für die Armengenössigen veranlassten den Kleinen Rat verschiedentlich zur Intervention. So sah er sich etwa im Jahr 1915 zum wiederholten Mal genötigt, seine diesbezüglichen Erfahrungen und seine Praxis zu publizieren. Er bestätigte darin unter anderem die bloss vermeintlich eintretenden finanziellen Vorteile des Heimrufs für die Gemeinde. Im jährlichen Landesbericht stellte er fest, dass die verordnete Heimnahme selten gute Früchte zeitige. Das Leben zulasten der Armenkasse verlaufe nicht ohne Reibungen, Vorwürfe, Ärger und Demütigungen, die recht oft lebenslängliche Verbitterung und Entfremdung zur Folge habe. Auch stelle sich die Gemeinde in der Regel finanziell schlechter, als wenn sie einen anständigen Barbeitrag nach auswärts leiste und die Familie da unterstütze, wo sie sich in ihren gewohnten Verhältnissen befinde. Aus diesen Gründen sei denn auch der Heimruf in der heutigen Armenpraxis als das unzweckmässigste Unterstützungsmittel anerkannt, von dem nur in besonderen Fällen Gebrauch gemacht werden dürfe.[138] Insgesamt waren der Prüfung einer solchen Zwangsmassnahme durch die Gemeinde schwergewichtig Zweckmässigkeits- und humanitäre Aspekte zugrunde zu legen.

Die Gemeinden standen also vielfach vor dem Dilemma, einerseits die Gemeindefinanzen zu schonen, andererseits aber das Wohl der Unterstützungsbedürftigen nicht zu vernachlässigen. Vor dieser Interessensabwägung stand auch die Gemeinde Untervaz, als sie sich weigerte, eine in Chur wohnhafte Bürgerin mit deren zwei Kindern im Alter von 10 bis 11 Jahren zu unterstützen. Sie erklärte sich aber bereit, die Mutter und deren Kinder in ihr Armenhaus aufzunehmen. Der Kleine Rat verpflichtete die Gemeinde, ihrer Bürgerin einen jährlichen Beitrag von Fr. 60.– an

133 So stellte er etwa 1872 fest, dass gewisse Gemeinden den Grundsatz befolgten, «nach auswärts keine Subventionen in barem Geld abfliessen zu lassen, indem diese, an sich schon schwerer aufzubringen, ohne Zweifel zuweilen in unwürdige Hände kommen, wenigstens ihre zweckmässige Verwendung sich der Kontrolle der Heimatgemeinde entzieht» (LB 1872, S. 31; vgl. auch B 1930 betreffend eine Gesetzesvorlage über die Verteilung der Armenlasten unter bündnerischen Gemeinden und über Beiträge des Kantons, S. 1, 6).

134 LB 1929, S. 126; vgl. auch unten Abschn. 5.5.1.

135 Vgl. dazu auch Gander (1937), S. 42.

136 Dazzi (2008a), S. 64.

137 Vgl. Hess-Häberli (1979), S. 7.

138 LB 1915, S. 87–88.

den Hauszins zu leisten. Bei seiner Beurteilung stützte er sich auf seine Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass eine Unterstützung nicht in zweckwidriger Weise erfolge. Wenn sich daher etwa die Heimschaffung einer Familie als zweckwidrig, die Unterstützung derselben an ihrem Wohnort aber als zweckentsprechend erweisen würde, so könne der Kleine Rat der Gemeindebehörde bindende Weisungen erteilen. Die Heimatgemeinde könne also etwa zu einem bestimmten jährlichen Beitrag in Geld verpflichtet werden. Im vorliegenden Fall erachtete es der Kleine Rat aber zweckmässiger, die Familie in Chur zu belassen, d. h. wo die Mutter einen regelmässigen Verdienst hatte und, ohne die Gemeinde weiter als für einen Beitrag an den Hauszins in Anspruch zu nehmen, sich und ihre Kinder zu unterhalten vermochte. Die Versetzung der Frau nach Untervaz würde diese ihres bisherigen Verdienstes berauben, ohne ihr ein ausreichendes Entgelt zu verschaffen; dies konnte nicht als zweckmässig erachtet werden. Die Versorgung der Familie im Armenhaus wäre für die Gemeinde auch unter allen Umständen viel kostspieliger als die Unterstützung derselben an ihrem bisherigen Wohnort, was ebenfalls als zweckmässig bezeichnet werden musste.[139]

In einem späteren, kantonsübergreifenden Fall offenbarte sich die oftmals schwierige Abwägung zwischen den Interessen der Gemeinde und der Betroffenen besonders deutlich.[140] *Der 1887 geborene Martin Deflorin, von Disentis, wohnte mit seiner Frau und seinen drei kleinen Kindern in Hittnau (ZH). Wegen einer Knochentuberkulose befand er sich in Winterthur in Spitalpflege. Die zuständigen Armenbehörden der Kantone und der beiden Gemeinden korrespondierten in einem regen Briefaustausch über die weitere Betreuung des Patienten. Nach einem kurzen Aufenthalt in der Anstalt Waldhaus in Chur wurde er von seiner ebenfalls hilfsbedürftigen Frau wieder nach Hause geholt, wo er sich entschloss, sein Bein amputieren zu lassen; er hoffte, dazu in ein zürcherisches Spital eingewiesen zu werden. Für die Kosten hätte die Heimatgemeinde vollständig aufkommen müssen, weil das Spendgut Hittnau nicht in der Lage war, weitere Hilfe zu leisten. Zudem bedurfte auch die Frau mit den drei Kindern einer Unterstützung von mindestens 60.– Franken monatlich. Die ärmlichen Verhältnisse, unter welchen die Familie wohnte, beschrieb der Pfarrer der Armenpflege eindrücklich: «Frau Deflorin will sich mit einer täglichen Unterstützung von 2.– Franken begnügen, bzw. 60.– Franken per Monat; wahrlich ein Minimum, unter welches die Heimatgemeinde nicht hinuntergehen kann; besser wäre es allerdings, sie würde eine Kur mit Deflorin in einem bündnerischen Armensanatorium wagen; hier in der überaus ärmlichen Umgebung seines Heims muss Deflorin, der im besten Mannesalter steht, nach und nach verkümmern.» Die Heimatgemeinde Disentis stemmte sich vehement gegen eine weitere Unterstützung und wollte den Bedürftigen ins Armenhaus nach Disentis holen. Die jetzigen finanziellen Verhältnisse der Gemeinde erlaubten es nicht, den Patienten im Sanatorium von Arosa unterzubringen. Die Kosten standen für die Gemeinde an oberster Stelle, wie sie in einem Schreiben vom 29. Mai 1918 festhielt: «[…] Vielleicht könnte er wieder im Kantonsspital Winterthur untergebracht werden; wir hoffen eben, dass er uns in einem Kantonsspital am wenigsten Kosten verursacht. Mit der Zeit hoffen wir, dass man ihn im Armenhaus Disentis unterbringen kann.» Die heimatliche Armenkommission behielt sich also aus Kostengründen eine spätere Heimschaffung ins Armenhaus ausdrücklich vor.*

Nach dem Tode von Martin Deflorin am 21. November 1918 fasste die Armenkommission Disentis einen Heimruf der Witwe samt ihren nunmehr vier Kindern (5-, 4-, 2- und 1-jährig) ernsthaft ins Auge. In der Folge verweigerte die Armenbehörde Disentis die bisher geleistete Unterstützung von 60.– Franken pro Monat mit der Begründung, die Mutter könne mit ihren Kindern in die Heimatgemeinde kommen. Die Armenpflege Hittnau fand zu diesem Vorschlag klare Worte: «[…]; abgesehen davon, dass sie dort völlig fremd ist, könnte sie dort den Hausverdienst nicht finden, mit dem sie hier als

139 RP I Nr. 154 vom 6. April 1894.
140 StAGR XIV 4 b 2.

fleissige Arbeiterin neben der Besorgung ihrer 4 Kleinen ihre Bedürfnisse zu bestreiten sucht. Abgesehen von der Grausamkeit, die eine Wegnahme der Kinder von der Mutter bedeuten würde, wäre es sicherlich für die Armenbehörde von Disentis eine Unmöglichkeit, die 4 Kinder Deflorin anderwärts richtig gegen einen monatlichen Kostenbetrag von Fr 60.– zu versorgen.» Anfangs Juli 1920 beschloss die Armenkommission Disentis, die Familie noch mit 40.– Franken monatlich zu unterstützen. Sollte die Armenpflege in Hittnau damit nicht einverstanden sein, «so kann sie die Familie nach Disentis schicken». Die Heimatbehörde blieb auch in der Folge hart und wies eine Beitragserhöhung mit der Begründung ab, «dass zuerst die unterstützungspflichtigen Verwandten für diese Familie sorgen sollen. Sollte die bis anhin anerkannte Unterstützung nicht ausreichen, so wären wir bereit, die 4 Kinder nach Disentis zu holen.»

Das eindrückliche Beispiel zeigt, welchen Härten die auswärts wohnenden Unterstützungsbedürftigen mitunter ausgesetzt waren, wenn es um Beitragsleistungen ihrer Heimatgemeinde ging. Der drohende Heimruf mit all seinen nachteiligen Folgen für die Betroffenen hing wie ein Damoklesschwert über ihnen. In vielen Fällen entschied sozusagen die Finanzlage der Gemeinde über ihr weiteres Schicksal.

Das Heimatprinzip erwies sich in Verbindung mit dem allgemeinen gesellschaftlichen Strukturwandel zunehmend als eigentliche «Armutsfalle» für die betroffenen Gemeinden. Die Nachteile des armenrechtlichen Finanzierungsprinzips wurden immer offensichtlicher und für die Gemeinden je länger, desto mehr zu einer untragbaren Last.

5.3. *Überforderte Verwaltungen als «hausgemachte» Ursache*

Die Höhe der Armenlasten einer Gemeinde wurde aber nicht ausschliesslich von solchen objektiven Faktoren beeinflusst. Das armenrechtliche Heimatprinzip erforderte vielfache Bezüge zu auswärtigen Gemeinden und anderen Kantonen. Die administrative Komplexität dieses Verwaltungszweiges überforderte manche dieser kleinen Gebilde. Die zuständigen Armenbehörden zeigten sich denn auch oft unfähig, ihre Aufgabe im Interesse und zum vollständigen Nutzen der Gemeinde wahrzunehmen. Im Sinne einer Unterstützungsmassnahme übernahm deshalb der Kanton im 20. Jahrhundert diese Geschäfte «wegen unkundiger und gleichgültiger Erledigung» durch diese Gemeinden.[141] So wurde etwa im Jahr 1950 das Armenwesen der Gemeinden Arvigo, Braggio, Sta. Domenica, Selma, Rossa, Tartar, St. Antönien-Castels[142] und St. Antönien-Rüti vollständig durch die Gemeindeverwaltungskontrolle[143] erledigt. Die Massnahme hatte durchaus handfeste finanzielle Gründe, wie sie in ihrem Bericht 1935[144] festhielt: «Hin und wieder ist die mangelhafte Verwaltung die Ursache der Verarmung des Gemeinwesens. Durch Unkenntnis und Nachlässigkeit der Funktionäre entgehen der Gemeinde Einnahmen oder es erwachsen ihr Verluste. Mangelhafte Ordnung im Rechnungswesen und Versagen der Kontrollorgane bringt die Gemeinde in Schaden. Wenn dazu noch gewissenlose Elemente sich jede Gemeindeaktiven für Privatzwecke zu Nutzen zu ziehen wissen, so ist es kein Wunder, dass es abwärts geht.» Die schonungslose Analyse offenbarte schwerwiegende Missstände in etlichen Gemeinden, welche diesen oft zu direktem finanziellen Nachteil gereichten. «So mussten wir letzthin in einer Gemeinde einschreiten, in welcher auf 10 Jahre zurück keine Steuern und Taxen einkassiert wurden, ohne dass dem verantwortlichen Funktionär viel vorgeworfen werden konnte, da derselbe, seine Schwäche spürend, schon vor 10 Jahren der Gemeindeversammlung seine Demission einreichte. Dieselbe trat aber nicht darauf ein und liesse die Sache schlitteln.» Die Beschreibung der Zustände in einer Gemeinde mochten bei Weitem nicht repräsentativ für alle Gemeinden sein, dennoch warf sie ein Licht auf die hier und da bestehende Überforderung und Gesinnung in den Gemeindeverwaltungen.

In solchen Gemeinden blieb die Erkenntnis, dass sie es aus eigenem Unvermögen vielfach unterliessen, ihnen zustehende Beiträge von anderen Unterstützungsträgern einzufordern.

---

141 StAGR X 1 e 1, Schachtel «11–16».

142 Vgl. dazu und zu dieser Gemeinde auch unten Kap. V.6.4.

143 Die Gemeindeverwaltungskontrolle unterstand administrativ zunächst der kantonalen Finanzverwaltung, später dem Departement des Innern.

144 StAGR II 13 a, Schachtel «1901 –» (vgl. Anhang 4).

5.4. *Ausgabenwirksame Krisenjahre*

Als Grundlage für das Verständnis der nachfolgenden Tabellen dient die Übersicht über die Entwicklung der Ausgaben für Unterstützungen sämtlicher Gemeinden für einige ausgewählte Jahre.[145]

Jahr	Gesamte Armenlasten
1894	235 220 Franken
1910	377 603 Franken
1920	881 568 Franken
1930	1 253 686 Franken
1935	1 624 635 Franken
1939	1 513 437 Franken
1942	1 673 532 Franken
1946	2 000 139 Franken
1953	2472 703 Franken

Tabelle 10: Übersicht Armenlasten aller Gemeinden 1894–1953.

Auch wenn die unterschiedliche Datenlage die Vergleichbarkeit der Aufwendungen erschwert, lässt der allgemeine Verlauf doch die Erkenntnis zu, dass die kumulierten Gemeindearmenlasten mit den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen einhergingen. Besonders auffallend waren die markant gestiegenen Armenlasten zwischen den Krisen- und Kriegsjahren 1910 und 1920 und zwischen 1930 und 1935. Die Zahl der Unterstützungsbedürftigen erfuhr in diesen Zeiträumen eine überdurchschnittliche Zunahme.

Auf einzelgemeindlicher Ebene zeitigte diese gesamtkantonale Entwicklung der Unterstützungshilfen unterschiedliche Wirkungen. Betroffen von den steigenden Armenlasten waren wie schon festgestellt tendenziell Gemeinden mit abnehmender Bevölkerungszahl bzw. mit abgewanderten Bürgern, d.h. in der Regel kleine und kleinste Berggemeinden mit einer grösseren Zahl auswärts wohnender Bürger. Die Armenlasten mussten von einer ständig schwindenden einheimischen Bevölkerung aufgebracht werden, und so stiegen die Aufwendungen pro Einwohner laufend an.

Anhand einiger Beispielgemeinden lässt sich die Entwicklung der Armenlasten im ungefähren Zeitraum der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts darstellen (soweit Zahlen verfügbar sind).[146]

Gemeinde	1912	1920	1930	1937	1946
Arvigo	1 857	4 897	4 763	13 496	15 618
Braggio	2 780	5 345	10 072	14 221	13 839
Grono	123	579	2 086	4 153	1 973
Molinis	582	4 089	3 024	4 589	5 063
Morissen	?	?	?	?	20 071
Innerferrera	545	2 360	2 823	6 306	?
Pagig	1 447	5 819	6 240	5 994	?
Riein	1 623	3 260	4 981	11 299	7 536
Selma	1 766	8 091	12 312	14 854	15 241
Trans	2 455	4 228	5 070	4 216	?
Tartar	2 506	4 855	5 410	10 669	17 007

Tabelle 11: Entwicklung Armenlasten in einzelnen Gemeinden 1912–1946.

Noch anschaulicher und eindrücklicher werden diese Zahlen, wenn sie auf die Ausgaben je Einwohner dieser und vieler weiterer Gemeinden heruntergebrochen werden. Als Beispiele unter vielen sollen lediglich die Armenlasten pro Kopf von vier Gemeinden für das Kriegsjahr 1941 erwähnt werden. So betrugen die Armenausgaben der Gemeinde ...

- Neukirch (Surcuolm) bei total 88 Einwohnern 14 294.– Franken, d.h. 162.43 Franken pro Kopf,
- Selma bei total 74 Einwohnern 11 836.– Franken, d.h. 159.94 Franken pro Kopf,
- Trans bei total 52 Einwohnern 11 040.– Franken, d.h. 212.30 Franken pro Kopf,
- Braggio bei total 93 Einwohnern 13 034.– Franken, d.h. 140.15 Franken pro Kopf.[147]

Für eine sechsköpfige Familie in der Gemeinde Trans bedeutete dies, dass sie mit ihren äusserst bescheidenen Existenzverhältnissen allein an die Armenlasten der Gemeinde über 1 200.– Franken aufzubringen gehabt hätte, was vollkommen unrealistisch gewesen wäre.

---

145 Vgl. B vom 24. September 1954 betr. Totalrevision der der AO von 1857, S. 201, 211. In den Zahlen sind die Aufwendungen für die wohnörtliche Armenpflege nicht enthalten (ab 1920).

146 Vgl. auch Sprecher (1942), S. 161.

147 Vgl. Gadient, Orientierung über die volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Probleme des Kantons Graubünden; Referat von Reg. Rat Dr. A. Gadient an der GV der schweizerischen Bankiervereinigung vom 12. September 1942 in St. Moritz, S. 11 (StAGR A Sp III/14q 047).

5.5. *Unterstützungskategorien: Dominante Anstaltsversorgungen*

Das Bürger- oder Heimatprinzip verpflichtete die Gemeinden, ihre in Not geratenen Angehörigen zu unterstützen, gleichgültig, wo sie sich auch aufhielten, ob in einer anderen Gemeinde des Kantons, in einem anderen Kanton oder im Ausland. Das Finanzierungsprinzip erforderte eine Unterteilung der Bedürftigen in ausserhalb und innerhalb der Gemeinde Wohnhafte. Zur ersten Kategorie gehörten als besondere Klasse die kostenintensiven Anstaltsversorgten.

5.5.1. Aufwendungen für Bürger innerhalb- und ausserhalb der Gemeinde

Die oben aufgezeigten demografischen Verschiebungen[148] veränderten das innerkommunale Verhältnis zwischen Bürgern und Niedergelassenen; immer weniger Bürger wohnten noch in ihrer Heimatgemeinde. Dieser stets abnehmende Anteil wirkte sich auf die Armenbudgets der Gemeinden besonders belastend aus. Dies zeigt ein Blick auf die Entwicklung dieser Unterstützungsleistungen über einige Vergleichsjahre (Tabelle 12).[149]

In der beobachteten Zeitspanne öffnete sich die Schere zwischen den Armenlasten für die ausserhalb und die innerhalb ihrer Heimatgemeinde wohnhaften Bürger stark. Während die Unterstützungsleistungen für die Auswärtigen um rund 1 544 765 Franken oder 270 Prozent stiegen, erhöhten sie sich für die Angehörigen der zweiten Kategorie nur um rund 45 270 Franken, was einer Steigerung von lediglich rund 15 Prozent entsprach.[150] Das Verhältnis zwischen diesen beiden Ausgabenkategorien veränderte sich im Verlaufe der fraglichen Zeitperiode einigermassen regelmässig zulasten der auswärtigen Unterstützungsleistungen. Waren sie im Jahr 1920 erst doppelt so hoch wie für die Unterstützungsleistungen, welche innerhalb der Gemeinde selbst ausgerichtet wurden, wuchsen sie in den folgenden Vergleichsjahren um einen regelmässig steigenden Koeffizienten (1929: 2,5; 1935: 3,5; 1939: 3,7; 1942: 4,6; 1946: 4; 1953: 6). Die starken Bevölkerungsverschiebungen in diesem Zeitraum liessen die auswärtigen Armenlasten übermässig ansteigen.

Jahr	Armenlasten total	Anteil ausserhalb Gemeinde
1920	881 568 Franken	576 797 Franken
1929	1 049 420 Franken	757 114 Franken
1935	1 624 635 Franken	1 288 236 Franken
1939	1 513 437 Franken	1 190 397 Franken
1942	1 673 532 Franken	1 378 852 Franken
1946	2 000 139 Franken	1 578 275 Franken
1953	2 472 703 Franken	2 122 562 Franken

Tabelle 12: Verhältnis Armenlasten total zu Anteil ausserhalb Gemeinde kantonal 1920–1953.

Die Aufwendungen für die innerhalb ihrer Heimatgemeinde wohnhaften Bürger erreichten also bei Weitem nicht die Summen der Beiträge nach auswärts. Eine Anzahl Gemeinden hatte für gewisse Jahre für diese Angehörigen gar überhaupt keine Armenausgaben zu tragen. Im Jahr 1930 etwa traf diese Feststellung auf insgesamt 73 Gemeinden zu. Im Jahr 1933 hatten Gemeinden wie Braggio, Sta. Domenica, Selma, Arvigo, Castels (später St. Antönien-Castels), Tartar, Pagig, Feldis, Trans, Scheid und Riein nur auswärtige Bürger zu unterstützen, ebenso Neukirch (später Surcuolm) mit einer Ausnahme von acht Franken. In demselben Jahr gingen die Unterstützungen in Avers an 41 von 44, in Sarn an 21 von 28 und in Laax an 16 auswärtige von 19 Armengenössigen.[151] Im Jahr 1942 leisteten 78 Gemeinden, 1946 97 und im Jahr 1953 gar deren 104 nur an auswärts wohnhafte Armengenössige.[152] Wenn sich die Verhältnisse auch Jahr für Jahr ändern konnten, so zeigen sie doch beispielhaft auf, wie stark die nach auswärts zu leistenden Unterstützungen überwogen.

Diese Feststellungen sollen in der nachstehenden Tabelle anhand einiger konkreter Zahlen noch vertieft werden. Bei ihnen zeigte das Verhältnis zwischen den Unterstützungsleistungen nach auswärts und für die innerhalb der Gemeinde wohnhaften Bedürftigen ein besonders auffälliges Bild.

---

148 Vgl. Abschn. 3.

149 Vgl. B vom 13. Oktober 1948 betreffend die Einführung und Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung und Neuverteilung der Armenlasten, S. 167, 207, und B vom 24. September 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 210–215.

150 Als signifikanter Vergleich dazu kann die Steigerung der Armenlasten in dieser Kategorie für die Zeitperiode von 1894 bis 1927 dienen, in welcher sie sich etwas mehr als verdoppelt hatten.

151 Theus (1938), S. 178–179, mit Hinweis auf «Armenpflege 1933» und entsprechende Gemeinderechnungsbücher.

152 Vgl. B vom 13. Oktober 1948, S. 167, 207, und B vom 24. September 1954, S. 201, 212.

Gemeinde	1930			1946		
	Armenlasten total	Davon ausserhalb der Gemeinde*	In % (gerundet)	Armenlasten total	Davon ausserhalb der Gemeinde	In % (gerundet)
Arvigo	4 029 Franken	2 165 Franken (2 840)	53	15 618 Franken	15 289 Franken	98
Braggio	F6 136 Franken	6 131 Franken (8 043)	100	F13 839 Franken	13 839 Franken	100
Camuns	2 504 Franken	2 504 Franken (3 285)	100	8 252 Franken	7 377 Franken	89
Grono	4 836 Franken	668 Franken (876)	14	1 973 Franken	1 549 Franken	79
Molinis	2 295 Franken	2 186 Franken (2 868)	95	5 063 Franken	4 836 Franken	96
Morissen	6 822 Franken	6 160 Franken (8 081)	90	20 071 Franken	19 897 Franken	99
Riein	3 095 Franken	3 095 Franken (4 060)	100	7 536 Franken	7 536 Franken	100
Selma	7 188 Franken	7 188 Franken (9 430)	100	15 241 Franken	14 994 Franken	98
Surcuolm	6 120 Franken	6 120 Franken (8 040)	100	20 697 Franken	20 697 Franken	100
Tartar	4 441 Franken	4 401 Franken (5 774)	99	17 007 Franken	16 838 Franken	99

Tabelle 13: Verhältnis Armenlasten total zu Anteil ausserhalb der Gemeinde in einzelnen Gemeinden 1930/1946.
* In Klammer: teuerungsbereinigt (Veränderung seit 1930: 31,2 Prozent).

In obiger Tabelle wurde die gesamtkantonale Entwicklung dargestellt; die folgende verdeutlicht das Missverhältnis zwischen diesen beiden Ausgabenkategorien in verschiedenen dieser z. T. soeben erwähnten Klein- und Kleinstgemeinden über zwei repräsentative Jahre.[153]

Die Übersicht offenbart zunächst die enorme, bei einzelnen Gemeinden drei- bis viermal gestiegenen Armenlasten in einem Zeitraum von nur 15, allerdings von Krisen und Krieg gezeichneten Jahren (ohne Berücksichtigung der Teuerung). Sodann bestätigt sie aber eben auch, dass gewisse Gemeinden überhaupt keine ortseigenen Armenlasten aufwiesen und nur Beiträge an auswärts wohnende Bürger ausrichteten. Einzig die Gemeinde Grono erwies sich in diesem Vergleich in zweifacher Hinsicht als Sonderfall. Einerseits sanken die Armenlasten um rund 59 Prozent, andererseits stieg der Anteil der auswärts zu leistenden Unterstützungen an den Gesamtaufwendungen aber von etwa 14 Prozent (1930) auf gegen 80 Prozent (1946) an, womit Grono sich den Verhältnissen in den anderen beobachteten Gemeinden wiederum anpasste.

Man kann sich nun zu Recht fragen, weshalb denn überhaupt die Bevölkerungsverschiebungen die Armenlasten dermassen ansteigen liess oder, anders gefragt, weshalb sich auswärtige Unterstützung auf der Kostenseite stärker niederschlug als jene innerhalb der Gemeinde. Eine Erklärung liegt darin, dass zunächst einmal viele Ab- und Ausgewanderte nicht jenes, auch finanzielle, Glück fanden, das sie sich in der Fremde erhofft hatten. Entweder wurden sie dort aus dem Arbeitsmarkt verdrängt, oder dann kehrten sie nach Verlust einer temporären Arbeitsstelle nicht wieder in ihren Heimatort zurück. Die Unterstützungen der Gemeinde an ihre auswärts, vor allem im schweizerischen «Unterland» wohnenden Bürger erwies sich dann aufgrund höherer Lebenshaltungskosten aufwendiger als in der Bürgergemeinde, wo man die Einheimischen kannte und deren Bedürfnisse abschätzen konnte. Arno Theus nennt die stark dominierenden Beiträge an die auswärtigen Bürger denn auch nicht zu Unrecht «die stummen Zeugen der Misserfolge vieler Auswanderer».[154] Sodann mochte der grosse Unterschied zwischen den Armenlasten an Bedürftige innerhalb und ausserhalb der Gemeinde auch ein Hinweis darauf sein, dass sich die einheimischen Bedürftigen etwa aus Scham lange wehrten, bis sie die Hilfe ihrer Heimatgemeinde in Anspruch nahmen. Der Überlebenswille und auch der Stolz dieser Bergbewohner hielt sie in vielen Fällen davon ab, die Gemeinde um ein Almosen zu bitten. Diesen Aspekt hob indirekt auch der «Bericht des Beamten

153 Vgl. die soeben zit. B vom 13. Oktober 1948, S. 167, 208–227.

154 Theus (1938), S. 178; vgl. bereits obige Ausführungen zum Heimruf (Abschn. 5.2.).

der kant. Gemeindeverwaltungskontrolle» vom November 1935[155] hervor, indem er die Unterstützung nach auswärts als das «Krebsübel» der Armenordnung bezeichnete. Der ausserhalb seiner Heimatgemeinde wohnhafte Bedürftige sei der unliebsamen Kontrolle enthoben und in der Geltendmachung seiner Ansprüche hemmungslos, weil er nicht der Dorfmeinung ausgesetzt sei.

Dennoch beanspruchten in einzelnen Gemeinden auch immer mehr die innerhalb von deren Grenzen wohnenden Bürger Unterstützungsleistungen, was die Verarmung der Bergtäler beschleunigte. Georg Sprecher verdeutlichte dies am Beispiel der Gemeinde Avers, in der die Armenlasten innerhalb der Gemeinde zwischen 1928 und 1938 von 280 Franken auf 6 804 Franken stiegen.[156] Ausdruck dieser Notlage war die Tatsache, dass innerhalb von vier Jahren (1933 bis 1937) über 62 Prozent aller bäuerlichen Betriebe die Unterstützung der Bauernhilfskasse beanspruchen mussten. Aber auch aus gesamtkantonaler Sicht sah die Bilanz kaum besser aus. 1935 wiesen 44 Prozent der reinen Landwirtschaftsbetriebe eine Verschuldung von über 100 Prozent des Ertragswertes bei einer obersten tragbaren Belastung von 70 Prozent aus. Danach wären also 55,4 Prozent Betriebe sanierungsbedürftig gewesen. Die endgültige Brisanz dieser Verhältnisse verdeutlichte der Umstand, dass bei diesen 55,4 Prozent im genannten Stichjahr nicht weniger als 72,6 Prozent des gesamten Viehverkaufs nötig waren, nur um die Zinsen zu begleichen.[157] Die Zahlen zeigen, dass sich die Bauernsame in jenen Jahrzehnten besonders anfällig erwies, in die Armut abzufallen. Der Niedergang der Landwirtschaft hatte etwa ab den 1920er-Jahren eingesetzt. Die Landpreise stiegen und das Missverhältnis zwischen Produktionskosten und Produktionspreisen vergrösserte sich mit der Folge, dass 1923 ein eigentlicher Preissturz einsetzte. Die missliche Lage in der Landwirtschaft hatte also den zweifachen Effekt, dass die zu Hause Gebliebenen fortlaufender Verarmung anheimfielen, während die Auswanderungswilligen ihr Glück in der Fremde suchten. Die Zahl der in der Landwirtschaft Tätigen ging damit kontinuierlich zurück,[158] mit den für die Gemeinden nachteiligen finanziellen Auswirkungen.

Den steigenden Unterstützungsleistungen ausserhalb und teilweise auch innerhalb der Gemeinden zum Trotz sah sich zu jeder Zeit aber erstaunlicherweise auch eine Anzahl von Gemeinden in der komfortablen Lage, überhaupt keine Armenlasten tragen zu müssen:

Jahr	Anzahl	Gemeinden
1894	94	
1921	22	
1923	12	Bivio, Casaccia, Castasegna, Clugin, Flerden, Hinterrhein, Lü, Madulain, Peiden, Pontresina, Tiefencastel
1930	10	Casaccia, Castasegna, Madulain, St. Moritz, Bivio, Hinterrhein, Medels i. Rh., Clugin, Lohn, Flerden
1933	7	Bivio, Casaccia, Clugin, Lohn, Lü, Madulain, Rothenbrunnen
1938	2	Casaccia, Pitasch
1948	5	Furth, Bever, Madulain, Mulegns, Rona
1953	6	Bever, Casaccia, Cunter, Madulain, Sils i. E., Urmein

Tabelle 14: Gemeinden ohne Armenlasten 1894–1953.

Diese rund 60-jährige Entwicklung der Anzahl «armenlastfreier» Gemeinden lässt sich grob in zwei etwa 30-jährige Perioden (1894 bis 1921 und 1922 bis 1953) einteilen. In der ersten fand im Gegensatz zur zweiten eine beschleunigte Abnahme der fraglichen Gemeinden statt, d. h., immer weniger Kommunen waren frei von Armenlasten. Eine mögliche Begründung dieser Erscheinung könnte in den Bevölkerungsverschiebungen gerade in der ersten Periode zu finden sein.[159] Wirtschaftlich-kommerzielle Umwälzungen wie die Erschliessung von Orten durch Bahn und Auto, der Wegfall von Brücken- und Weggeldern usw. liessen Handel, Industrie und Tourismus erblühen. Bei vielen aber, welche den auswärtigen Arbeitsverheissungen erlagen, erfüllten sich die Erwartungen nicht und sie gerieten erst in der Fremde in Armut. In der dortigen Anonymität liess sich aber Unterstützung durch die Heimatgemeinde ungehemmter als daheim im vertrauten Umfeld anbegehren. Manche vorher nicht oder kaum betroffene Gemeinde sah sich nun mit Armenausgaben konfrontiert.

155 StAGR II 13 a, Schachtel «1901–»; vgl. dazu Anhang 4.
156 Sprecher (1942), S. 175.
157 Vgl. Schmid (1947), S. 29.
158 Vgl. Bollier (2000), S. 126.
159 Vgl. dazu oben Abschn. 3.

5.5.2. Anstaltsversorgungen als aufwendigste Unterstützungskategorie

Zu den gesamten Armenlasten ausserhalb der Gemeinde trugen die Kosten für Anstaltsversorgungen, sei es in Heil- oder Pflegeanstalten, in Waisenhäusern oder auch in Korrektionsanstalten, den grössten Teil bei.[160] So wiesen im Jahr 1927 von den 221 Gemeinden deren 163 Anstaltsversorgungen im Kanton selbst auf (ohne Spitäler und ortseigene Anstalten). Auch wenn die Anzahl der unterstützten Fälle über die Jahre einigermassen stabil blieb, stiegen die Aufwendungen in dieser Unterstützungskategorie unaufhaltsam an, was (abgesehen von der Teuerung) hauptsächlich den gestiegenen Pflegekosten und den angewandten Behandlungsmethoden zuzuschreiben war. Zusammen mit den vielen sogenannten Dauerversorgungen[161] führte dies letztlich zu Aufwendungen, denen die struktur- und finanzschwachen Gemeinden auf die Länge oft nicht gewachsen waren.[162]

Über einen Zeitraum von knapp 60 Jahren nahmen die Gesamtkosten für Anstaltsversorgungen folgenden Verlauf:[163]

Jahr	Kosten für Anstaltsversorgungen*
1894	90 555 Franken
1910	224 562 (462 000) Franken
1920	369 032 (760 924) Franken
1930	420 555 (867 162) Franken
1942	716 773 (1 477 948) Franken
1946	914 976 (1 886 632) Franken
1953	1 203 994 Franken

Tabelle 15: Kosten für Anstaltsversorgungen kantonal 1894–1953.

* In Klammer: teuerungsbereinigt 1953 (Veränderung: 106,2 Prozent [ab 1915]).

Von den Kosten für Anstaltsversorgungen wurden viele Gemeinden finanziell besonders getroffen. Auch teuerungsbereinigt zeigte sich ein starker Aufwärtstrend in den 1930er-Jahren, während die Belastungen von der Mitte des Jahrhunderts an rückläufig waren. Die allgemein bessere Beschäftigungslage begann sich allmählich auch vorteilhaft auf die Anstaltseinweisungen auszuwirken. In manchen Gemeinden überstiegen die Unterstützungsleistungen aus Anstaltsversorgungen aber noch immer alle übrigen Armenlasten, was bei folgenden Gemeinden im Beispieljahr 1953 besonders ausgeprägt der Fall war:[164]

Gemeinde	Total der Armenlasten	Kosten für Anstaltsversorgungen
Camuns	10 546 Franken	6 431 Franken
Morissen	34 020 Franken	26 936 Franken
Surcuolm	28 891 Franken	25 052 Franken
Tartar	21 018 Franken	15 342 Franken
Versam	20 259 Franken	16 943 Franken

Tabelle 16: Verhältnis Armenlasten zu Kosten für Anstaltsversorgungen in einzelnen Gemeinden 1953.

5.5.3. Zwangseinbürgerungen und ihre «staatlich verursachten» Armenlasten

Mit den Zwangseinbürgerungen in den 1850er-Jahren hatten die Eingebürgerten und ihre Nachkommen das Recht auf finanzielle Unterstützung im Armutsfall erlangt.[165] Vor allem die mit Armen-

160 Auch für die Gemeinde Trun stellt Buchli fest, dass die Versorgung in Anstalten die Gemeinde im Vergleich zu einer Unterstützung in der Heimatgemeinde besonders teuer zu stehen komme (Buchli [2016], S. 15–16).

161 Gemäss einer «Erhebung über die im Jahre 1943 gewährten Leistungen der Armenpflege an Greise, Witwen und Waisen» wurde als «dauernd» ein Fall betrachtet, wenn innert einem Jahr während mehr als sechs Monaten unterstützt werden musste (vgl. StAGR XIV 12, Schachtel «1892–1967»).

162 So stellte der Kleine Rat etwa in seiner Botschaft vom 11. April 1930 fest, dass die Mitwirkung des Kantons bei der Entlastung der Gemeinden am besten auf die als am drückendsten empfundenen, lange dauernden und kostspieligen Anstaltsversorgungen zu konzentrieren wäre. Es seien nachweisbar gerade solche Anstaltsversorgungen, welche eine ganze Anzahl Gemeinden derart zu belasten vermochten, dass sie die Hilfe des Kantons in Anspruch nehmen mussten (S. 19).

163 Vgl. B vom 24. September 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 226.

164 Vgl. soeben zit. B, S. 213; vgl. auch Sprecher (1942), S. 178.

165 Art. 4 des eidgenössischen Heimatlosengesetzes bestimmte, dass die ehelichen Kinder, welche ein Heimat-

Gemeinde	Armenunterstützungen (in Franken)				Je EW pro 1950[1] (in Franken)
	1910	1935	1940	1950	
Arvigo	1 756	10 821	12 632	16 350	107,60
Braggio	4 738	10 670	11 407	7 252	74.–
Cazis	8 240	20 595	21 562	28 571	19.80
Morissen		13 952	21 367	43 408	146.20
Neukirch	3 070	20 732	15 540	25 564	308.–
Obervaz	?	?	31 668	44 678	30.–
Selma	2 136	19 016	18 292	16 171	269.50
Tartar	3 625	9 742	15 715	21 990	117.–
Untervaz		19 347	44 128	55 111	45.70

Tabelle 17: Entwicklung Armenunterstützungen in Gemeinden mit hoher Anzahl Zwangseinbürgerungen 1910–1950.

[1] Siehe Bevölkerungsentwicklung der Bündner Gemeinden, Kreise und Bezirke (1850–1990), in: HBG IV, S. 326–339. Vgl. auch Anhang 3.

unterstützungen am meisten belasteten Gemeinden machten in den Jahrzehnten danach vielfach geltend, dass die Folgen dieser Massnahme einen Grossteil ihrer Armenlasten ausgemacht hätten, welche schliesslich zu ihrer schwierigen Finanzlage führten.[166]

Von den Zwangsassimilationen und ihrer zahlenmässigen Entwicklung sowie dem ursächlichen Zusammenhang zwischen diesen staatlich verfügten Zuordnungen und deren finanziellen Folgen war bereits die Rede.[167] Anhand der Armenunterstützungen in Gemeinden mit einer hohen Quote an Zwangseinbürgerungen soll versucht werden, obige These zu verifizieren.[168]

Die (mit Ausnahme von Cazis und Untervaz) kleinen Berggemeinden verzeichneten im Verlaufe der Jahre fast durchwegs kontinuierlich und teilweise markant steigende Armenlasten. So machten die Landesberichte bei ihnen regelmässig Hinweise etwa auf die «namhaften» oder «enormen» Zunahmen der Armenlasten.[169] Diese gehörten gemäss den gesamtkantonalen Übersichten zu den höchsten im Kanton. Die Belastungen je Einwohner bestärkten diesen Befund.

Beim «Spezialfall» der Gemeinde Vaz/Obervaz, welche von der Zunahme der «Vaganten» zwischen den 1852 verfügten Zwangseinbürgerungen (74) und jenen, welche 1923 gezählt wurden (329), besonders stark betroffen war, ist noch kurz zu verweilen. Neben einzelnen Tourismusgemeinden wie St. Moritz oder Arosa verzeichnete Vaz/Obervaz zwischen 1920 und 1930 kantonsweit prozentual die grösste Bevölkerungszunahme (über 38 Prozent von 965 auf 1 337Einwohner). An diesem Wachstum war die stark gestiegene Zahl der «Vaganten» massgeblich beteiligt. Wenn sie auch nur während kurzer Zeit im Jahr in der Gemeinde verweilen mochten, galten sie bevölkerungsmässig dennoch als dieser zugehörig. Die in obiger Tabelle ausgewiesene vergleichsweise niedrige Armenunterstützung von 30.– Franken je Einwohner (1950) ist deshalb in dem Sinn zu relativieren, dass ein wesentlich kleinerer Bevölkerungsanteil als die erfasste Einwohnerzahl faktisch für die Armenlasten aufzukommen hatte. Es waren dann aber die frühen 1950er-Jahre, in welchen die Ausgaben im Armen- und Fürsorgewesen ein auffälliges Wachstum aufwiesen (1951: 57 582.57 Franken; 1952: 56 790.44 Franken; 1953: 80 922.70 Franken; 1954: 78 276.45 Franken; 1955: 121 565.52 Franken).[170] Nach dem Höhepunkt im Jahr 1955 stabilisierten sich im Zuge des neuen Armengesetzes und dessen Finanzierungswechsel die Armenausgaben allmählich.[171] In der Übersicht zeigt sich, dass allein im Zeitraum zwischen 1901 und 1952, also

loser nach der Einbürgerung erhält, zu vollberechtigten Bürger derjenigen Gemeinde werden, in welcher er eingebürgert ist; vgl. zum Institut der Zwangseinbürgerungen ausführlicher oben Abschn. 4.

166 Vgl. Dazzi (2008a), S. 63; Simonet (1953), S. 1.

167 Vgl. Abschn. 4.2.

168 Vgl. StAGR X 1 e 5, Mappe 1 (Obervaz Mappe 1 und Mappe 2).

169 Vgl. etwa LB 1935, S. 9–15, betreffend die Gemeinden Arvigo (S. 9) oder Morissen (S. 12).

170 StAGR X 1 e 5, Mappe 1.

171 Vgl. dazu unten Kap. VII.8.1.2. und dortige Tabelle.

in bloss einem halben Jahrhundert, die gesamten Ausgaben für das Armenwesen 1 014 283.– Franken betrugen. Davon beanspruchten lediglich zwei «Vagantenfamilien» den Hauptanteil in Höhe von 569 969 Franken, wovon wiederum allein für das Jahr 1952 ein Betrag von 43 921 Franken anfiel.[172] Zumindest für die stark betroffene Gemeinde Obervaz lässt sich demnach die These vom engen Zusammenhang der Zwangseinbürgerungen mit den späteren Gesamtarmenlasten erhärten.

Zusammengefasst entwickelten sich mit der ungleichen Verteilung der 4 176 Heimatlosen auch die Unterstützungsleistungen der Gemeinden unterschiedlich. Jene Gemeinden, welche in den 1850er-Jahren ein Kontingent für Einbürgerungen zugewiesen erhielten, bezahlten hierfür einen schmerzhaften Preis in Form von hohen und ständig schwerer zu tragenden Armenlasten. Der Finanzhaushalt dieser Gemeinden wurde von der «Vagantenfürsorge» auf Jahre und Jahrzehnte hinaus in derart starkem Masse belastet, dass sie der regelmässigen finanziellen Unterstützung durch den Kanton bedurften.

5.6. *Die wohnörtliche Armenpflege als Korrektiv des Heimatprinzips*

Die Praxis des Heimatprinzips hatte zu grossen Härten für die Armutsbetroffenen auf der einen und zu Schwierigkeiten für die vollzugsverantwortlichen Behörden auf der anderen Seite geführt. Die vielfachen Mängel des armenrechtlichen Strukturprinzips wurden, je länger sie dauerten, desto offensichtlicher und unerträglicher. Aus naheliegenden Gründen waren es vor allem die finanz- und wirtschaftsschwächeren Landkantone mit vorwiegend landwirtschaftlichem Charakter, welche auf eine Änderung des Schlüssels für die Aufteilung der Armenlasten zwischen den Kantonen in Form eines beschränkten Lastenausgleichs drängten. Während allein die finanziell in der Regel wohlhabenderen Wohnkantone der Abgewanderten von deren Arbeitskraft und steuerlichen Leistungen profitierten, blieben die Lasten im Falle ihrer Bedürftigkeit ausschliesslich an der Heimatgemeinde hängen.

5.6.1. *Konkordat betreffend wohnörtliche Unterstützung*[173]

Die Bestrebungen, die Wohnkantone an den Armenlasten der Niedergelassenen zu beteiligen, fanden ihren Niederschlag im Konkordat betreffend wohnörtliche Unterstützung vom 27. November 1916 und in der Nachfolgevereinbarung vom 15. Juni 1923, in Kraft getreten am 1. Juli 1923.[174] Die heimatliche Armenpflege, wie sie sonst im interkantonalen Verhältnis die Regel bildete, sollte teilweise durch die wohnörtliche ersetzt werden. Die Vereinbarungen statuierten die Unterstützungsberechtigung eines Angehörigen eines Vertragskantons gegenüber jenem anderen Vertragskanton, in welchem er während zwei Jahren ununterbrochen gewohnt hatte. Das kantonsinterne Verhältnis zwischen dem Kanton Graubünden und den Gemeinden bei der Kostenübernahme von Unterstützungsleistungen an Bürger anderer Vertragskantone regelte das Gesetz über den Beitritt des Kantons Graubünden zum Konkordat.[175]

Das Anwendungsgebiet des Konkordats beschränkte sich rechtlich auf die Fälle interkantonaler Armenpflege. Schon in der Debatte des Grossen Rates über den Beitritt des Kantons zum wohnörtlichen Konkordat wurde bemerkt, dieses bedinge eigentlich auch eine Revision der kantonalen Armenordnung. Was für armenrechtliche Unterstützungsverhältnisse von Kanton zu Kanton als richtig anerkannt werde, so die Begründung, sollte auch innerhalb des Kantons zwischen verschiedenen Gemeinden gelten.[176] Eine Botschaft des Kleinen Rates an den Grossen Rat betreffend «eine Gesetzesvorlage über die Verteilung der Armenlasten unter bündnerischen Gemeinden und über Beiträge des Kantons» vom 11. April 1930

---

172 B vom 24. September 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 215; vgl. auch das Votum von Grossrat Simonet anlässlich der Novembersession 1937 (VGR vom 29. November 1937, S. 131–134; vgl. dazu oben Abschn. 4.2.1.); vgl. auch Sprecher (1942), S. 181–184.

173 Vgl. zu den Konkordaten im Grundsätzlichen oben Teil B.I.3.

174 Dem Konkordat von 1923 gehörten neben Graubünden die Kantone Bern, Schwyz, Basel-Stadt, Appenzell Innerrhoden, Tessin, Uri, Solothurn, Aargau und Luzern an. 1929 folgte Zürich, 1931 Basel-Landschaft und 1935 Schaffhausen (vgl. AGS 1934, S. 116). Graubünden war Mitgliedskanton auch der beiden 1937 und 1960 noch folgenden Konkordate. Das Wohnortsprinzip kam im Kanton bei der Bezahlung von Arztrechnungen von Unterstützungsbedürftigen gemäss einem Beschluss des Kleinen Rates bereits früher zur Anwendung (vgl. KA 1916, Nr. 1, S. 1–2).

175 Die Änderung wurde am 20. Februar 1927 angenommen und auf den 1. Januar 1928 in Kraft gesetzt (vgl. AGS 1934, S. 291). Die frühere Regelung hatte eine solche Kostenübernahme seitens des Kantons nicht vorgesehen.

176 VGR vom 16. November 1918, S. 58.

wurde zwar vom Grossen Rat in zweimaliger Lesung beraten, gelangte schliesslich aber nicht zur Volksabstimmung.[177] Dazu geführt hatte ein Antrag im Grossen Rat, wonach alle Kosten im interkommunalen Armenwesen zu je einem Drittel der Heimatgemeinde, der Wohngemeinde und dem Kanton belastet werden sollten.[178] Das Gesetz wurde danach für längere Zeit nicht mehr weiterverfolgt.

Am 16. Juni 1937 genehmigte der Bundesrat ein revidiertes Konkordat.[179] Dieses beabsichtigte, die Wohnkantone von den «schlechten Risiken» zu befreien, indem es die Wartefrist von zwei auf vier Jahre erhöhte und eine eigentlich unbeschränkte Vergütungsdauer zulasten der Heimatkantone verordnete.[180] Die Revision brachte eine empfindliche Einschränkung der wohnörtlichen Unterstützungspflicht und eine Mehrbelastung der Heimat-, besonders der Abwanderungskantone wie Graubünden. Als «Kind der Wirtschaftskrise» war das Konkordat mit Vorschriften belastet, die angesichts abnehmender Bedeutung der Fürsorge in den folgenden Jahren und Jahrzehnten für die Verwaltung und den Finanzhaushalt der Kantone und Gemeinden als kleinlich und überflüssig erschienen.[181]

Die kantonale Regelung konnte beibehalten werden. Die Armenordnung von 1857 erlegte der Wohngemeinde die Pflicht zur vorläufigen Unterstützung Bedürftiger auf. Danach hatte sie helfend einzugreifen und das hierfür Notwendige beizutragen, wenn eine Person ausserhalb ihrer Heimatgemeinde verarmte. Für die getätigten Auslagen stand der Wohngemeinde gegenüber der Heimatgemeinde des Versorgten aber ein Rückerstattungsanspruch zu. Um desselben nicht verlustig zu gehen, hatte sie der Heimatgemeinde innert der kategorischen Frist von drei Tagen vom Vorfall Kenntnis zu geben. Damit musste sich die amtliche Aufforderung an die Heimatgemeinde verbinden, durch Leistung einer «angemessenen» Unterstützungssumme an die Armenbehörde der Wohngemeinde dem Niederlassungsentzug und damit drohender Heimschaffung vorzubeugen. Eine Heimschaffung konnte demnach nicht nur durch die Heimatgemeinde (im Sinne eines Heimrufes) erfolgen, sondern auch durch die Wohnsitzgemeinde des Betroffenen angeordnet werden, wenn die Heimatgemeinde die Ersatzleistung für die Unterstützung verweigerte.[182] Arme Berggemeinden waren also berechtigt, ihre Bürger heimzunehmen, wenn für sie eine allzu hohe Unterstützung seitens des Wohnortskantons nachgesucht wurde.[183] Weder das Konkordat noch der Kanton hielten damit den Zeitpunkt für gekommen, am Institut der Heimschaffung bzw. des Heimrufs stark zu rütteln.

Das kantonale Recht verfügte also über eine Regelung, welche für bestimmte innerkantonale Fälle einen finanziellen Ausgleichsmechanismus zwischen Heimat- und Wohnsitzgemeinde des Bedürftigen vorsah. Im Bereich der wohnörtlichen Armenpflege sowohl für kantonsinterne als auch für kantons- bzw. konkordatsübergreifende Fälle wurde eine Art Mischrechnung geführt. Einerseits hatte eine betroffene Gemeinde der auswärtigen Wohngemeinde, welche ihre Bürger unterstützte, deren Aufwendungen entweder «angemessen» bzw. ganz oder teilweise zu vergüten, andererseits erhielt sie für die von ihr versorgten fremden Bürger von deren Heimatgemeinde die geleistete Hilfe in gleichem Ausmass zurückerstattet. Zwischen den Gemeinden (bzw. den Vertragskantonen des Konkordats) bestand in diesen grenzübergreifenden Unterstützungsfällen also ein unübersichtliches Beziehungsgeflecht. In der finanztechnischen Abwicklung zeigten sich denn auch vielfach Unklarheiten, Überschneidungen und auch Unstimmigkeiten zwischen den verschiedenen Kostenträgern. Oft waren die Schwierigkeiten aber

---

177 B vom 11. April 1930, S. 1, und B vom 13. März 1931, S. 1, betreffend das in erster Lesung durchberatene Armengesetz und die Ausführungsbestimmungen dazu; VGR vom 28. Mai 1930, S. 131, und 30. Mai 1930, S. 150; VGR vom 19. November 1930, S. 28, und 20. November 1930, S. 38; VGR vom 22.Mai 1931, S. 48, vom 23. Mai 1931, S. 65, und vom 26. Mai 1931, S. 76.

178 VGR vom 30. Mai 1930, S. 150.

179 Vgl. AGS 1935–1945, S. 260. Der Kanton Graubünden stimmte dem revidierten Konkordat mit Grossratsbeschluss vom 24. Mai 1937 zu (B vom 19. April 1937 betreffend die Revision des Konkordates über wohnörtliche Unterstützung, S. 1; VGR vom 24. Mai 1937, S. 91). Dem Konkordat gehörten die bisherigen 13 Kantone an, dazu schlossen sich 1944 der Kanton Obwalden, 1950 St. Gallen und Neuenburg und Nidwalden an.

180 Vgl. die differenzierende Praxis zu dieser Bestimmung bei Düby (1930), S. 105–128.

181 Thomet (1994), S. 24. In einer Zeit der wirtschaftlichen Blüte liessen sich die Vorschriften des Konkordats von 1937 endgültig nicht mehr aufrechterhalten. Seine am 1. Juli 1961 in Kraft gesetzte letztmalige Revision war von der Einsicht geprägt, dass eine zeitgemässe öffentliche Fürsorge nicht mehr am Heimatprinzip festhalten könne. Dem Konkordat traten die bisherigen 17 Kantone und bis 1967 auch noch die übrigen Kantone bei.

182 Vgl. auch Wild Albert: Abriss über den Status der Familie, in: Der Armenpfleger 3–4/1932, S. 26, 36.

183 Vgl. B vom 19. April 1937, S. 1.

Jahr	Unterstützung von Bündnern in KK* (1)	Anteil GR** (Gemeinden) (2)	Anteil der KK (3)	Unterstützung von Angehörigen anderer KK in GR (4)	Anteil GR (Gemeinden bzw. Kanton) (5)	Anteil der KK (6)	Anzahl Konkordatsfälle[186] (7)
1923	7083	288	6796	8454	3427	5027	33
1925	19172	11383	7789	27216	14808	12408	94
1929	59680	30354	29326	37102	23334	13768	170[187]
1935	181510	92700	88810	81617	48713	32904	514
1938	159316	79278	80038	94992	56236	38756	503
1939	149026	71910	77116	84190	51187	33003	466
1945	197664	79764	117900	110533	71849	38684	375
1950	184067	83258	100809	175223	109400	65823	469[188]
1955	238415	105942	132473	251504	162358	89146	496

* KK = Konkordatskantone. ** GR = Graubünden.

Tabelle 18: Aufteilung Unterstützungskosten gemäss Konkordatsrecht 1923–1955.

auch schlicht der personellen Überforderung bei den Vollzugsbehörden zuzuschreiben. Bei jährlich über 10000 Eingängen im zuständigen kantonalen Departement betraf der allergrösste Teil das Armenwesen, weshalb «für diesen Arbeitszweig mehr Zeit zur Verfügung» stehen sollte.[184] Angesichts der gewaltigen administrativen Umtriebe vermag eine solche Forderung am allerwenigsten zu erstaunen.

Wie wirkte sich nun die Aufteilung der Armenlasten im Bereich der interkantonalen bzw. interkommunalen Armenpflege auf die Gemeinden aus? Obige Übersicht soll ein Bild davon vermitteln.[185]

Aufgrund der Tatsache, dass bedeutend mehr Bündner in Konkordatskantonen unterstützt wurden, als Schweizer Bürger in Graubünden Hilfeleistung beanspruchten, brachte die wohnörtliche Armenpflege eine gewisse Entlastung für die heimatlichen Armenkassen. Ebenso trugen die ab 1927 fliessenden Kantonsbeiträge an die Unterstützungsleistungen[189] zu einer Schonung der kommunalen Armenrechnungen bei. Anhand der drei Vergleichsjahre 1935, 1946 und 1953 sollen die gesamten gemeindlichen Armenlasten ins Verhältnis dieser finanziellen Erleichterungen gesetzt werden (Zahlen gerundet, in Franken).

Jahr	Gesamte Armenlasten	Anteile der KK* bzw. des Kantons	Anteil in Prozenten (ungefähre Werte)
1935	1624635	153000	9
1946	2000139	180800	9
1953	2472703	311800	1,2

* KK = Konkordatskantone.

Tabelle 19: Verhältnis gesamte Armenlasten zu kantonalen Anteilen 1935, 1946 und 1953.

Danach leistete dieser interkantonale «Finanzausgleich» also einen verhältnismässig bescheidenen Anteil an die gesamten Armenaufwendungen; Er-

184 LB 1938, S. 80.

185 Gemäss jeweiligen Landesberichten.

186 Dazu zählen sowohl die Unterstützungen von Bündnern in Konkordatskantonen als auch jene von Angehörigen der Konkordatskantone in Graubünden.

187 Der massive Anstieg an Fällen ist zurückzuführen auf den Beitritt des Kantons Zürich auf den 1. Januar 1929. Die Zahl von Bündnern, die im Kanton Zürich, namentlich in der Stadt Zürich, unterstützt werden, ist besonders hoch (52 der 98 Unterstützungsfälle des Jahres 1929 in Konkordatskantonen). Aufgrund der dortigen Lebensbedingungen fallen entsprechend hohe Unterstützungsleistungen an, was die Verdreifachung der Unterstützung in Konkordatskantonen gegenüber 1925 erklärt (LB 1929, S. 126–127). Eine besondere Zunahme erfuhr die Zahl der unterstützten Bündner im Kanton Zürich «als Folge der Arbeitskrisis» auch im Folgejahr (83 der total 136 Fälle; vgl. LB 1930, S. 135–136) bzw. in den darauffolgenden Jahren.

188 Die starke Zunahme an Unterstützungsfällen gegenüber dem Vorjahr (318) lässt sich vor allem mit dem Beitritt des Kantons St. Gallen zum Konkordat erklären.

189 Vgl. dazu unter Abschn. 8.3.

trag und Aufwand standen in einem höchst ungünstigen Verhältnis. Auf einzelgemeindlicher Ebene zeigten sich zwar etwas differenziertere Auswirkungen. Insgesamt aber konnte die Durchbrechung des Heimatprinzips in dieser Ausgestaltung noch keine spürbare Entlastung bei den kommunalen Armenlasten bewirken. Die Unterstützungsleistungen der Gemeinden für ihre ausserkantonalen Bürger blieben weiterhin hoch, vor allem auch deshalb, weil eine grosse Zahl von Bündnern in Kantonen wohnte, die der Vereinbarung nicht angeschlossen waren. So lagen etwa die Ausgaben für Bürger in diesen Kantonen für die Jahre 1935 mit rund 105 000 Franken nicht wesentlich unter bzw. im Jahr 1939 mit etwa 131 000 Franken sogar über jenen für die Bürger in Konkordatskantonen. Eine verbesserte Bilanz für die «Abwanderungskantone» bzw. «-gemeinden» konnte letztlich nur die vollständige Abkehr vom Heimatprinzip bewirken.

5.6.2. Die Unterstützung Erkrankter als Ausnahmetatbestand

Eine Unterstützungspflicht des Wohnkantons bzw. der Wohngemeinde bestand schon früh, wenn ein Armer ausserhalb seiner Heimat erkrankte, sodass er nicht mehr ohne Nachteil dahin gebracht werden konnte, oder wenn ein solcher durch einen plötzlichen Unglücksfall für sich oder für seine Familie sofortiger Hilfe bedurfte.[190] Die Wohngemeinde hatte in diesen Fällen für ihre Aufwendungen ein Rückgriffsrecht auf die Bürgergemeinde, musste aber dieser und der eigenen Kreisarmenbehörde sogleich davon Anzeige machen.[191] Die Unterstützungspflicht dauerte so lange, wie der Arme transportunfähig war. Liess die Heimatgemeinde trotz amtlicher Aufforderung der Wohnortsgemeinde keine Unterstützung zukommen, konnte diese bei dauernder Verarmung den Niedergelassenen ausweisen.

5.7. Das Armenwesen als Hauptursache der finanziellen Notlage vieler Gemeinden[192]

Das Armenwesen bildete jenen Zweig der Gemeindeverwaltung, welcher nicht nur aufgrund seiner Komplexität und seiner sozialpolitischen Bedeutung am schwierigsten zu besorgen war. Es war zugleich jener Aufgabenbereich, welcher den Gemeinden in aller Regel auch ausgabenmässig am meisten abforderte.[193] Die wirtschaftlichen und ökonomischen Schwierigkeiten, mit denen die finanzschwachen Gemeinden zu kämpfen hatten, waren hauptsächlich ihm zuzuschreiben.

Wenn auch die übrigen, ständig wachsenden und von Gesetzes wegen zu erfüllenden Pflichtaufgaben wie etwa das Schul-, Bau- und Strassenwesen ebenfalls zu hohen Ausgaben führten, so waren doch letztlich die Armenunterstützungen ausschlaggebend für die finanzielle Schieflage vieler Gemeinden. Den direkten ursächlichen Zusammenhang zwischen den Armenlasten und der eigenen Notlage bestätigte eine Statistik über die vom Kanton unterstützten Gemeinden im Jahr 1927. Die Gesamtausgabe des Kantons für Gemeindeunterstützungen betrug 173 892.37 Franken, während allein die Lasten der betreffenden Gemeinden für Arme im Kanton volle 109 709.25 Franken ausmachten. Der «Bericht des Beamten der kant. Gemeindeverwaltungskontrolle» acht Jahre später kam zu keinem anderen Ergebnis.[194] Danach wären die meisten der Gemeinden ohne Armenlasten auf keine kantonale Hilfe angewiesen gewesen. Von den 26 Gemeinden mit einer Defizitübernahme von 180 000 Franken hätten bei deren 21 die Armenausgaben mit 171 000 Franken die entscheidende Rolle gespielt. So gab es denn in dieser Zeit auch nur wenige bündnerische Gemeinden, die sich nicht gezwungen sahen, die Armenkasse im Sinne einer Art «Quersubventionierung» aus allgemeinen Gemeindemitteln zu unterstützen.[195] Es waren also immer noch bzw. auch weiterhin die Armenaufwendungen, welche auf die kleinen Gemeindehaushalte am drückendsten wirkten. Die direkte Abhängigkeit von der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung verunmöglichte den Gemeinden eine Aufwandminderung dieses Verwaltungsbereiches mit eigenen Massnahmen; ihnen waren die Hände gebunden.

---

190 BG vom 22. Juni 1875.

191 § 4 Armenordnung 1857.

192 Dieser Abschnitt steht in engem sachlichem Zusammenhang mit den Folgen für den Kanton aus den hohen Armenlasten, d.h. mit der Übernahme der Gemeindedefizite von 1903 bis 1957 (vgl. Abschn. 8.3.1.).

193 Vgl. detaillierter auch unten Abschn. 6.2.1.

194 StAGR II 13 a, Schachtel «1901–»; der Bericht vom November 1935 enthielt grundlegende Ausführungen unter anderem über das Armenwesen, über die Ursachen der Armut, über die zunehmende Verschuldung der Gemeinden und Weiteres, weshalb er im Anhang 4 wiedergegeben wird.

195 RP IV Nr. 3161 vom 25. Juli 1916; ebenso JÖRIMANN (1943), S. 15.

Zudem stellte sich in dieser oder jener Gemeinde noch ein anderes Problem. Die Gemeindebehörden zeigten nicht überall das notwendige Verantwortungsbewusstsein. So kam es hier und da vor, dass für den Armenfonds vorgesehene Mittel in die privaten Taschen der Dorfgewaltigen flossen oder dass diese Mittel zur Deckung der laufenden Ausgaben verwendet wurden. Als dann in diesen Gemeinden im Laufe der Jahre die Armenlast unweigerlich zunahm, waren sie als Erste auf die Unterstützung des Kantons angewiesen. Meistens aber waren sich die verantwortlichen Behörden doch sehr wohl bewusst, dass nur eine Politik des sparsamen Umgangs mit den Gemeinderessourcen sie aus dem finanziellen Dilemma retten konnte. Nichtsdestoweniger gerieten manche von ihnen in eine bedrohliche Schieflage und gelangten an die Grenze der tragbaren Gemeindelasten. Stagnierende oder gar abnehmende Einnahmequellen vermochten naturgemäss nichts zu einer Umkehr der Abwärtsentwicklung beizutragen.

Dem Kanton war es nun aus einer gewissen Position der zunehmenden Stärke möglich, seine Leistungen an Pflichten und Gegenleistungen der Gemeinden zu knüpfen (etwa an die Erhebung von Gemeindesteuern und anderer Abgaben).[196] So begannen die kantonalen Instanzen, vermehrt Einfluss auf die Gemeindeverwaltung der unterstützten Gemeindewesen zu nehmen. In der Folge war es das Verdienst der seit Anfang des 20. Jahrhunderts verstärkt einsetzenden kantonalen Gemeindeverwaltungskontrolle, die Gemeinden auf Fehlentwicklungen aufmerksam zu machen. Es bedurfte allgemein grosser Aufklärungsarbeit, um etliche von ihnen vor einem noch stärkeren wirtschaftlichen Niedergang bewahren zu können. So gelang es etwa, Verwaltungsdefizite durch Anleitung zu einer zweckmässigeren Rechnungsführung und Bewirtschaftung der Gemeindegüter zu verhindern. Die Gemeinden gerieten dadurch zwangsläufig in eine ständig grössere Abhängigkeit vom Kanton, was den autonomiegewohnten Gebilden zwar wenig behagen wollte, in vielen Fällen aber unausweichlich war.

Angesichts der ständig wachsenden Ausgaben stand vielen Gemeinden kein anderer Ausweg offen, als sich gegenüber dem Kanton und anderen Institutionen zu verschulden. Die kumulierte, über Jahre angehäufte Schuldenlast erreichte in einzelnen Gemeinden eine Höhe, welche in keinem Verhältnis zu deren wirtschaftlichem Leistungsvermögen mehr stand. Dies wird allein schon anhand des Verlaufs der konsolidierten Schulden einiger ausgewählter Gemeinden ohne Weiteres ersichtlich (Beträge in Franken).[197]

Gemeinde	1912	1938[198]	Pro Kopf
Almens	21 161	86 080	361,70
Ausserferrera	5 933	88 636	1 151,00
Grono	110248	222 391	467,20
Innerferrera	20 164	81 300	1 935,70
Landarenca	2 410	12 697	226,70
Mathon	18 018	41 300	737,50
Neukirch	35 598	73 271	852,00
Pagig	30 506	56 492	1 763,50
Riein	54 551	111 737	931.00
Selma	4 546	41 611	603,00
Trans	1 800	54 158	967,00
Total	**304 935**	**869 673**	

Tabelle 20: Konsolidierte Schuldenlast ausgewählter Gemeinden 1912/1938.

Eine steigende Zahl von Gemeinden war nicht mehr in der Lage, ihren Pflichten aus eigener Finanzkraft zu genügen. Es blieb ihnen nichts anderes übrig, als ihre erwirtschafteten Defizite dauernd oder vorübergehend auf den Kanton abzuwälzen.[199] Gerade auch für damalige Verhältnisse kumulierten sich die finanziellen Rückschläge über die Jahre zu sehr beträchtlichen Summen. Der Blick auf jene Gemeinden, für welche der Kanton bis 1955 im Gesamten die höchsten Gemeindedefizite übernehmen musste, spiegelte die wirtschaftliche Entwicklung jener Zeit zu Ungunsten der strukturschwachen und landwirtschaftlich geprägten (Berg-)Gemeinden. Zu dieser Kategorie zählten die meisten unterstützten Gemeinden.

196 Vgl. dazu Kleinratsbeschluss vom 25. Januar 1936 betreffend Übernahme des Defizites finanzschwacher Gemeinden durch den Kanton (AGS 1935–1945, S. 199) und vom 30. April 1946 (AGS 1946–1950, S. 19).

197 Vgl. auch SPRECHER (1942), S. 199.

198 Teuerung 1912 bis 1938: rund 21 Prozent.

199 Die Gemeindedefizite wurden von 1902 bis 1957 vom Kanton übernommen (vgl. dazu Abschn. 8.3.1.).

Die folgenden neun wiesen die höchsten Defizite auf:[200]

Gemeinde	Betrag
Surcuolm	723 619 (315 995) [542 000]
Untervaz	665 748 (65 565) [112 458]
Selma	552 089 (265 190) [454 859]
Morissen	512 702 (48 134) [82 560]
Braggio	483 023 (201 574) [345 743]
St. Antönien-Castels	464 537 (243 240) [417 209]
Tartar	441 430 (177 882) [305 106]
Avers	426 460 (254 017) [435 694]
St. Antönien-Rüti	373 535 (214 695) [368 249]

Tabelle 21: Summe der Defizite ausgewählter Gemeinden 1955.
Beträge in Franken; in (): gerundete Beträge bis 1939; in []: Beträge 1939 teuerungsbereinigt (71,5 Prozent zwischen 1939 und 1955).

Im Vergleich fallen die beiden Gemeinden Untervaz und Morissen auf, bei welchen bis 1939 nur rund ein Sechstel ihrer bis 1955 aufgelaufenen Defizite anfielen.[201] Zumindest bei der Gemeinde Untervaz lag der Grund darin, dass ihr der Kanton ab 1938 bei kantonsweit höchsten Passivzinsen von 400 000.– Franken ihre Defizite übernahm, sich die Armenlasten überdies weiterhin stark vermehrten und die Gemeinde ausserdem in die «Entschuldungsaktion»[202] einbezogen wurde. Per Ende 1957 kumulierte sich derart eine Schuld gegenüber dem Kanton von über 800 000.– Franken.[203]

Wird der Anstieg der kumulierten Gemeindedefizite in bestimmten Jahresabständen näher betrachtet, so widerspiegelt sich darin der Konjunktur- und Wirtschaftsverlauf in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts (in Franken):[204]

Jahr	Gemeindedefizit
1905	18 397
1910	26 724
1920	57 210
1930	148 458
1940	287 980
1950	342926
1951	345 856
1952	328 035

Tabelle 22: Anstieg der kumulierten Gemeindedefizite 1905–1952.

Die Gemeindedefizite stiegen bezeichnenderweise in den spezifischen Krisen- und Kriegsjahren zwischen 1910 und 1945 besonders stark und sprunghaft an. Gerade in der Kriegszeit war die Zunahme aber auch direkte Folge neuer Verpflichtungen, die den Gemeinden aus der Teilnahme an staatlichen Hilfsaktionen erwuchsen, wie etwa für «Kriegswirtschaft und Lohnausgleichskasse», für «Kriegsnothilfe» oder auch für «Teuerungszulagen an Lehrer». In den von der kantonalen Gemeindekontrollstelle geprüften 40 Gemeinderechnungen betrugen allein im Jahr 1944 die hierfür notwendigen Nettoausgaben 132 256 Franken.[205]

Die hohen kommunalen Aufwendungen mussten nicht zwangsläufig auch zu einem Verwaltungs- oder Gemeindedefizit führen. Um ein solches zu verhindern, standen noch andere finanzpolitische Instrumente zur Verfügung. So wurden finanzschwachen Gemeinden auch etwa Barvorschüsse gewährt und Bürgschaftsverpflichtungen für sie übernommen oder auch Kredite für Investitionen und dergleichen gesprochen. Mit solchen Massnahmen liess sich die ungeliebte Aufsicht des Kantons umgehen. So verzichteten einzelne Gemeinden und zum Teil ganze Talschaften wie etwa das Münstertal auf die Hilfeleistungen des Kantons durch Übernahme ihrer Rechnungsdefizite. Sofern die Gemeinden es aber beantragten und die Auflagen akzeptierten, übernahm der Kanton die Defizite finanzschwacher Gemeinden. Davon wird noch später die Rede sein.

200 Vgl. auch Sprecher (1942), S. 204–205.
201 Zum Fall Untervaz vgl. Kap. V.6.2.5.
202 Vgl. zu diesem Unterstützungsinstrument zugunsten der Gemeinden näher unter Abschn. 8.4.
203 Vgl. zur Gemeinde Untervaz im Einzelnen unten Kap. V.6.2.
204 Vgl. entsprechende Landesberichte und Jahresrechnungen.
205 Vgl. LB 1944, S. 8.

5.8. *Fazit: Drückenden Armenlasten machtlos ausgeliefert*

Die noch relativ jungen Gemeindegebilde, in ihrer überwiegenden Mehrzahl Klein- und Kleinstgemeinden, sahen sich gegen Ende des 19. und bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts sehr grossen Herausforderungen und Ansprüchen gegenüber. Diese lagen ausser im institutionell-politischen vor allem im wirtschaftlich-finanziellen Bereich.

Die vielgestaltige und komplex zu bewirtschaftende Armenpflege stellte an die Gemeinden, die sich vielenorts noch im organisatorischen Findungsprozess befanden, besonders hohe Anforderungen. Das seit alter Zeit geltende Heimatprinzip mit seinen vielen Ausprägungen beliess den Gemeinden nur beschränkten Handlungsspielraum, selbstbestimmend auf die Höhe der Armenlasten einzuwirken. Externe Einflussgrössen wie mehrere Krisen- und Kriegszeiten mit ihren wirtschaftlichen Folgen verschärften die finanzielle Lage der Gemeinden. Die ersten zaghaften Schritte in Richtung armenrechtliches Wohnortsprinzip waren wenig geeignet, an diesem Befund etwas Wesentliches zu ändern. Auf institutioneller Ebene mochten sich die noch wenig gefestigten Gemeindestrukturen höchstens beim Vollzug bemerkbar machen; für das Ausmass der Armenlasten jedoch waren andere Faktoren ausschlaggebend, auf welche die Gemeinden keinen Einfluss hatten. Zwischen der eigenen Notlage und den erdrückenden Armenlasten bestand offenkundig ein ursächlicher Zusammenhang. Es blieb den finanzgeplagten und autonomiegewohnten Gemeinden nichts anderes übrig, als, wenn auch widerwillig, so doch aus eigenem ökonomischen Überlebensinteresse, die Unterstützung des Kantons in Anspruch zu nehmen.

6. Finanzierung der Armenlasten durch autonomiegeprägte Gemeindehaushalte

Im vorangehenden Kapitel wurden die Gründe für die Entstehung und das Ausmass der Armenlasten ausführlich dargelegt. Ihre Finanzierung stellte die meistens noch wenig strukturierten und auf sich selbst gestellten Gemeinden vor entsprechend grosse, vor allem finanzielle Herausforderungen. Erschwerend kam das finanzrechtliche Umfeld jener Zeit hinzu: Strukturell-formale Rechnungs- und Buchführungsgrundsätze fehlten noch weitgehend. Darauf soll ein kurzer Blick geworfen werden, bevor näher auf die Ausgaben- und Einnahmenstrukturen eingegangen wird.

6.1. *Die Gemeindehaushalte als einfache buchhalterische Konstrukte*

Ist im 19. oder in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts vom kommunalen Gemeinde- oder Finanzhaushalt die Rede, so hatte dessen Struktur noch wenig mit den heutigen Anforderungen gemein. Es fehlten noch jegliche Grundlagen moderner Rechnungsführung. Dies hing wesentlich mit den staatlichen Rahmenbedingungen[206] zusammen, weshalb noch kurz darauf zu verweilen ist.

Der historisch bedingte Wille zur Unabhängigkeit ist in Graubünden bekannt und unbestritten.[207] Der tief verankerte Autonomiegedanke machte auch vor dem kommunalen Finanzwesen nicht halt.[208] Neben dem nur sehr beschränkt aus-

---

206 Vgl. zum Folgenden vor allem Töndury (1950), S. 17–28.

207 Vgl. Teil B.II.1.

208 1863 mussten sich die Gemeinden zum ersten Mal darüber ausweisen, ob im Verlaufe der letzten zwei Jahre Rechnung abgelegt worden war. «Wie es mit der Rechnungsablage vielerorts bestellt war, kann man ahnen. Ein Vorstand weigerte sich sogar, sein Amt niederzulegen, dessen Dauer abgelaufen war» (Stiffler, Kantonale Aufsicht über die Gemeindeverwaltungen, Referat erschienen im Freien Rätier 1901, Nr. 92 [zit. nach Gaudenz, 1926, S. 35]). Mit Enquêten 1873, 1883 und 1886 versuchte der Kanton über die Kreise, eine Verbesserung der buchhalterischen Einrichtungen in den Gemeinden zu erreichen. Die KV 1892 gestand dem Kanton schliesslich ein allerdings nur sehr oberflächlich wahrgenommenes allgemeines Kontrollrecht zu, das die gesamte Verwaltungstätigkeit der Gemeinden wie auch deren finanzielle Besorgung umfasste. So verlangte die Verfassung eine mindestens alle zwei Jahre erfolgende Rechnungsablage der Gemeindeverwaltung an die Gemeinde. Um die buchhalterischen Verhältnisse in den Gemeinden zu verbessern, stellte die kantonale Finanzverwaltung 1903 eine sogenannte Musterbuchhaltung für Gemeinden (vgl. KBG Bd. 182: 14/15), welche vier Bücher enthielt, als Wegleitung zur Verfügung, mit der gute Erfahrungen gemacht wurden. Das System der einfachen Buchhaltung (welche mit den geldmässigen Einnahmen und Ausgaben rechnete und mit der daneben ein Kapitalbuch und verschiedene Rodel, solche für die Steuern, die Nutzungstaxen, für die Versicherungen, für Holzbezüge usw. geführt wurden) genügte aber der zunehmenden Verwaltungstätigkeit bald nicht mehr, sodass die Finanzverwaltung 1919 ein neues Schema für die Gemeindebuchführung mit der sogenannten amerikanischen doppelten Buchhaltung (fünf Bücher), die nun vor allem über den Vermögensstand und den Liqui-

gestalteten Kontroll- und Aufsichtsrecht des Kantons bestand eine gewisse Finanzaufsicht, welche die ansonsten mit keinem anderen Kanton vergleichbare Finanzautonomie der Gemeinden aber kaum schwächte. So fanden sich gerade für das kommunale Rechnungswesen keinerlei kantonale Bestimmungen. Es fehlte also auch nur der geringste Zwang, dem Kleinen Rat wenigstens eine abgeschlossene Jahresrechnung vorzulegen, sodass es vorkommen konnte, dass über Jahre hinweg keine Rechnung abgelegt wurde.[209] Zudem war die Buchführung meistenorts sehr primitiv. Es fehlte vielfach an fähigen und willigen Personen, und nur die wenigsten verfügten über ausreichende buchhalterische und administrative Kenntnisse. Zudem verschlimmerte die starke Dezentralisation in der Verwaltung die Übersicht. Es wurden mehrere Kassen gehalten und in der Buchführung wurden nicht selten verschiedene Bücher durch verschiedene Funktionäre geführt; Ein- und Ausgänge wurden nicht lückenlos nachgetragen und in chronologischer Reihenfolge gebucht, und blosse Bleistiftaufzeichnungen ersetzten da und dort das Kassabuch.[210]

Einer etwas verschärften Kontrolle unterlagen die «Defizitgemeinden».[211] Sie waren unter anderem einer jährlichen Rechnungsablage und Vermögensbilanzierung nach Weisung der damaligen kantonalen Gemeindeverwaltungskontrolle unterworfen. Einer Art präventiven Aufsicht unterlagen aber auch sie nicht, sodass die noch 1941 vorgebrachte Klage von Peter Liver über die finanzpolitischen Zustände vorerst ungehört blieb: «Aber es fehlen alle gesetzlichen Grundlagen für eine laufende Orientierung der Aufsichtsbehörden über den Stand der Finanzen und ihrer Verwaltung in den Gemeinden und für rechtzeitige Vorkehrungen zur Verhinderung und Beseitigung von Missständen.»[212]

Die Gemeinden genossen also bis weit ins 20. Jahrhundert hinein (sofern sie eben nicht die Unterstützung des Kantons in Anspruch nehmen mussten) finanzpolitisch und buchhaltungstechnisch grosse Autonomie oder, negativ formuliert, sie waren ihrem eigenen Schicksal überlassen. Ein ausgestaltetes kommunales Rechnungswesen hielt erst im Zuge der «Geburtsjahre des modernen bündnerischen Staatshaushaltes»[213] in den 1850er-Jahren Einzug.

6.2. Das Ausgaben- und Einnahmengefüge als Spiegelbild staats- und wirtschaftspolitischer Entwicklungen

Unter diesen Prämissen soll nachstehend versucht werden, die Unterstützungsausgaben der Gemeinden, seien es jene der Bürger- oder der Einwohner- bzw. politischen Gemeinde, in den Konnex des kommunalen Finanzgefüges zu stellen. Fussend auf dem Vergleich mit anderen zentralen Gemeindeaufgaben, soll das Ausmass dieser Ausgabenkategorie aufgezeigt werden. Es kann und muss aber nicht das Ziel sein bzw. es wäre auch ein aussichtsloses Unterfangen, ein vollständiges, für alle Gemeinden repräsentatives finanzbuchhalterisches Bild über die lange Geltungsdauer der Armenordnung nachzeichnen zu wollen. Zu viele Faktoren sowohl belastender als auch entlastender Natur wirkten in diesem Zeitraum auf zu unterschiedliche Weise auf die kommunalen Finanzen ein. Auf einige dieser Faktoren – wie etwa die wirtschaftlich bedingte Entvölkerung vieler Gemeinden[214], die Zwangseinbürgerungen mit ihren ökonomischen Folgen[215] oder auch die ausgabenwirksamen Krisenjahre –[216] wurde bereits hingewiesen. Sodann belasteten neue Gemeindeaufgaben im 20. Jahrhundert das kommunale Budget zusätzlich.[217] Andererseits wurde der Gemeindehaushalt durch staatliche Massnahmen wie das Konkordatswesen,[218] das Fürsorgewesen[219] oder

---

ditätsgrad Aufschluss gab, ausarbeitete. Vgl. zu diesen Musterbuchhaltungen im Einzelnen Gaudenz (1926), S. 37–38.

209 Dieses Manko hielt bis in die 1940er-Jahre an, was auch Sprecher kritisierte, indem das Erstellen von Statistiken verunmöglich werde. Danach fehlten jegliche Angaben über die Ausgaben der Gemeinden. Die angewendeten bekannten und unbekannten Buchhaltungssysteme seien so vielgestaltig, die Behandlung der Aktiven und Passiven derart stark voneinander abweichend, dass ein Vergleich ohne Aufarbeitung jedes einzelnen Rechnungswesens von Grund auf nach einer einheitlichen Methode nicht möglich wäre. Als einigermassen verwendbares Material stünden nur die Rechnungen der unter Aufsicht der kantonalen Gemeindekontrolle stehenden Gemeinden zur Verfügung (Sprecher [1942], S. 161).

210 Vgl. Gaudenz (1926), S. 35.

211 Vgl. dazu unten Abschn. 8.3.1.

212 Liver (1947), S. 22.

213 Pieth (1982), S. 449; von Tscharner (1915), S. 14; vgl. auch Abschn. 8.1.

214 Vgl. oben Abschn. 3.

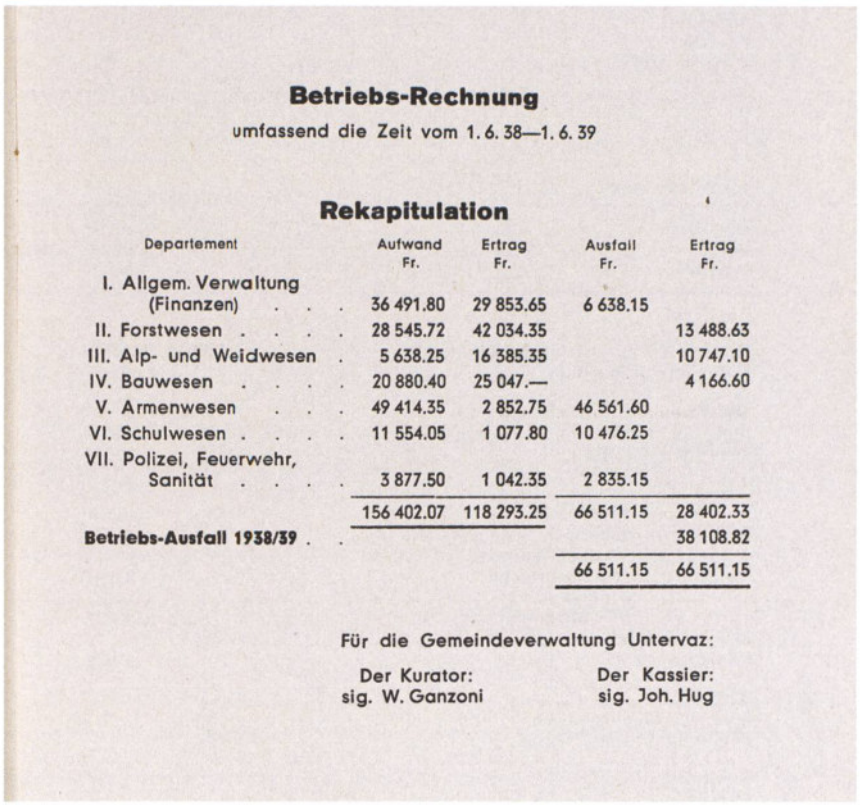
215 Vgl. oben Abschn. 4.

216 Vgl. oben Abschn. 5.4.

217 Siehe sogleich Abschn. 6.2.1.

218 Vgl. oben Abschn. 5.6.1.

219 Vgl. Kap. VI.



Betriebs-Rechnung

umfassend die Zeit vom 1. 6. 38—1. 6. 39

Rekapitulation

Departement	Aufwand Fr.	Ertrag Fr.	Ausfall Fr.	Ertrag Fr.
I. Allgem. Verwaltung (Finanzen) . . .	36 491.80	29 853.65	6 638.15	
II. Forstwesen	28 545.72	42 034.35		13 488.63
III. Alp- und Weidwesen .	5 638.25	16 385.35		10 747.10
IV. Bauwesen	20 880.40	25 047.—		4 166.60
V. Armenwesen . . .	49 414.35	2 852.75	46 561.60	
VI. Schulwesen	11 554.05	1 077.80	10 476.25	
VII. Polizei, Feuerwehr, Sanität	3 877.50	1 042.35	2 835.15	
	156 402.07	118 293.25	66 511.15	28 402.33
Betriebs-Ausfall 1938/39 . .				38 108.82
			66 511.15	66 511.15

Für die Gemeindeverwaltung Untervaz:

Der Kurator: sig. W. Ganzoni

Der Kassier: sig. Joh. Hug

Abbildung 16: Die «Betriebs-Rechnung und Bilanz 1937/43» der Gemeinde Untervaz für das Betriebsjahr 1938/39 veranschaulicht die Dominanz des Armenwesens innerhalb der verschiedenen Verwaltungszweige.
Quelle: GAU, Schachtel «01.06 Betriebsrechnungen und Bilanzen 1884–1953».

auch durch die späteren Sozialwerke[220] teilweise massgeblich entlastet. Hier soll nun aufgezeigt werden, in welchem Ausmass das kommunale Finanzwesen lange von den Armenlasten mit deren Heimatprinzip dominiert wurde und wie es erst spät seine beherrschende Stellung verlor.

Die folgenden Erläuterungen beschränken sich im Wesentlichen auf die unter der Aufsicht der kantonalen Gemeindekontrolle stehenden Gemeinden. Fehlende Statistiken bis weit ins 20. Jahrhundert hinein lassen eine Erweiterung auf die übrigen Gemeinden nur sehr erschwert zu.[221]

6.2.1. Armenlasten als dominierende Ausgabenposition

Bereits unter obigem Abschnitt 5.7. wurde einlässlich festgestellt, dass das Armenwesen die Hauptursache der finanziellen Schieflage so mancher Gemeinde bildete. Hier sollen die Aufwendungen für diesen Verwaltungszweig nun noch in einem etwas anderen Kontext beleuchtet werden.

Dass die Armenlasten den beherrschenden Aufwandposten in der Verwaltungsrechnung vieler Gemeinden bildeten, belegte die Erhebung der Gemeindeverwaltungskontrolle vom Jahr 1938. Sie setzte diesen Posten für einige Gemeinden ins Verhältnis zu den gesamten Verwaltungsausgaben (Tabelle 23).[222]

Abgesehen von der absoluten Höhe der Armenlasten zeigte allein ihr Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen, wie stark der Finanzhaushalt dieser Gemeinden in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts generell von den Ausgaben für das Armenwesen geprägt war. Aufgrund der beschränkten Einwohnerzahl fehlte ihnen für die Finanzierung der Armenlasten auf der Einnahmenseite in der Regel ein ausreichendes Steuersubstrat.

Nun waren die Armenlasten zwar die dominierende Aufwandposition in den Verwaltungsrechnungen vieler Gemeinden, aber natürlich nicht die einzige, welche Ausgabenüberschüsse auswies.

220 Vgl. Teil B.III.

221 So auch Sprecher (1942), S. 161.

222 Erhebungsformulare für den Finanzbedarf der Gemeinden pro 1938, StAGR X 1 e 1, Schachtel «1–6».

Gemeinde	Ausgaben Armenwesen (1) (Franken)	Verwaltungs-ausgaben (2) (Franken)	Anteil (1) von (2) (in %; gerundet)	Bevölkerungs-zahlen 1930/1941[223]	Armenausgaben je Kopf (Franken)
Neukirch	21 570.70	29 522.74	73,1	87	247.90
Selma	15 114.35	20 719.38	72,9	69	219.00
Braggio	12 669.95	21 826.44	58,1	92	137.70
Riein	13 463.50	25 493.91	52,8	111	121.30
St. Antönien-Rüti	10 639.74	14 334.66	74,2	91	116.90
Sta. Domenica	8 299	14 602.85	56,8	73	113.70
Trans	6 166	21 331.60	28,9	56	110.10
Morissen	19 380.35	28 438.38	68,1	232	83.50
St. Antönien-Castels	12 839.80	19 221	66,8	158	81.30
Arvigo	13 481.45	25 093.18	53,7	169	79.80
Pagig	7 958.15	19 817.39	40,2	100	79.60
Innerferrera	4 522.10	14 407.78	31,4	67	67.50
Mathon	4 620.85	14 112.52	32,7	69	67.00
Tartar	9 760.30	21 039.62	46,4	164	59.50
Camuns	6 394.91	12 893.83	49,6	128	50.00
Mutten	6 482.51	13 288.50	48,8	140	46.30
Casti-Wergenstein	3 057	5 331	57,3	66	46.30
Patzen-Fardün	2 737.70	7 073.21	38,7	62	44.20
Untervaz	49 414.35	156 402.07	31,6	1 188	41.60
Rodels	6404.55	17 974.07	35,6	168	38.10
Portein	1 121.15	1 625.35	69	37	30.30
Rossa	8 259.59	14 599.35	56,6	292	28.30
Vals	22 105.25	53 080.78	41,6	910	24.30
Schmitten	7 383.50	23 132.99	31,9	332	22.20
Fellers	6 700	19 323.12	34,7	372	18.00
Cazis	22 733.40	71 804.44	31,7	1 275	17.80
Obervaz	21 676.98	260 062.57[224]	8,3	1 411	15.40

Tabelle 23: Verhältnis Armenlasten zu Verwaltungsausgaben total in einzelnen Gemeinden 1938.

Der noch junge Kanton übertrug im 19. Jahrhundert den damaligen Nachbarschaften bzw. den späteren Gemeinden verschiedene Aufgaben zur eigenverantwortlichen Erledigung, um sich so in seinen Zwecken als Wohlfahrtsstaat unterstützen zu lassen. Es waren hauptsächlich das nachstehend beschriebene Schul-, das Strassen- und auch das Forstwesen,[225] welche nicht nur organisatorische Anforderungen an die Gemeinden stellten, sondern deren Verwaltungsrechnungen bis gegen Mitte des 20. Jahrhunderts ausgaben-, mitunter aber auch einnahmenseitig wesentlich prägten.

Auch um die betreffenden Aufgabenbereiche anschliessend ins Verhältnis zu den Armenunter-

223 Gemäss HBG IV, S. 326–339. Der Vergleich der Bevölkerungszahlen zeigt, dass sie sich in den Beispielgemeinden in diesen Jahren nur marginal veränderten, weshalb mangels statistischer Angaben für das Jahr 1938 das Jahr 1941 durchaus als Basisjahr dienen kann.

224 Hier fielen die hohen Ausgaben unter der Position «Elektrisch/Wasserversorgung» im Betrag von knapp 120 000 Franken besonders ins Gewicht.

225 Vgl. dazu auch Pedotti (1936), S. 45–46.

stützungen setzen zu können, seien die wesentlichen Aufwand- wie auch Einnahmenbereiche in den Grundzügen und ihren groben Auswirkungen kurz beschrieben. Die zufällig gewählten Vergleichsjahre sollen lediglich eine ungefähre, jedoch durchaus repräsentative Vorstellung über die Grössenordnungen vermitteln.

Das Schulwesen wurde in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zur Staatsaufgabe erklärt; zu seiner Besorgung wurden die Gemeinden herangezogen.[226] Dem Kanton war zwar die Aufsicht vorbehalten, der Aufgabenvollzug aber blieb den Gemeinden überlassen. Zu ihren Pflichten gehörten – neben der Anstellung und Besoldung der Lehrkräfte –[227] etwa die Anschaffung der Unterrichtsmittel oder die Einrichtung und der allgemeine Unterhalt der Schulhäuser. Zu Buche schlugen im Weiteren etwa Auslagen für die soziale Fürsorge an den Schulkindern, wie deren ärztliche Untersuchung, oder die Abgabe unentgeltlicher Lehrmittel an Bedürftige. Schliesslich belasteten auch die Aufwendungen für die Versorgung von Schülern, welche ausserhalb ihres Wohnortes die Schule besuchten, die Budgets der Gemeinden. Gerade Gemeinden mit weit auseinanderliegenden Höfen wie etwa in Avers, in Safien oder in Obersaxen sahen sich diesbezüglich hohen Mehranforderungen gegenüber. Insgesamt belastete das Schulwesen die Gemeindehaushalte in starkem und im Verlauf der Jahre ständig steigendem Masse. So beliefen sich die Ausgaben der Gemeinden für das Volksschulwesen etwa im Schuljahr 1939/49 auf insgesamt 2 277 234 Franken, um in den folgenden Perioden auf Fr. 2 418 901 (1941/42) bzw. Fr. 2989 629 (1945/46) zu steigen.

Im weitläufigen Kanton wenig überraschend, bildete das Strassenwesen[228] den dritten Aufgabenbereich, der die Finanzen der Gemeinden prägte.[229] Die gemeindliche Strassenunterhaltspflicht geht zeitlich weit zurück, nämlich auf ein Dekret von 1684. Nach und nach dehnte der Kanton diese Aufgabe in dem Sinne immer mehr aus, als die Gemeinden verpflichtet wurden, für den Bau von Verbindungsstrassen auf ihrem Gebiet den Gemeindeboden unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Bei diesen Übertragungen liess sich die kantonale Gesetzgebung vom Gesichtspunkt leiten, dass es im allgemeinen staatlichen Interesse liege, diesen lokalen Verbänden auch Aufgaben zu übertragen, die nicht allein zur Förderung des Nachbarschaftswohls beitrugen, sondern zugleich auch im Interesse des Gesamtstaates lagen. Wegen fehlender technischer und materieller Mittel konnte diese Aufgabe aber nicht vom Gesamtstaat wahrgenommen werden, weshalb die Erstellung von Strassen und teilweise auch deren Unterhalt den Gemeinden bzw. Nachbarschaften übertragen wurden.[230] Je nach Strassenanteil unterschieden sich die diesbezüglichen Aufwendungen naturgemäss einerseits je nach Gemeinde; andererseits variierten sie je nach anfallendem Unterhaltsaufwand auch innerhalb der Gemeinde selbst.

Die einzelnen Gemeinderechnungen wiesen für diesen Aufwandposten denn auch höchst unregelmässige, aber auch nach Abzug allfälliger kantonaler Beiträge[231] mitunter stark und immer mehr ins Gewicht fallende Ausgaben aus. So überstiegen etwa in der weitläufigen Gemeinde Avers die Aufwendungen für das Strassenwesen zeitweise gar die Ausgaben für die Verwaltungsbereiche Schule und Armenwesen zusammen.

Ein Überblick auf die Gesamtausgaben der Gemeinden für diesen Verwaltungsbereich lässt erahnen, wie stark die Strassenlasten auf den Finanzhaushalt drückten. Georg Sprecher wies nach, dass die Gemeinden an den Ausbau des 1264 Kilometer langen Strassennetzes in den Jahren 1920 bis 1939 einen Beitrag von 6 018 966 Franken oder im Durchschnitt 316 787 Franken pro Jahr leisteten. Gleichzeitig wendeten sie in den Jahren 1934 bis 1938 für den Strassenunterhalt weitere 814 074 Franken auf.[232] Viele vor allem kleine und

---

226 Die flächendeckende Schulpflicht und der Ausbau der staatlichen Aufsicht erfolgten aber erst in der zweiten Jahrhunderthälfte.

227 Die stark steigenden Aufwendungen für die Lehrerbesoldung belasteten die Budgets der Gemeinden stark. Betrugen sie beispielsweise für eine Lehrperson in den 1880er-Jahren etwa 240 Franken pro Monat, lag sie rund 50 Jahre später bei 2 300 Franken im Minimum (wobei natürlich die Geldentwertung zu berücksichtigen war).

228 Vgl. zur Geschichte des Strassenwesens in Schiedt/Stirnimann (2015).

229 So hatte noch in den 1980er-Jahren Graubünden schweizweit die höchsten Strassenausgaben pro Kopf der Bevölkerung (vgl. B 1985/86 betreffend die Totalrevision der Verordnung über den Finanzhaushalt, S. 589, 602).

230 Vgl. Pedotti (1936), S. 32.

231 Vgl. dazu das Gesetz über die Unterhaltung der Strassen und über den Bau von Gemeindestrassen ohne Anwartschaft vom 27. Mai 1882 (AGS 1897, S. 89). Das neue Strassengesetz von 1927 brachte dann vielen Berggemeinden eine finanzielle Entlastung. Danach wurden der Strassenbau und der Strassenunterhalt vom Kanton künftig mit 15 bis 75 Prozent subventioniert (AGS 1934, S. 199).

232 Sprecher (1942), S. 37, 78.

Abbildung 17: Strassenausbau an der Safienstrasse. Der Strassenbau blieb bis Mitte des 20. Jahrhunderts im Wesentlichen arbeits- und damit auch kostenaufwendige Handarbeit. Für die Materialtransporte wurden immer noch Pferdefuhrwerke verwendet.
Quelle: Bibliothek Safien Platz.

Kleinstgemeinwesen erholten sich jahrelang nicht von diesen Aufwendungen.

Abschliessend seien die Aufwandposten für die Flusskorrektionen und die Wuhr- und andere Verbauungen erwähnt.[233] Mehrfache Verwüstungen durch Rüfen, Lawinenniedergänge, Überschwemmungen usw. richteten unermessliche ökonomische Schäden an und forderten von den Gemeinden kostenaufwendige Abwehrmassnahmen. Allein im Jahr 1930 wendeten die Gemeinden hierfür gesamthaft 894 000 Franken auf. In diesem Zusammenhang sind die Passivzinsen als weiterer Hauptausgabeposten zu erwähnen, die meistens von den Kreditaufnahmen für solche Werke oder auch für den aufwendigen Strassenbau herrührten.

Obige Tabelle setzte die Armenlasten einiger Gemeinden mit defizitären Verwaltungsrechnungen in einem bestimmten Jahr ins Verhältnis mit ihren gesamten Verwaltungsausgaben. Eine ähnliche Gegenüberstellung soll die kantonsweiten Ausgaben für das Armenwesen nun in Zusammenhang mit den erwähnten wichtigsten Aufwandposten stellen. Sie dokumentiert die Entwicklung der Lasten in den unmittelbaren Kriegsjahren sowie in der folgenden Dekade (und damit nicht aus einer statischen, sondern aus einer dynamischen Sicht); ebenso zeigt sie die damit einhergehende allmähliche Verschiebung der Lastenanteile. Die Angaben beziehen sich wie in der vorherigen Tabelle auf die in diesem Zeitraum vom Kanton regelmässig unterstützten ärmeren 40 bis 45 Gemeinden,[234]

233 Das Gesetz über die Bewuhrung und Verbauung der Flüsse und Wildbäche, kurz Wuhrgesetz genannt, stammte aus dem Jahr 1870 (aRB, S. 1012). Es regelte den kantonalen Wasserbau, der im Dienste des Hochwasserschutzes stand. Im Jahr 2008 wurde es totalrevidiert und in «Gesetz über den Wasserbau im Kanton Graubünden» umbenannt (BR 807.700; vgl. B 2008–2009, S. 91).

234 Gemäss Landesbericht 1950 waren dies: Almens, Arvigo, Ausserferrera, Avers, Braggio, Camuns, Cauco, Cazis, Cumbels, Duvin, Grono, Igels, Innerferrera, Landarenca, Maladers, Marmorera, Mathon, Molinis, Morissen, Pagig, Patzen-Fardün, Peiden, Pigniu/Panix, Riein, Rodels, Rossa, Ruschein, St. Antönien-Castels, St. Antönien-Rüti, Sta. Domenica, Safien, Schmitten, Selma, Sevgein, Surcuolm, Tartar, Tersnaus, Trans, Untervaz,

Jahr	Armenwesen		Schulwesen		Bau-/Strassenwesen	
	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag
1941	328 986 (151)[1]	35 772	122 357	36 946	94 968	16 919
1944	368 846 (114)[1]	26 671	163 854	42 755	158 772	83 223
1945	396 966 (113)[1]	35 800	160 483	38 828	190 279	118 691
1946	366 510 (93)[1]	32 272	170 179	44 033	224 428	94 561
1947	394 156 (91)[1]	58 113	196 195	43 817	236 707	92 865
1949	421 500 (79)[1]	37 097	217 288	48 911	318 075	114 648
1950	449 327 (75)[1]	49 178	228 984	44 802	373 332	303 821
1951	519 912 (84)[1]	60 504	244 521	44 912	373 054	137 493
1955	533 116 (79)[1]	47 746	280 520	52 205	390 876	161 276

Tabelle 24: Entwicklung Aufwand/Erträge im Armenwesen, Schulwesen, Bau-/Strassenwesen kantonal 1941–1955.

[1] Aufwendungen im Armenwesen im Verhältnis zu jenen im Schulwesen und im Bau-/Strassenwesen zusammen (in Prozent).

weshalb hier weitere Erkenntnisse möglich sein sollten.

Die wesentlichen Aufwand- und Ertragskonti entwickelten sich in der gewählten Zeitspanne gemäss obiger Tabelle 24.[235]

Die Aufwandpositionen wiesen in der beobachteten Zeitspanne mehr oder weniger kontinuierlich steigende Ausgabenüberschüsse auf. Bei den Armenlasten aber verflachte sich die Ausgabenkurve im Verlauf der 50er-Jahre auf hohem Niveau. Die Ausgaben sowohl für das Schul- als auch für das Bau- und Strassenwesen dagegen wiesen teilweise kräftige Wachstumsraten auf. So steigerten sich in der Vergleichsperiode 1940/1943 die Aufwandüberschüsse im Bereich Armenwesen um rund 16 Prozent, während sie für das Schulwesen um rund 38 Prozent stiegen. Das Verhältnis der Ausgabenposten glich sich an und begann sich dann allmählich umzukehren. In der Zehnjahresperiode 1946 bis 1956 wuchsen die Aufwandüberschüsse bei den Armenlasten prozentual «nur» um rund 45 Prozent, während jene für das Schulwesen kräftig um etwa 230 Prozent stiegen und jene für das Bau- und Strassenwesen in derselben Zeitspanne gar einen Anstieg um rund 247 Prozent erfuhren. Der einsetzende Wirtschaftsaufschwung sorgte dafür, dass die Unterstützungsleistungen

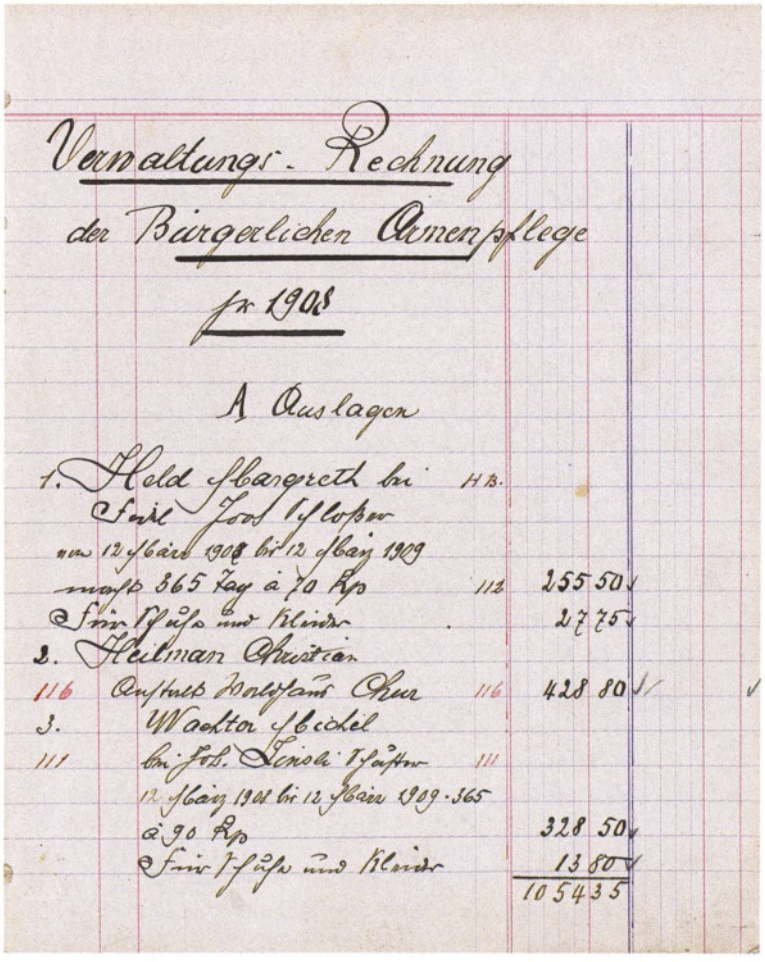

Verwaltungs-Rechnung
der Bürgerlichen Armenpflege
pr 1908
A Auslagen
1. Held Stangrath bei H.B.
Frau Frod Pfleger
vom 12 Mai 1908 bis 12 Mai 1909
macht 365 Tag à 70 Rp 112 255 50
Für Kost und Kleider 27 75
2. Heilman Christian
116 Anstalt Waldhaus Chur 116 428 80
3. Wachter Michael
111 bei Joh. Ferdinand Pfister 111
12 Mai 1908 bis 12 Mai 1909 · 365
à 90 Rp 328 50
Für Kost und Kleider 13 80
105435

Abbildung 18: Verwaltungsrechnung der bürgerlichen Armenpflege der Bürgergemeinde Zizers 1908.
Quelle: Archiv BüG Zizers, Verwaltungsrechnung bürgerliche Armenpflege 1905–1912.

Uors/Lumnezia, Valzeina und Vigens (S. 6). Die Armenlasten für sämtliche Gemeinden sind früher ausgewiesen worden.

235 Angaben gemäss jeweiligen Landesberichten; zwischen 1941 und 1955 betrug die Teuerung 36,1 Prozent.

eine vergleichsweise geringe Zunahme erfuhren und langsam abflachten. Sodann begannen sich aber auch die Weiterentwicklung der Sozialversicherungen wie der AHV, die Militärversicherung, die Familienzulagen in der Landwirtschaft und auch die Erwerbsersatzordnung nach dem Zweiten Weltkrieg vorteilhaft auf die Gemeindefinanzen auszuwirken. Demgegenüber erforderte der aufkommende Wohlfahrtsstaat mit der immer wichtiger werdenden Bildung und der zunehmenden Mobilität stark steigende Ausgaben in den beiden anderen Verwaltungszweigen.

Die Lastenverschiebungen änderten vorläufig nichts an der Tatsache, dass die Armenausgaben weiterhin jener Teil des kommunalen Finanzhaushaltes blieben, dem die Behörden – auch aufgrund ihrer sozialpolitischen Dimensionen – die grösste Aufmerksamkeit widmeten.

6.2.2. Einnahmen: Zurückhaltender Einzug von Steuern[236]

Es bedurfte vor allem seitens der vielen in aller Regel armen Berggemeinden riesiger Anstrengungen, die erforderlichen Mittel für die hohen Armenlasten aufzubringen. Für manche von ihnen war es deshalb ein Segen, dass sie über grosse Waldflächen[237] verfügten, sodass auf ihrer Aktivseite die Walderträgnisse den wichtigsten Einnahmenposten bildeten,[238] weshalb kurz dabei zu verweilen ist.

Eine ständig verbesserte Waldbewirtschaftung ermöglichte es den Gemeinden je länger, desto mehr, den wertvollen Rohstoff gewinnbringend zu exportieren. Neben Landwirtschaft und Hotellerie bildete dergestalt die Forstwirtschaft während langer Zeit einen der wichtigsten Pfeiler der bündnerischen Volkswirtschaft. Wie die Jahresrechnungen belegen und Georg Sprecher zu Recht bemerkte, stellte dieser Verwaltungszweig für die allermeisten Gemeinden eine unentbehrliche Finanzquelle dar, von der es weitgehend abhing, ob die Gemeinden ihr finanzielles Gleichgewicht zu halten vermochten oder nicht.[239] Der Waldwirtschaft wohnte aber eine grosse Unberechenbarkeit inne, welche nicht nur in ihrer Abhängigkeit von den Exportmärkten lag. Die entlegene Lage der meisten Gebirgswaldungen verursachte hohe Gestehungskosten, was sie in Krisenzeiten anfällig für Aufwandüberschüsse machte.

Diese Abhängigkeit von den politischen und wirtschaftlich-konjunkturellen Entwicklungen geht auch aus einem Mehrjahresvergleich der Walderträge hervor. So ermöglichten etwa die hohen Holzpreise in den ersten rund drei Dekaden des 20. Jahrhunderts vielen Gemeinden, die Armenfonds aus dem Ertrag ihrer Holzschläge zu vermehren.[240] Die folgenden Jahre waren von grossen Schwankungen geprägt. So brachen die Erträge 1936, also während der seit 1929 andauernden Wirtschaftskrise, mit einem Bruttoertrag von 2 372 734 Franken regelrecht ein und erreichten einen seit der Jahrhundertwende nicht mehr gekannten Tiefstand.[241] Dieser markante Einbruch wirkte aus einer Aussensicht überraschend, nachdem die Erträge ein Jahr zuvor noch 4 173 537 Franken[242] und ein Jahr danach sogar 4 727 787 Franken[243] ausmachten. Die starken, kurzfristigen Ertragsschwankungen machten sich im Gemeindehaushalt entsprechend bemerkbar und gewährten den Gemeinden kaum Planungssicherheit. Für die Gemeinde Cumbel zeigt Haimo Heisch die zweifache Bedeutung der Waldwirtschaft für die

---

236 Die vorliegende Thematik erfordert kein vertieftes Eingehen auf sämtliche Einnahmequellen der Gemeinde. So werden etwa die Erträgnisse aus der Wasserkraft oder aus Gemeindebetrieben, Subventionen von Bund und Kanton oder auch allfällige Einnahmen aus dem Erbrecht (vgl. Art. 466 ZGB und Art. 67 EGzZGB), welche letztlich alle zur Bestreitung der Gemeindeaufgaben beitrugen, nicht weiterverfolgt.

237 So betrug etwa in den 1940er-Jahren die kantonsweite Waldfläche über 164 000 Hektar, was den kumulierten Flächen der Kantone Appenzell Innerrhoden, Ausserrhoden, Zug, Genf, Baselland und Schaffhausen entsprach.

238 So sah auch der mehrfach erwähnte «Bericht des Beamten der kant. Gemeindeverwaltungskontrolle» vom November 1935 den bündnerischen Gemeindehaushalt «auf das Entscheidendste» beeinflusst durch die Lage auf dem Holzmarkt (StAGR II 13 a, Schachtel «1901–»; vgl. dazu Anhang 4). Die Bedeutung der Waldwirtschaft für den Kanton brachte die Botschaft zum Entwurf eines Gemeindegesetzes 1943 wie folgt zum Ausdruck: «Wenn die Bündner Gemeinde sich vor den Gemeinden aller anderen Kantone durch die besonders starke und unwandelbare Autonomie auszeichnet, so liegt der Grund dafür nicht in einer einzigartigen Rechtsstellung innerhalb des Kantons, sondern in ihrem genossenschaftlichen Charakter, dessen Grundlage das Eigentum an Wäldern, Alpen und Allmenden ist» (B vom 27. März 1943 betreffend den Entwurf des Gemeindegesetzes, S. 1, 9). Vgl. zur allgemeinen volkswirtschaftlichen Entwicklung Graubündens entsprechende Beiträge im HBG; vgl. auch Sprecher (1942), S. 153–156. Für die Engadiner Gemeinden erblickte Gaudenz (1926) in den Waldungen gar «die Perlen der Finanzen». Nur deshalb könnten wenige mit relativ niedrigen Steuern auskommen (S. 83).

239 Sprecher (1942), S. 27.

240 Vgl. auch Mirer (1922), S. 73, Anm. 13.

241 Vgl. LB 1936, S. 318, Tab. II.

242 Vgl. LB 1935, S. 302, Tab. II.

243 Vgl. LB 1937, S. 190, Tab. II.

Gemeindefinanzen auf. Im Mehrjahresvergleich wiesen die Walderträge in den 30er- bis in die 80er-Jahre einen positiven Saldo auf, während sie nachher mit ihren Ausgabenüberschüssen die Gemeinderechnung belasteten.[244] Sodann wandelte sich die Waldwirtschaft aber im Laufe der Jahrzehnte auch zu einem verhältnismässig unbedeutenden Verwaltungszweig.[245] Parallel dazu erhielt der Einzug von Steuern im heutigen Sinne eine immer stärkere Bedeutung.

*Das **kommunale Steuerwesen** bildete eine wichtige, wenn auch nur indirekte Einnahmenquelle für die Finanzierung des Armenwesens (eine spezifische Armensteuer kannte, soweit ersichtlich, keine Bündner Gemeinde). Steuerberechtigt kraft öffentlichem Recht waren sowohl die politische als auch die Bürgergemeinde. Das Steuerrecht der Letzteren war tatsächlich aber auf die Erhebung der Seitenerbschaftssteuer beschränkt.*[246]

Ein kurzer Überblick auf die grundsätzliche Bedeutung und die historische Entwicklung dieser wichtigen Quelle für die Finanzierung des Gemeindebedarfs ist deshalb angebracht.[247]

Die Gemeinden sahen sich im 19. bis weit ins 20. Jahrhundert hinein vor die grosse Herausforderung gestellt, ihren zunehmenden Verwaltungsaufwand (und damit auch ihr kostenintensives Armenwesen) möglichst aus eigenen Kräften zu finanzieren. Auch hierin, d. h. bei der Ausgestaltung ihres Steuerwesens, konnten sie weitgehend frei schalten und walten. Nur durch die Kantonsverfassung waren ihnen hier gewisse Schranken gesetzt. Die steuerrechtliche Autonomie spiegelte sich darin, dass den Gemeinden (mit Ausnahme der vom Kanton unterstützten)[248] *der Einzug von direkten Steuern grundsätzlich freigestellt war. Die hohe Selbstständigkeit zeigte sich zudem darin, dass die Abgaben äusserst vielfältig ausgestaltet waren. Von einem eigentlichen, schon gar einem einheitlichen Steuersystem konnte deshalb lange Zeit nicht gesprochen werden.*

Die Ausgestaltung des kommunalen Steuerwesens orientierte sich an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde. Einige wenige Kommunalwesen konnten lange auf Steuerabgaben ihrer Einwohner verzichten. Diesen Gemeinden genügten die Zinsen ihres Vermögens, das, wie gesehen, hauptsächlich aus ihrem Waldeigentum, aber auch aus den Erträgnissen ihrer Alpen und Weiden als dem weiteren Allmendgut bestand. Diese Erlöse bildeten die Grundlage für die Deckung des Gemeindebedarfs. Eine grössere Anzahl Gemeinden erhob daneben nur geringe Abgaben in Form von Spezialsteuern (Erbschaftssteuern, Handänderungssteuern, Haushaltungstaxen), womit sie sich die fehlenden Mittel beschafften und ihren Haushalt einigermassen ausgeglichen gestalten konnten. Schliesslich stürzte aber der steigende öffentliche Finanzbedarf vor allem wegen höherer Armen- bzw. Fürsorgelasten, des Ausbaus kommunaler Strassen sowie von Feld-, Alpen- und Waldwegen eine erhebliche Zahl von Gemeinden in Schulden, welche sie nur schwer verzinsen und amortisieren konnten. Weil sich auch mit einer Vielzahl von Steuern nicht mehr aus der Bevölkerung herausholen liess, als sie eben zu leisten imstande war, geriet die eine und andere Gemeinde in Not und in die finanzielle Abhängigkeit des Kantons. Welchen Anteil am Verwaltungsaufwand die Armenausgaben besonders in den armen kleinen Bergdörfern einnahmen, wurde im vorhergehenden Abschnitt thematisiert. Zur Erinnerung soll deshalb einzig das Jahr 1933 dienen, als allein die Armenlasten bis zu 130 Franken pro Kopf der Bevölkerung ausmachten und der Kanton 23 Gemeinden mit einem Betrag von 174 000.– Franken abzüglich 10 000.– Franken Verwaltungskosten unterstützen musste.[249]

Den direkten Steuern (Vermögens-, Erwerbs- und Viril- oder Kopfsteuer) kam nun aber noch längere Zeit nicht die spätere Be-

244 Vgl. Heisch (2013), S. 163.

245 Vgl. zur wirtschaftlichen Bedeutung der Walderträge spezifisch die beiden Beispielgemeinden Untervaz (Kap. V.6.2.) und Cazis (Kap. V.6.3.).

246 Vgl. dazu auch unten Abschn. 7.3.2.

247 Über die historische Entwicklung der kantonalen und kommunalen Steuern vgl. etwa Schmidt (1939), S. 3–13, von Rechenberg (1950), S. 43–75, und von Tscharner (1915), S. 38–76.

248 Vgl. zu den steuerrechtlichen Auflagen für diese Gemeinden unten Abschn. 8.3.1.

249 LB 1933, S. 5.

deutung als Haupteinnahmequelle des Gemeinwesens zu.[250] Noch 1868 stellte die Regierung fest, dass nur wenige Gemeinden regelmässig direkte Steuern erhoben, wie etwa jene des Oberengadins oder grössere Ortschaften wie Chur, Thusis, Maienfeld und Fläsch.[251] In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts lag das Schwergewicht der Besteuerung vielmehr bei den indirekten Steuern. Reichten die Einnahmen daraus nicht, konnte der Grosse Rat eine sogenannte Repartitionssteuer erheben.[252] Die noch im Genossenschaftsdenken verwurzelte zurückhaltende Einstellung gegenüber Finanzabgaben drückte sich auch in der Kantonsverfassung von 1892 aus, wonach Gemeindesteuern für die Deckung der Gemeindebedürfnisse nur subsidiär und nach billigen und gerechten Grundsätzen erhoben werden durften,[253] nämlich erst dann, wenn die Nutzungen am Gemeindevermögen seitens der Bürger mit 50, seitens der Niedergelassenen mit 75 Prozent entschädigt wurden.[254]

Für den Gemeindehaushalt galt deshalb jahrzehntelang der wichtige Grundsatz, dass die Verwaltungsausgaben der Gemeinde in erster Linie aus den Erträgnissen des Gemeindevermögens, also vor allem des Nutzungsvermögens, zu beschaffen waren und erst danach das Privatvermögen mit (direkten) Steuern belegt werden durfte, d. h. wenn sich nur mit solchen die gemeindlichen Verbindlichkeiten erfüllen liessen.[255]
Unter «Gemeinde» verstand die Kantonsverfassung im Übrigen die politische Gemeinde.[256] Der Bürgergemeinde war es nur gestattet, zur Äufnung des Armenfonds allenfalls Steuern zu erheben; dabei war deren rechtliche Einordnung, d. h. ob es sich dabei wirklich um Steuern oder um sogenannte Beiträge handelte, in der Theorie umstritten.[257]

Aber auch andere Einnahmequellen machten sich die Gemeinden zunutze, wenn es darum ging, einen Beitrag an die Gemeindeaufwendungen, etwa an die Armenlasten, zu leisten. Einen eigenwilligen Weg beschritt dabei etwa die Gemeinde Tarasp, welche in ihrer Gemeindeordnung Heiratswillige mit weniger als 500.– Franken Vermögen verpflichtete, ausser den gewöhnlichen 45.50 Franken noch 100.– Franken in die Armenkasse zu bezahlen.[258] Solche ausserordentliche Einnahmen bildeten aber nicht mehr als den sprichwörtlichen Tropfen auf den heissen Stein. Für eine nachhaltige Finanzierung der vielfältigen Bedürfnisse bedurfte es weiterer substanzieller Einnahmequellen.

Die steigenden Aufgabenlasten nötigten deshalb viele Gemeinden immer mehr, für die laufenden Verpflichtungen neben den Nutzungstaxen Steuern zu erheben, sofern sie nicht von ihrer Vermögenssubstanz zehren wollten.[259] Hauptverantwortlich dafür waren die hohen Armenausgaben.

---

250 Die Einführung direkter Steuern erfolgte nach vorheriger viermaliger Ablehnung erst 1856 (vgl. auch unten Abschn. 8.1.). Das neue Steuersystem war eine Verbindung einer Vermögenssteuer mit ergänzender Erwerbs- und Viril- oder Kopfsteuer (§ 2 Steuergesetz [AGS 1860, S. 159]). Letztere wurde, mit Ausnahme von Almosengenössigen, von allen männlichen, über 17-jährigen Kantonseinwohnern erhoben. Die Hauptsteuer erfasste das reine Vermögen über 1 000 Franken nach proportionalen Sätzen und liess Viehbesitz, Kirchen-, Pfrund-, Schul- und Armengut steuerfrei (§ 3 Abs. 2 Steuergesetz).

251 BM 1868, S. 97. Und per 1. Januar 1943 kamen laut einer Gemeindestatistik der kantonalen Steuerverwaltung immer noch 33 Gemeinden ohne Erwerbs- und Vermögenssteuer aus (Töndury [1950], S. 26, Anm. 21).

252 Danach beschloss der Grosse Rat eine bestimmte Summe, welche auf die Gerichtsgemeinden im Verhältnis ihrer Vertretung im Grossen Rat verteilt wurde; mit dieser Art Lastenverteilung wurde das Staatsdefizit derart auf die Gerichtsgemeinden zugeschnitzt (deshalb auch «Repräsentanzschnitz» genannt).

253 Art. 40 Abs. 5 2. Satz KV 1892. Nach diesen steuerrechtlichen Grundsätzen ist unter anderem auf die Steuerkraft des Steuerpflichtigen gebührend Rücksicht zu nehmen. In diesem Sinne entschied der Kleine Rat in den Jahren 1895, 1901 und 1902, dass die Verteilung der Armenversorgungskosten nach Haushaltungen diesen Prinzipien widerspreche, weil eine solche Auflage nicht alle Einwohner nach Massgabe ihrer Steuerkraft, sondern nur die bürgerlichen Haushaltungen ohne Rücksicht auf dieselbe belaste (Maron [1955] mit Hinweis auf RP I Nr. 167).

254 Vgl. dazu AB zum Niederlassungsgesetz von 1874.

255 Neben dem Kirchen-, Pfrund- und Schulgut blieb nun auch ausdrücklich das Armengut von der Vermögenssteuer ausgenommen (vgl. § 4 Ziff. 2 des revidierten Steuergesetzes von 1881 [AGS 1897, S. 68]).

256 Vgl. auch Maron (1955), S. 14.

257 Vgl. dazu Cahannes (1930), S. 35. Ausser der Gemeinde besassen gestützt auf die KV von 1892 noch die Kreise (Art. 38) und die Kirchgemeinden das Steuerhoheitsrecht (Art. 11 KV), nicht aber die Bezirke (vgl. Pedotti [1936], S. 90, mit Hinweis auf RP I Nr. 362).

258 BM 1868, S. 98.

259 Vgl. zum Verhältnis der Nutzungstaxen zu den Steuern auch unten Kap. V.3.1.

«Die Armenunterstützung hat unsere Berggemeinden mit den ohnehin schon von der Krise arg mitgenommenen Bauernbetrieben gezwungen, ihre Bewohner mit den höchsten Abgaben und Steuern zu belasten, damit sie in den Besitz jener Mittel gelangen, deren sie zur Unterstützung notleidender Bürger in den Verkehrs- und Industriezentren bedürfen.»[260] Die Einführung der Steuern war für die Gemeinden demnach ein zweischneidiges Schwert. Sie verschaffte ihnen zwar eine notwendige Einnahmenquelle, trieb die davon betroffene Bevölkerung aber in noch grössere Not. Angesichts der vielenorts schwierigen Finanzverhältnisse bleibt dennoch bemerkenswert, dass noch im Jahr 1910 von den 223 Gemeinden im Kanton nur deren 125 eine Vermögenssteuer eingeführt hatten, während 110 Gemeinden eine Erwerbssteuer und 117 Gemeinden eine Kopfsteuer erhoben.[261] Und in den 1920er-Jahren vermochten immer noch etwa 80 Gemeinden ihren Finanzbedarf ohne Erwerbseinkünfte, d. h. ohne die Erträgnisse ihres Gemeindevermögens, zu decken.[262]

Vor allem die defizitbedrohten Gemeinden sahen sich hinsichtlich der Steuererhebung nicht zuletzt auch kantonalem Druck ausgesetzt. Mit Kleinratsbeschluss vom 25. Januar 1936 beschloss der Kanton, dass die Kommunen erst dann unterstützungsberechtigt im Sinne einer Defizitübernahme[263] seien, wenn sie Gemeindesteuern erheben würden, die in ihrer Höhe mindestens den (tiefen) kantonalen Ansätzen entsprächen. Trotzdem verzichteten noch 1937 von den damals 221 Gemeinden 44 und auch noch sechs Jahre später immerhin deren 33 auf direkte Steuern, obwohl vielenorts deren wirtschaftliche Lage die Einführung dieser Abgabe eigentlich erfordert hätte.[264] Bei der Bemessung der Steuern, sofern sie denn solche erhoben, zeigten sich die Gemeinden zurückhaltend. Die Gemeindesteuern trugen deshalb zunächst noch wenig zu einer nachhaltigen Linderung der Gemeindelasten bei. So standen etwa 1937/38 in 36 mehrheitlich vom Kanton unterstützten Gemeinden Armenlasten von 306 418 Franken bzw. 42 Franken pro Kopf einem Ertrag aus Gemeindesteuern von nur 88 843 Franken oder 12 Franken pro Person entgegen. Das Missverhältnis zeigte sich deutlich etwa in den Gemeinden Braggio, welche bei 14 221 Franken Unterstützungsleistungen (162 Franken pro Kopf) nur über 275 Franken Steuereinnahmen (3 Franken pro Kopf) verfügte, in Neukirch (5 994 Franken [251 Franken pro Kopf] bzw. 1 634 Franken bzw. [19 Franken pro Kopf]) oder auch in Selma (14 854 Franken [216 Franken pro Kopf] bzw. 376 Franken [5 Franken pro Kopf]). All diese Gemeinden wendeten hierfür einen niedrigen Ansatz zwischen 3 und 4 ½ Promille an.[265] Diese Bemessung zeugte aber gleichzeitig vom Realitätssinn der Gemeinden. Tiefe landwirtschaftliche Einkommen und das Leben am Existenzminimum liessen es nicht zu, von den Einwohnern höhere Steuern zu verlangen. Im Jahrzehnt zwischen 1940 und 1950 bewegten sich die Einnahmen aus dem Fiskus denn auch nur zwischen rund 173 000 Franken im Jahr 1940 (Minimum) und rund 424 000 Franken im Steuerjahr 1950 (Maximum).

Eine konservative Grundhaltung und eine fest verankerte Abneigung gegen solche Abgaben mochten die weiteren Gründe für eine solche Steuerpolitik der Gemeinden sein. Zu diesem Verständnis trug das damals fest verankerte Institut des Gemeinwerks viel bei. Es verpflichtete alle Haushaltungen, ob reich oder arm, zur Leistung von unentgeltlicher Arbeit an das Gemeinwesen. Es enthob viele Gemeinden der Pflicht, direkte Abgaben zu erheben. Der hohe wirtschaftliche Wert dieser oben in Kap. I.6.3.2 näher beschriebenen genossenschaftlichen Einrichtung wurde auch von Georg Sprecher damit begründet, dass vielerorts merkliche steuerliche Mehrbelastungen unausweichlich gewesen wären, wenn die Arbeiten alle entlöhnt hätten werde müssen.[266] Auch in diesem jahrhundertalten Solidaritätswerk drückte sich damit nicht zuletzt der Stolz und der unbedingte Wille aus, die Gemeindeeinrichtungen mit eigener Kraftanstrengung instand zu halten und sie nicht bezahlten Gemeindearbeitern zu überlassen.

---

260 Sprecher (1942), S. 169.

261 Gieré (1916), S. 175–177.

262 Gaudenz (1926), S. 75, Anm. 1.

263 Vgl. dazu unten Abschn. 8.3.

264 Von diesen Gemeinden gehörte eine Mehrzahl zu jenen, welche von einer Bevölkerungsabnahme betroffen waren, d. h. also eher ärmere Gemeinden.

265 Bei den meisten anderen nicht unterstützten Gemeinden lag der Steuerfuss regelmässig unter 3 Promille.

266 Sprecher (1942), S. 62.

6.3. *Fazit: Die Schere im Ausgaben-/Einnahmenverhältnis geht auf*

Die kleinen Gemeindegebilde sahen sich bis etwa Mitte des 20. Jahrhunderts einem Umfeld gegenüber, welches in mehrfacher Hinsicht ihren Gemeindehaushalt belastete.

Die Vielfalt der kommunalen Aufgaben – vom Kanton zugewiesene wie das Armenwesen oder von den Gemeinden selbst übernommene – erforderte enormen finanziellen Mitteleinsatz. Die Armenverwaltung trug in der Regel die Hauptlast daran, womit sie entscheidend für den ökonomischen Niedergang vieler Gemeinden war. In anderen wiederum beanspruchte das weitverzweigte Netz des Strassenwesens die höchsten Ausgaben, oder dann war es die dezentralisierte Siedlungsweise, welche das Schulwesen zum grössten kommunalen Aufwandposten machte. In einer weiteren Kategorie von Gemeinden schliesslich wurde die Ausgabenseite massgeblich vom Bauwesen oder auch vom Feuerwehrwesen dominiert.

Je nach Sichtweise verschärften die wirtschaftlichen und bevölkerungspolitischen Verschiebungen die finanzielle Notlage der Gemeinde oder aber sie wirkten als auslösender Faktor für ihre ökonomische Entwicklung. In jedem Fall aber wurden die bereits substanzarmen Kleingemeinden mit den Abwanderungen zusätzlicher Teile ihrer ökonomischen Substanz beraubt. Die sich gegenseitig verstärkenden, vielfältigen Veränderungen und Ereignisse mussten in diesen Miniaturgebilden zwangsläufig zu wachsender Verschuldung führen.

Auf der Einnahmenseite wirkte sich (neben der Hotellerie und dem Fremdenverkehr in den Tourismusgemeinden) die Entwicklung Graubündens von einem waldwirtschaftlichen Selbstversorgungskanton zu einem wichtigen Holzausfuhrgebiet volkswirtschaftlich höchst vorteilhaft aus. Die Reinerträge aus der Waldbewirtschaftung entlasteten trotz der Krisenempfindlichkeit dieses volkswirtschaftlichen Zweiges viele der finanziell gebeutelten Gemeindehaushalte. Die drückenden Ausgabenlasten vermochten sie dennoch nicht nachhaltig zu kompensieren. Von Steuern als einer weiteren Einnahmenquelle machten die Gemeinden zurückhaltend Gebrauch, weshalb sie noch nicht massgeblich zu gesünderen Gemeindefinanzen beitragen konnten. So lag denn auch in mancher Gemeinde die Einwohnerquote der Armenlasten über jener der Steuereinnahmen, d. h. allein schon die Unterstützungsleistungen je Einwohner überstiegen die gesamten Steuereinnahmen.

7. Das Armengut der Gemeinden als knappe Ressource

Die letzten beiden Abschnitte haben die hohen Armenlasten und deren Übergewicht in vielen Gemeindehaushalten aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet. Nun soll aber der Frage nachgegangen werden, welche einnahmenseitigen Massnahmen den Gemeinden denn zur Verfügung standen, um der sozialen Not ihrer Bewohner zu begegnen.

Nachfolgend soll hauptsächlich die Rede sein von der offenen Unterstützung als einer der beiden Hauptarten der Fürsorge. Auf die zweite, die Versorgung in Armen-, Waisen- und Krankenanstalten und damit auf die «geschlossene Fürsorge», wurde an anderer Stelle eingegangen.[267] Auch sie stand letztlich im Dienst der von der Armenordnung verlangten «angemessenen Unterstützung», d. h. jener Hilfe, welche im Einzelfall den angestrebten Zweck am ehesten zu erreichen versprach.

7.1. *Bereitstellung als Pflicht der Gemeinde*

Die Armenordnung von 1839 wies die Gemeinden in eher empfehlendem Sinne dazu an, Unterstützungsmittel für die Armenpflege bereitzustellen. Die Frage des Ob und des Wie war damit weitgehend ihrem eigenen Gutdünken und Ermessen anheimgestellt. So kam es auch, dass 1854, also wenige Jahre vor der neuen Armenordnung, immer noch 58 Gemeinden über keinen Armenfonds und kein Spendgut verfügten und des Öfteren noch auf das verpönte Ausstellen von Bettelbriefen[268] zurückgreifen mussten. Eine Hauptkritik an der Armenordnung von 1839 hatte deshalb darin gelegen, dass die Unterstützung der Bedürftigen zu wenig wirksam und zielgerichtet war. Mit dem neu aufkommenden Staatsverständnis war auch die Hoffnung verbunden, dass der erstarkende Kanton in dieser zentralen sozialpolitischen Frage den Gemeinden nicht mehr jene Freiheiten zugestand bzw. zugestehen musste und er sie enger in die Pflicht nahm.

---

267 Vgl. oben Teil Teil B.IV.

268 Vgl. zu diesem Institut oben Kap. I.6.2.1.

Die neue Armenordnung war denn auch – zumindest in der Formulierung – verbindlich, wenn sie forderte, dass jede Gemeinde für ein Armengut zu sorgen und dieses womöglich zu erhalten und zu vermehren hatte. Ihr war die Verpflichtung auferlegt, für die Armenpflege je nach Bedürfnis für ein spezifisches Vermögenssubstrat in Form eines Armengutes bzw. für dessen Erhaltung und Vermehrung zu sorgen. Fehlende Mittel oder der unzureichende Ertrag des Armenfonds[269] waren keine entlastenden Befreiungsgründe. Vielmehr hatte die Gemeinde dann die Unterstützung durch Privatbeiträge in Form von Geld oder Lebensmitteln und dergleichen zu gewährleisten, wofür zuerst die nächsten Verwandten des Bedürftigen zu veranlassen waren. Der Staat sollte erst in letzter Priorität einspringen müssen.[270] Die notorische Knappheit vieler Gemeinden an notwendigem Armengut veranlasste damit den Kanton schon früh zum Prinzip, dass die Verwandten des Notleidenden für dessen Unterstützung aufkommen mussten.[271] Die Allgemeinheit sollte von Unterstützungsleistungen möglichst verschont bleiben. In dieser Ausgestaltung fand aber auch Carl Ulysses von Salis-Marschlins' alte Forderung einer «planmässigen Errichtung eines Armenfonds» und einer «weislichen Verwaltung desselben»[272] als unabdingbares Erfordernis eines zweckmässigen Armenwesens ihre endgültige und breite Anerkennung.

Dem Armenfonds kam ausserdem die bestehende Erstattungspflicht des Unterstützten[273] ebenso zugute wie das Regressrecht der Gemeinde gegenüber dem Empfänger bzw. dessen Verwandten.[274] In der Praxis hatten diese beiden Vorschriften keine grossen Auswirkungen bzw. nur eine geringe Entlastung der Gemeinden zur Folge. Dennoch zeigten die Anstrengungen zur Substanzwahrung des Armenfonds, dass der Kanton und die Gemeinden sich der Bedeutung dieses Instrumentes für die Bekämpfung der Armut immer deutlicher bewusst waren. Auch diese Forderung ging letztlich auf die Vorschläge des Bündner «Armenpioniers» zurück, dessen Ideen und Visionen das Bündner Armenwesen immer stärker prägten.

7.2. Funktion, Entwicklung und Ausbreitung der Armenfonds

7.2.1. Der Armenfonds als zweckgebundenes Vermögen

Das Vermögenssubstrat des Armenfonds bzw. dessen Erträgnisse hatten ausschliesslich der Armenunterstützung zu dienen; es musste vom übrigen Gemeindevermögen ausgeschieden und verselbstständigt werden. Finanztechnisch kam ihm dieselbe Funktion zu wie unter der ersten Armenordnung:[275] Die zweckgebundenen, d. h. ausschliesslich für die Bedürfnisse der Armenfürsorge zur Verfügung stehenden Vermögenswerte dienten als festes Stammgut, als finanzieller Grundstock, der eine gute Armenpflege dauernd sicherstellen sollte.[276] Nicht in allen Gemeinden wurden diese Gemeindegelder aber immer mit genügender Sicherheit angelegt. So sah sich der Kleine Rat 1914 veranlasst, den Gemeinden seine noch immer geltende Verordnung von 1874 in Erinnerung zu rufen. Demnach gelte es als eine der wichtigsten Bedingungen einer guten Verwaltung, dass das Kapitalvermögen sicher angelegt sei oder angelegt werde. Zu diesem Zwecke seien Geld- oder Kapitalanlagen der Gemeinden «nur im Umfange des Kantons und auf doppelte Hypothek, sowie ohne solche, beim Kanton selbst, Standeskasse oder Kantonalbank, gestattet».[277]

Der Armenunterstützung dienten in aller Regel nur die Erträgnisse des Armenfonds, nicht aber dessen Bestand.

7.2.2. Starkes Wachstum mit sprunghaften Anstiegen

Die kommunalen Armenfonds entwickelten sich Im Verlauf der Jahrzehnte wie folgt:[278]

---

269 Zur begrifflichen Abgrenzung zwischen dem «Armengut» und dem «Armenfonds» vgl. unter Kap. I.6. oben.

270 § 6 Armenordnung.

271 Vgl. dazu Art. 328 ZGB, wonach das Gemeinwesen und die Angehörigen einer bedürftigen Person zur Unterstützung verpflichtet sind, wenn diese nicht in der Lage ist, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Die Verwandtenunterstützung geht dabei derjenigen durch das Gemeinwesen vor.

272 Von Salis-Marschlins (1806), S. 204.

273 § 7 Armenordnung. Danach hatte der Arme, wenn er wieder zu Vermögen kam, die aus der Armenkasse empfangene Unterstützung zinslos zurückzuerstatten.

274 Der Streit um die Feststellung verwandtschaftlicher Unterstützungspflicht war gemäss Art. 126 EGzZGB durch den Kleinen Rat zu entscheiden.

275 Vgl. dazu oben Kap. I.6.

276 Vgl. zur finanztechnischen Unterscheidung zwischen dem «Armenfonds» und dem «Armengut» Abschn. 7.3.2.

277 KA vom 13. März 1914, Nr. 11, S. 162.

278 Vgl. jeweilige Landesberichte.

Jahr	Summe (Fr.)
1855	633 241
1858	1 203 000[279]
1870	1 561 726[280]
1895	2 988 000
1910	4 984 134
1915	5 620 168
1923	7 355 000
1930	8 781 768
1933[281]	9 609 807
1935	9 801 090
1938	10 186 396
1945	11 681 019
1954	13 642 195

Tabelle 25: Entwicklung der kommunalen Armenfonds 1855–1954.

Die starke Zunahme der Armenfonds[282] mit der zweiten Armenordnung war nicht zufälliger Natur. Die Gemeinden nahmen sich mit einer neuen Ernsthaftigkeit der Armenpflege an. Die prekären Verhältnisse hatten ihr Verantwortungsbewusstsein geschärft. Die Aufwärtsentwicklung konnte aber auch allgemein als Hinweis auf eine schleichende «Machtverschiebung» hin zur kantonalen Ebene und als Beleg für das oben erwähnte neue Staatsverständnis gedeutet werden. Der Kanton nahm die Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung immer mehr in die Pflicht, und diese spürten ihrerseits ihre wachsende Abhängigkeit vom erstarkenden Kanton, was ihre Gewissenhaftigkeit förderte. Zur Durchsetzung seiner Anordnungen bediente sich der Kanton auch vermehrt aufsichtsrechtlicher Instrumente, so ab Anfang des 20. Jahrhunderts vor allem etwa mithilfe der Gemeindeverwaltungskontrolle. Die Gemeinden büssten ihre frühere staatsrechtliche Dominanz weitgehend ein. Mit anderen Worten: Die fast absolute Unabhängigkeit der Gemeinden von der übergeordneten Staatsebene war im Begriff, einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den beiden staatlichen Ebenen Platz zu machen. Einer verantwortungsvolleren und gleichmässigeren Aufgabenerfüllung konnte eine solche Entwicklung nur förderlich sein.

7.2.3. Verpflichtung führt zu starker Ausbreitung

Die blosse «Empfehlung», «auf irgendeine angemessene Weise ein Armengut zu bilden»,[283] hatte den Gemeinden unter der Vorgängerordnung alle Handlungsfreiheiten, von der Bildung bis zur Zusammensetzung desselben, offengelassen. Ihre Anstrengungen, entsprechende Hilfsmittel bereitzustellen, waren auch unter der neuen Armenordnung weiterhin geprägt von einer starken Orientierungs- und Hilflosigkeit der pflichtigen Kommunen.

Trotz der erfreulichen Ausbreitung von Gemeinden mit Armenfonds hatten andere wiederum grosse Schwierigkeiten, einen solchen zu gründen bzw. ihn aufrechtzuerhalten und die Armenlast mit eigenen Mitteln zu bestreiten. So konnten etwa im Jahr 1866/67 die Gemeinden St. Antönien-Rüti,[284] Pagig, Cazis, Wergenstein, einige Gemeinden im Lugnez, Vals und vor allem Braggio ihrer Pflicht, einen Armenfonds zu gründen und hieraus Unterstützungsleistungen auszurichten, nur ungenügend oder gar nicht nachkommen. In der von hohen Armenlasten betroffenen Gemeinde Braggio bemühte sich der Kanton (wie im Vorjahr bei der Gemeinde Wergenstein), aus Mitteln der Gemeinde, des Kreises und eventuell auch des Kantons[285] einen Armenfonds zu gründen.[286]

Dennoch stieg die Zahl jener Gemeinden, die ihre Armenfonds vermehren konnten, im Laufe der Jahre mit wenigen Brüchen kontinuierlich von 41 (1896) auf 47 (1897), 88 (1898), 77 (1899), 99 (1900) und 122 im Jahr 1906. Dabei besass Chur 1906 mit 736 708 Franken den grössten, Casti mit

279 StAGR XV 17a/38.

280 Die entsprechende Statistik bei Niederer (1878) weist dazu 408 582 Franken «an Gebäuden und Liegenschaften» und 1 153 144 Franken «an übrigem Vermögen» aus (S. 168). Im Vergleich dazu die Grösse der Armenfonds der ganzen Schweiz in diesem Referenzjahr: 133 822 634 Franken (S. 275).

281 Für dieses Jahr vgl. handschriftliche Zusammenstellung im Buch «Nutzungstaxen und Steuern; zu verrechnende Guthaben» sämtlicher 221 Gemeinden (Quelle: Archiv Amt für Gemeinden).

282 Die starke Bestandszunahme zwischen 1910 und 1938 etwa lässt sich mit den damaligen hohen Holzpreisen begründen. Sie ermöglichten vielen Gemeinden, die Armenfonds aus dem Ertrag ihrer Holzschläge zu äufnen (vgl. auch Mirer [1922], S. 73, Anm. 13).

283 Vgl. § 2 AO 1839.

284 Diese Gemeinde beschäftigte den Kanton wegen des Armenwesens in jener Zeit wiederholt. So musste sie aufgrund ihrer Notlage vom Kanton gestützt auf das neue Niederlassungsgesetz zur Einrichtung einer Armensteuer angehalten werden (LB 1877, S. 26).

285 Im folgenden Jahr bewilligte der Grosse Rat den Gemeinden Vals und Braggio einen Staatsbeitrag von 1 200 Franken bzw. 800 Franken (LB 1867–1868, S. 21).

286 LB 1866–1867, S. 21.

194 Franken den kleinsten Armenfonds. Während neben der Hauptstadt[287] noch die Armenfonds der Gemeinden Davos (103 847 Franken), Maienfeld (122 719 Franken) und Seewis i. P. (100 975 Franken) mehr als 100 000 Franken aufwiesen, verfügten die Gemeinden Calfreisen und Stugl/Stuls (1920 mit Bergün vereinigt) noch über keinen Armenfonds. Im Jahr 1914 besassen neben den erwähnten Gemeinden auch Jenaz (105 000 Franken), Schiers (104 600 Franken) und Seewis i. P. (100 400 Franken) einen Armenfonds von mehr als 100 000 Franken, während neben den beiden bereits genannten Gemeinden auch Strada (1978 mit Ilanz vereinigt) noch keine solche Einrichtung kannte.[288] Insgesamt spiegelte sich in der Zweiteilung der Gemeinden in jene mit stattlichen Armenfonds und jenen mit keinem oder nur geringen Unterstützungsmitteln die wirtschaftliche Stärke bzw. Schwäche aufgrund der grossen demographischen Veränderungen.

7.3. Zusammensetzung und Art der Verwendung

Bei der Frage, wie die Unterstützungsmittel zusammengesetzt sein sollten, stand den Gemeinden wie bisher eine grosse Freiheit zu. Je nach den konkreten Verhältnissen und den vorhandenen Bedürfnissen wurde die Hilfeleistung nach wie vor vor allem in Geld oder lebensnotwendigen Sachleistungen ausgerichtet.

7.3.1. Vielfältige Zuweisungen ins Armengut

Den kleinen und Kleinstgemeinden fiel es notgedrungen weiterhin schwer, die geforderten Mittel aufzubringen und ihren armengenössigen Bürgern genügende Unterstützungsleistungen zu verabreichen. Die Armenfonds reichten vielfach nicht aus. So rührte etwa 1870 nur knapp die Hälfte der Einnahmen für das Armenwesen aus den Erträgnissen der Armenfonds her, während die Beiträge der Gemeinden aus «ordentlichen» Mitteln rund 28 Prozent und die Staatsbeiträge[289] etwa 3 Prozent ausmachten. Im Weiteren trugen Einnahmen aus Bussen, Heirats- und Bürgerrechtsgebühren, Hundetaxen, Erbschaftssteuern[290] usw. gut 10 Prozent sowie Legate und Geschenke den Rest bei.[291] Insgesamt wiesen die Armenfonds der Gemeinden also weiterhin eine sehr vielschichtige Zusammensetzung auf. Um über gesicherte und nachhaltige Einnahmequellen zu verfügen, verpflichtete der Kanton die Gemeinden zunehmend, Mittel bestimmter Herkunft in den Armenfonds zu überführen.

7.3.2. Bedürfnisorientierte Zusammensetzung des Armenguts

Am Beispiel verschiedener Gemeinden wurde die vielfältige und den Bedürfnissen möglichst entsprechende Zusammensetzung der Armenfonds unter der ersten Armenordnung von 1839 aufgezeigt.[292] Der Blick auf das Konglomerat an Mitteln einiger ausgewählter Gemeinden unter der armenrechtlichen Nachfolgeordnung wies naturgemäss keine wesentlich andere Struktur auf. Die Gemeinden hielten sich weiterhin kaum an irgendwelche Gesetzmässigkeiten. Die Breite an Unterstützungsmitteln bewies aber auch das fortwährende Bemühen, auf die jeweiligen Bedürfnisse der Armengenössigen einzugehen. Nähere Aufschlüsse über die Art der Unterstützungen ermöglichte die gross angelegte landesweite Umfrage zum Armenwesen in der Schweiz im Jahr 1870.[293]

So wurde etwa in der Gemeinde Filisur das Kostgeld für einen Armen aus der Gemeindekasse entrichtet, um den Armenfonds äufnen zu können. In Molinis wurde ein jährlicher Beitrag von 5 Franken aus der Gemeindekasse zur Vermehrung des Armenfonds entnommen. Cumbels liess zwei

---

287 Mit der Kantonsverfassung von 1820 wurde Chur offiziell zur Hauptstadt des Kantons.

288 StAGR II 12 i–k, Schachtel «bis 1939»).

289 Davon Beiträge auch etwa an die Kosten der Auswanderung, für Unterbringung von arbeitsscheuen Personen in der Zwangsarbeitsanstalt Realta, für Spitalkosten an Fremde und Heimatlose usw.

290 Die Erbschaftssteuer wurde nach der kleinrätlichen Rekurspraxis als ein Korrelat der Armenunterstützung nach dem Heimatprinzip angesprochen, weshalb die Bürgergemeinde hier als einnahmeberechtigt galt und ihr gegenüber der politischen Gemeinde das Vorrecht eingeräumt wurde (vgl. RP I Nr. 240, 244). Es war deshalb allgemein üblich, dass diese Steuer für das Armenwesen Verwendung fand (vgl. Schreiben GI an Gemeinde Cazis vom 31. August 1953 [StAGR, Gemeinde Cazis, X 1 e 5, Mappe 6]). In den kleinen Berggemeinden fielen die Erbschaften in der Regel sehr bescheiden aus und trugen die Steuerabgaben nur unwesentlich zur Speisung des Armenfonds bei (vgl. Schmidt [1939], S. 115–116); vgl. auch Gaudenz (1926), S. 111.

291 Niederer (1878), S. 300.

292 Vgl. oben Kap. I.6.2.

293 Vgl. dazu Niederer (1878); eine weitere landesweite Statistikerhebung über die amtliche und freiwillige Armenpflege fand im Jahr 1890 statt (vgl. dazu oben Teil B.V.1.).

Männer «auf der Rod»[294] verköstigen, nahm aber die Bekleidung der beiden auf Rechnung der Armenkasse. In Valendas bestand die zu 1 200 Franken bewertete Liegenschaft in einem Armenhaus und einem dazugehörigen Baumgarten, welcher einen jährlichen Zins von 21 Franken abwarf. Die zu 1 420 Franken geschätzten Liegenschaften in Vignogn bestanden aus Äckern und Wiesen, welche an ganz arme Familien zinslos und an wenig Bemittelte für einen kleinen Zins zur Bearbeitung und Nutzniessung überlassen wurden. In Almens rührte die Einnahme von 17 Franken von der reformierten Korporation her und wurde mit einem Holzlos bezahlt. Masein unterstützte die Verwundeten des Deutsch-Französischen Krieges sowie die Brandbeschädigten von Ems und Maienfeld mit freiwilligen Beiträgen von 130 Franken in die Armenkasse. In Rothenbrunnen wurde die vermerkte Summe von 270 Franken zum Zwecke der Gründung eines Armenfonds gesammelt; ein weiteres zu Armenzwecken bestimmtes Vermögen besass die Gemeinde aber nicht. In Thusis wurde der Ertrag der Erbschaftssteuer ausschliesslich zur Äufnung des Armengutes verwendet. Die beiden Gemeinden Zillis und Reischen besassen ein zu Schul- und Armenzwecken gestiftetes Legat von ursprünglich 3 400 Franken. Der Armenfonds der Gemeinde Trins bestand unter anderem aus zwei Äckern und einer Wiese im Wert von 2 000 Franken. Die Gemeinde Pontresina gestand offen, dass «die Armenkommission [...] schon seit Jahr und Tag nicht in der Lage (ist), sich mit dem Armenwesen zu beschäftigen. Ist in Folge von Krankheit etc. eine momentane Hülfe angezeigt, so ist auch die private mildthätige Liebe gleich bei der Hand, dem Bedürfniss abzuhelfen.» In Zuoz bestand der Armenfonds aus einem Wohnhaus, welches zur Unterbringung durchreisender, obdachloser Armen und allfällig auch als Krankenhaus bei epidemischen Krankheiten benutzt wurde. In Sta. Domenica wurden die zu 317 Franken geschätzten Grundstücke armen Familien zinsfrei überlassen. Das «kleine Haus oder armelige Hütte» der Gemeinde Conters i. P. konnte von den ärmsten Familien unentgeltlich benutzt werden. Aufgrund ihres geringen Wertes konnte «sie nicht als zum Armenfond gehörig betrachtet» werden. In Davos figurierte unter den «Verwaltungs- und anderen Abgaben» ein Posten von 161 Franken für Ankauf von Wein, welcher armen Kranken auf Anordnung des Arztes gratis verabreicht wurde. In der Gemeinde Klosters wurde dauernd Unterstützungsbedürftigen monatlich eine Unterstützung an Viktualien verabreicht. Vorübergehende Unterstützungen wurden gespendet an arme Schulkinder durch unentgeltliche Abgabe von Schulmaterialien und Brot, ferner an Kranke durch Bezahlung von Arztrechnungen. Auch wurden Beerdigungen ganz Mittelloser gewöhnlich aus der Armenkasse bestritten. Die zu 208 370 Franken bewerteten Gebäulichkeiten in der Stadt Chur bestanden aus einem Krankenhaus, einem Armen- und einem Waisenhaus nebst Stallung und Zubehör, die Liegenschaften aus Baum- und Weingarten, Wiesen und Acker. Als Ertrag der Fonds wurden die Produkte der Liegenschaften und die Zinsen des Kapitals in Rechnung gebracht. Reisende und Bettler wurden durch Reisegeld und Lebensmittel sowie durch Verpflegung im Krankenhaus unterstützt. Interessant ist im Übrigen auch der Hinweis, dass die Defizite nicht aus der Gemeindekasse, sondern von Zeit zu Zeit aus anderen der Bürgerschaft gehörenden Fonds gedeckt wurden.[295] In Grüsch wurde der Armenfonds «vermehrt durch Erbschaftsgebühren bei kinderlosem Absterben hiesiger Bürger». Die Gemeinden Trimmis und Untervaz[296] wiesen auf ihre eigenen Armenanstalten hin. In Zizers diente ein Wohnhaus mit Stallung vorläufig als Armenhaus. Auf ihr eigenes Armen- und Krankenhaus wies auch die Gemeinde Disentis hin. In Tujetsch schliesslich wurde altersschwachen, gebrechlichen und arbeitsunfähigen Personen das Betteln in den Häusern der Gemeinde noch gestattet. Die mit 500 Franken aufgeführten Lose bestanden in urbarisierten kleinen Landparzellen, welche zum Anbau und zur Pflanzung von Korn und Kartoffeln übergeben wurden.

---

294 Beim «Rodgang» wurden Arme, welche zur Dorfgemeinschaft gehörten (Ortsarme), zeitweise, d. h. periodisch abwechselnd, «von Haus zu Haus» in Verpflegung gegeben; diese Hausarmen wurden also von ihren Mitbürgern direkt unterhalten, wofür am wenigsten Organisation und Aufwand nötig war (vgl. für den Kanton Aargau Dubler [wie oben S. 85, Anm. 134], S. 23–24). In einem Fall aus dem Jahre 1895 hielt der Kleine Rat fest, dass die Verköstigung Armer auf der Rod unstatthaft sei, weil sie im Widerspruch zu Art. 1 der AO 1857 stehe. Diese Bestimmung mache es den Gemeinden zur Pflicht, ihre Armen in angemessener Weise zu versorgen. Dieser Anforderung entspreche die Versetzung in ein Armenhaus oder deren ständige Unterbringung bei einer passenden Familie, nicht aber der die Rücksichten der Humanität verletzende Rodgang (RP I Nr. 167).

295 Vgl. näher zum Armenwesen in der Stadt Chur unten Kap. V.6.1.

296 Vgl. näher zum Armenwesen in der Gemeinde Untervaz unten Kap. V.6.2.

Die Beispiele zeigen die weiterhin völlig unterschiedliche und manchmal auch willkürliche Zusammensetzung der Armenfonds. Sie entsprach in den Grundzügen noch weitgehend jener unter Geltung der alten Armenordnung. Der Aufbau des Armengutes wie auch die Ausrichtung von Unterstützungsleistungen wurden nach wie vor von Zweckmässigkeitsüberlegungen und von den praktischen Bedürfnissen der Armengenössigen bestimmt. Formen der offenen und der geschlossenen Fürsorge vermischten sich. Aus realpolitischen Überlegungen unterliess es die Armenordnung, den Gemeinden Vorschriften darüber zu machen, wie und woraus sie die benötigten Hilfsmittel besorgen sollten.[297]

Die Vielfalt der Mittel für Unterstützungsleistungen deutet aber auch auf das verzweifelte Bemühen vieler Gemeinden hin, Hilfsquellen für ihre Armenpflege zu erschliessen. Stellvertretend stehen hierfür jene etliche Gemeinden, welche ihre Armen zur Verköstigung «auf die Rod» schickten, obwohl dieses Mittel im Widerspruch zur Armenordnung stand und als zweckwidrig und unstatthaft erachtet wurde.[298]

7.3.3. Einbürgerungstaxen als sichere Einnahmenquelle

Die zufällige und heterogene Zusammensetzung der Armengüter wurde immer häufiger als Missstand empfunden. In ihrem Bericht von 1897 an den Grossen Rat beklagte sich die Regierung denn auch darüber, dass die Armenfonds nur ungenügend wuchsen und ihre Zusammensetzung nicht den steigenden Anforderungen entsprach. Es sei deshalb notwendig, nach neuen Einnahmequellen zu suchen.[299] Die bisherige Alimentierung der Unterstützungsmittel widersprach den zunehmenden Bestrebungen, für gesicherte und regelmässige Einnahmequellen zugunsten des Armenfonds zu sorgen. Die Armenpflege sollte auf gestärkte Grundlagen gestellt und beständiger werden.

Aufgrund ihres engen inhaltlichen Bezuges zur Armenpflege boten sich die Einnahmen aus den Einbürgerungstaxen schon früh für eine Verwendung zugunsten bedürftiger Bürger an.[300] Das «Gesetz über die Erwerbung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts und den Verzicht auf dieses Recht» von 1937[301] wies die Gemeinden denn auch an, die Einbürgerungstaxen dem Armenfonds zuzuschreiben. Der innere Grund lag darin, dass die Einbürgerungstaxen ihren Ursprung in den Massnahmen zur Bekämpfung der Heimatlosigkeit in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, den Zwangseinbürgerungen, hatten. Der durch das Heimatprinzip drohenden Verschuldung konnten sich die Gemeinden nur durch die Erhebung von Einbürgerungstaxen erwehren. Die daraus fliessenden Einnahmen mussten sie deshalb dem Armenfonds zuweisen. Die Regelung bewährte sich und das Bürgerrechtsgesetz vom 29. April 1956[302] sah keine Veranlassung, daran etwas zu ändern.[303] Mit der Revision des Bürgerrechtsgesetzes musste der Kanton aber auf einen Missstand in etlichen Gemeinden reagieren, die vom Kanton unterstützt werden mussten. Mit wahllos aufgenommenen Bürgern und deren hohen Einbürgerungstaxen erhofften diese, sich von der finanziellen Abhängigkeit des Kantons befreien zu können. Ihre Erwartungen erfüllten sich aber nicht. Mit ihren «unvorsichtigen und bedenkenlosen Einbürgerungen»[304] handelten sie sich weitere, für sie nicht mehr tragbare Armenlasten ein. Tatsächlich fand zwischen 1937 und 1955 vor allem im Calancatal, wo Gemeinden teilweise hohe Armenlasten zu tragen hatten, ein eigentlicher Einbürgerungstourismus mit entsprechend hohen Einnahmen aus Einbürgerungstaxen statt. So summierten sich in der diesbezüglich auffälligsten Gemeinde Arvigo die zwischen dem Ersten und dem Ende des Zweiten Weltkrieges für 130 Neubürger[305] einkassierten Gebühren auf annähernd 300 000 Franken. Auch wenn die Taxen gesetzeskonform dem kommunalen Armenfonds zuflossen, reichten dessen

---

297 Vgl. § 6 in Verbindung mit § 10. Die Armenordnung von 1839 hatte den Gemeinden noch beispielhaft Mittel für die Errichtung und Äufnung eines Armengutes vorgeschlagen (Art. 2 AO 1839).

298 Vgl. auch Mirer (1922), S. 30, und auch etwa RP I Nr. 167, II Nr. 1183.

299 LB 1897, S. 96.

300 Vgl. dazu die Ausführungen zur Beispielgemeinde St. Antönien-Castels, Kap. V.6.4.3.

301 AGS 1935–1945, S. 247–251; B vom 27. April 1936, S. 19, betreffend die Revision des kantonalen Einbürgerungsgesetzes; VGR vom 25. Mai 1936, S. 84, 101; GVP II 1937/38 Nr. 112.

302 Gesetz über Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz; aRB 1957, S. 23; B vom 10. Oktober 1955, S. 229–256; GRP 1955, S. 262, 264, 276).

303 Vgl. Art. 18 Abs. 3 leg. cit. und Art. 7 Vollziehungsverordnung zum Armengesetz von 1955.

304 Zit. B vom 10. Oktober 1955, S. 229–230.

305 Zwischen 1900 und 1960 bürgerte die Gemeinde sogar 266 Personen ein (vgl. dazu StAGR, Einbürgerungen 1801–1960, II. Teil Regesten/Verzeichnisse, S. 542–555).

Erträgnisse nicht aus zur Bestreitung der im Jahr 1946 ausbezahlten Armenunterstützungen.[306] Die bedürftig gewordenen neuen Gemeindebürger klopften an der Gemeindetür an und forderten ihr Recht auf Armenunterstützung. Es erwies sich als Wunschdenken der Gemeinden, dass sich die Verarmten nach der Einbürgerung nicht mehr blicken liessen.

Diesen Beispielen von Fehlentwicklungen zum Trotz bildeten die Einbürgerungstaxen vielenorts eine willkommene und nachhaltige Einnahmequelle für Unterstützungsleistungen.[307]

8. Wachsender Einfluss des Kantons

Die zurückliegenden krisenhaften Jahrzehnte wirkten im kantonalen Finanzhaushalt bis zu den 1950er-Jahren nach. Dennoch entlastete der Kanton mit der Einrichtung besonderer Finanzierungsinstrumente wie etwa der kantonalen Hilfskasse die Gemeinden in ihrer Unterstützungstätigkeit. Hohe Gemeindelasten erforderten aber auch weiterhin kantonale Hilfe.

Die Übersicht über die Kantonsfinanzen und damit auch über die Leistungen des Kantons im Armenwesen wurde bis weit ins 20. Jahrhundert hinein durch eine rund 100 Jahre alte Rechnungslegung erschwert, weshalb sich ein kurzer Blick auf die formalen Rechnungsgrundlagen aufdrängt.

8.1. Veralteter Finanzhaushalt erschwert Übersicht

Das kantonale Rechnungsschema bis 1942 stammte im Wesentlichen noch aus der Mitte des 19. Jahrhunderts.[308] Bis dahin waren der Voranschlag[309] und die Rechnungslegung materiell und formell veraltet, unklar und unvollständig. Der formellen Seite schenkte man nur wenig Beachtung. Erst Anfang der 1850er-Jahre ging man immer mehr zu einer einheitlichen Staatsverwaltung über. Auch das Budgetwesen erfreute sich nun einer grösseren Beachtung, welche darin gipfelte, dass der Grosse Rat 1854 aufgrund der neuen Verfassung die Budgetberatung und -festsetzung ausdrücklich als sein Recht und seine Pflicht festlegte. Das Rechnungsreglement von 1856 half dann vollends mit, das bündnerische Finanzwesen in modernere Bahnen zu lenken. Die Entwicklung fand im gleichen Jahr ihre Fortsetzung mit der Einführung der direkten Besteuerung, weshalb die ersten 1850er-Jahre auch als die Geburtsjahre des modernen bündnerischen Staatshaushalts bezeichnet worden sind.[310]

Dennoch verunmöglichten die veralteten finanz- und buchhaltungsrechtlichen Grundlagen eine wahrheitsgetreue Darstellung der Kantonsfinanzen in ihrer zeitlichen Entwicklung bis weit ins 20. Jahrhundert hinein. Nach Peter von Rechenberg machten Unklarheiten und Unwahrheiten in der Buchung, Aktivierung effektiver Passiven und anderes das Chaos vollständig.[311] Erst verschiedene politische Vorstösse und ein Expertenbericht[312] veranlassten den Kanton in den 1940er-Jahren, die Staatsrechnung nach modernen Grundsätzen umzugestalten.[313] Gleichzeitig wurde eine Bilanzbereinigung[314] vorgenommen, welche das bisher ausgewiesene Reinvermögen von fünf Millionen Franken in einen Schuldenüberschuss von 29 Millionen Franken verwandelte.[315]

8.2. Schwache finanz- und wirtschaftspolitische Ausgangslage

Verschiedene Ereignisse waren verantwortlich dafür, dass die Bündner Wirtschaft während der rund 100 Jahre geltenden Armenordnung von 1857 eine Entwicklung durchlief, welche von wachstumsfördernden Impulsen[316] ebenso gekennzeichnet war wie auch von herben Rückschlägen. Beide Ausprägungen wirkten sich nicht nur auf die Gemeinde-, sondern auch auf die Kantonsfinanzen nachhaltig aus. Zu den angesprochenen formalen Unzulänglichkeiten passte es deshalb, dass ein enges fi-

306 Bundi (2016), S. 342, mit dortigen Hinweisen.

307 Wie weiter unten anhand der Beispielgemeinde St. Antönien-Castels näher aufgezeigt wird (vgl. Kap. V.6.4.3.).

308 Von Rechenberg (1950), S. 33, Anm. 2.

309 Heute «Budget».

310 Pieth (1982), S. 449; von Tscharner (1915), S. 14; vgl. bereits oben Abschn. 6.1.

311 Von Rechenberg (1950), S. 33.

312 Vgl. Eggmann / Bruggmann (1940).

313 Vgl. B 1943, S. 309, betreffend die Umgestaltung der kantonalen Verwaltungs- und Vermögensrechnung und den Rechnungsabschluss für das Jahr 1942.

314 Damit werden vorhandene Bilanzwerte überprüft und Vermögensteile zum Teil neubewertet.

315 Von Rechenberg (1950), S. 33.

316 Dazu gehörte schwergewichtig ab den 1880er-Jahren etwa der Bahnbau und das Aufkommen des Tourismus, was sich in der Zunahme des steuerbaren Vermögens und Erwerbs um 95 Prozent bzw. 566 Prozent bis zum Jahre 1913 widerspiegelte (von Rechenberg, S. 49).

nanz- und realwirtschaftliches Korsett den Kanton bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts in seinen ökonomischen Aktivitäten stark einschränkte. Seine schwache Finanzlage erlaubte es ihm nicht, die Gemeinden wirksam von ihren hohen Aufwendungen zu entlasten. An diesem Zustand sollte sich erst allmählich etwas ändern.

Die eingeschränkte ökonomische Basis der Gemeinden musste sich auch auf die Leistungsfähigkeit des Kantons auswirken. Auch dieser sah sich nicht auf finanzpolitische Rosen gebettet. Die schwache kantonale Wirtschaftsbasis zwang zu einem sparsamen Umgang mit den Staatsmitteln. Davon waren nicht zuletzt soziale Projekte wie die Unterstützung des Armenwesens betroffen. So konstatierte denn auch Bruno Tuor, dass die Leistungen Graubündens für soziale Wohlfahrt unter allen Kantonen an letzter Stelle stünden.[317] Der Bericht über die Staatsrechnung für das Jahr 1955 verhiess aber auch für die Zukunft diesbezüglich (bei im Übrigen gutem Rechnungsabschluss) kaum Besserung. Der Kanton müsse sich weiterhin grösste Zurückhaltung und Sparsamkeit auf sozialem und kulturellem Gebiet auferlegen.[318]

Der zusammenfassende Blick auf die Finanzlage Graubündens im 20. Jahrhundert zeigte zwar bis in dessen ersten beiden Jahrzehnte hinein verhältnismässig solide Kantonsfinanzen. Danach verschlechterte sie sich aber im Zuge krisenhafter Jahrzehnte und fand in den späten 1940er-Jahren ihren Höhepunkt. Die langsam einsetzende Konjunkturerholung Mitte des Jahrhunderts liess wieder ausgeglichene Jahresabschlüsse zu. Der Zyklus findet im Zahlenverlauf der Schuldenüberschüsse[319] jener Jahre seinen Ausdruck:[320]

Jahr	Schuldenüberschuss (in Mio. Franken)
1942	30.3
1949	41.3
1953	36.5
1954	34.4
1957	18.3

Tabelle 26: Schuldenüberschüsse des Kantons 1942–1957.

«Der Staatshaushalt ist das Spiegelbild der hinter ihm stehenden Volkswirtschaft.»[321] Nach dem Gesagten traf diese Feststellung auf den Kanton Graubünden vorbehaltlos zu. Sein Engagement im Bereich der Armenfürsorge muss (auch) vor diesem komplexen finanzpolitischen Hintergrund beurteilt werden.

8.3. «Zuckerbrot und Peitsche» als armenpolitisches Prinzip

Die kantonale Armenordnung von 1857 wies dem Kanton im Armenwesen neben den Gemeinden nur eine nachrangige Funktion zu. Dennoch nahm er auf vielfältige Art und Weise auf diese zentrale wohlfahrtsstaatliche Aufgabe aktiv Einfluss. Als sich etliche Gemeinden mit zunehmender Dauer nicht mehr in der Lage sahen, ihre Armenlasten aus eigener Kraft zu meistern, trat ihnen der Kanton mit verschiedenen Unterstützungsinstrumenten zur Seite. Seine Position der zunehmenden relativen Stärke machte sich der Kanton zunutze, um die Praxis für seine Unterstützung an die Gemeinden laufend zu verschärfen. Zudem sollte eine bessere Kontrolle die vielfach mangelhaften und ordnungswidrigen Zustände in Gemeindeverwaltungen[322] beseitigen. Die Massnahmen kamen aber einer eigentlichen Gratwanderung gleich, durften sie doch weniger darin bestehen, die Gemeinden in ihrer Eigenständigkeit zu beschneiden, als vielmehr sie zu beraten und zu unterstützen.

Die Unterstützungsformen seitens des Kantons unterteilten sich nach Massgabe der Armenordnung in direkte und indirekte Leistungen. Zur ersten Kategorie zählten etwa die Errichtung und Führung selbstständiger Pflegeanstalten wie der kantonalen Anstalt Waldhaus. In ihr fanden arme, kantonsangehörige Kranke Aufnahme und unentgeltliche Pflege. Sie wurde durch die im Jahr 1913 eröffnete Versorgungsanstalt Realta entlastet. Sodann war der Kleine Rat befugt, bei Unglücksereignissen wie etwa Brandfällen[323] und in Anwendung der 1849 erlassenen Verordnung betreffend die kantonale Hilfskasse[324] eine ausserordentliche

317 Tuor (1960), S. 105, mit Hinweis auf Bärtsch Konrad: Die Forderungen Graubündens an den Bund, Chur, 1991; vgl. auch Sprecher (1942), S. 195–197.

318 Bericht des Kleinen Rates an den Grossen Rat zur Staatsrechnung 1955, S. 211, 218.

319 Ein Schuldenüberschuss ist das Resultat eines Bilanzfehlbetrags, d. h. die Verpflichtungen eines Gemeinwesens übersteigen sein Gesamtvermögen.

320 Staatsrechnung 1957, S. 203.

321 Zit. aus Tuor (1960), S. 113, mit Hinweis auf Bärtsch: Die Forderungen Graubündens an den Bund, Chur, 1991, S. 7.

322 Am schlimmsten zeigten sich die Verhältnisse im kommunalen Rechnungswesen und in der Buchhaltung.

323 So etwa in den 1870er-Jahren bei den Brandfällen in Lavin, Ems, Maienfeld und Waltensburg (vgl. LB 1870–1871, S. 55); vgl. dazu auch Kap. I.1.

324 Vgl. AGS 1860, S. 409.

Kollekte zu veranstalten und daraus den Geschädigten eine Unterstützung zu verabreichen.

Eher noch bedeutender als die direkte erwies sich die indirekte staatliche Unterstützung. Sie zeigte sich vor allem in Form von eigentlichen Subventionen. Einmalige oder wiederkehrende Zuwendungen geldwerter Mittel milderten die primäre Unterstützungspflicht der Gemeinden und trugen damit zu deren institutionellem Überleben bei. Die Solidarität fand in verschiedenen kantonalen Hilfsinstrumenten ihren Ausdruck.

8.3.1. Die Unterstützung armer Gemeinden als existenzsichernde Massnahme

Die Schuldenlast einzelner Gemeinden nahm in den Jahrzehnten vom Übergang ins 20. Jahrhundert und bis weit in dieses hinein Ausmasse an, die sie nicht mehr aus eigener Kraft bewältigen konnten. Den wichtigsten innerstaatlichen Verbänden drohte, dass ihr Ringen um Selbstständigkeit als aussichtslos gelten musste und sie ihren, vor allem finanziellen, Verpflichtungen nicht mehr nachkommen konnten. Mit dem Wegfall der Finanzautonomie wäre ein zentrales Gemeindefundament weggebrochen.[325] Solche bedrohten Gemeinden vermochten ihre Jahresrechnungen nur noch mit einem Verwaltungsdefizit abzuschliessen, womit sie zu «Defizitgemeinden» wurden.[326] Den Hauptanteil an dieser Entwicklung beanspruchten in aller Regel die hohen Armenlasten. Auf den direkten Zusammenhang zwischen Armenlasten und defizitären Abschlüssen liess etwa der Bericht des Kleinen Rates zur Verwaltungsrechnung 1907 zu einem Posten von 18 399 Franken unter dem Titel «Beiträge an Gemeindeverwaltungen» schliessen, wonach dieses Geld zur Deckung des Verwaltungsdefizites, d. h. der Ausgabenüberschüsse von elf Gemeinden, verwendet werde. Mit der Bemerkung, dass die Armenlasten dieser Gemeinden im Ganzen kaum abgenommen hätten, bei den meisten aber immerhin eine stetige Verbesserung ihrer Finanzlage zu verzeichnen sei,[327] wurde die Quelle der misslichen finanziellen Lage zumindest indirekt klar geortet.

Anderweitige Hilfe tat also not, wollten sich die verschuldeten Gemeinden nicht der Zwangsvollstreckung in ihre Existenzmittel und damit der Aufhebung ihrer Selbstverwaltung aussetzen. Die Übernahme der Gemeindedefizite durch den Kanton war eine solche Hilfsmassnahme. Mit ihr setzten sich die Gemeinden allerdings der kantonalen Aufsicht aus, welche mit einigen Auflagen verbunden war. Sie mussten dabei den Nachweis erbringen, dass ihre sämtlichen finanziellen Kräfte die selbstständige Weiterführung ihres Haushaltes nicht mehr zu gewährleisten vermochten. So mussten sie den höchstmöglichen Steuersatz veranschlagen, und es wurden ihnen Nutzungstaxen (welche für die Bürger 50 Prozent und für die Niedergelassenen 75 Prozent des Wertes der Nutzungen zu betragen hatten) sowie verschiedene Sonderbelastungen auferlegt.[328] Zu diesen gehörten die Besteuerung der ganzen Viehhabe zu mindestens 70 Prozent der Viehversicherungsschatzung, eine Grundsteuer, Gratisgemeinwerk, die Abwälzung der Kosten für Schülerversicherung, Strassenbeleuchtung und anderes mehr. Ausserdem mussten sich diese Gemeinden einer sehr strengen Ausgabenkontrolle unterziehen.[329] So brauchte es etwa für ausserordentliche Ausgaben von über 50 Franken die Zustimmung der damaligen Gemeindeverwaltungskontrolle. Ganz allgemein wurde aufgrund der mehrfach geänderten Verordnung von 1946 einer Gemeinde finanzielle Hilfe seitens des Kantons erst gewährt, wenn es ihr nicht möglich war, ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen, obwohl sie alle Mittel der Selbsthilfe ausgeschöpft und grösste

---

325 Siehe auch Sprecher (1942), S. 203; auch zu den Folgen der zunehmenden Armenlasten vgl. oben Abschn. 5.7.

326 Vgl. etwa diese Bezeichnung in GVP IV Nr. 107 vom 24. Januar 1941 (Neukirch).

327 Auch in einer Serie von Beiträgen in der Neuen Bündner Zeitung zum Entwurf für ein neues Gemeindegesetz wurde bemerkt, dass die meisten Gemeinden, welche die Unterstützung des Kantons anfordern müssten, wegen übermässiger Armenlasten in diese Notlage geraten seien (Ausgabe Nr. 55 vom 6. März 1944; StAGR II 13 a 2.).

328 Vgl. auch die entsprechende regierungsrätliche Praxis dazu, so etwa RP II Nr. 1134, 1135 und 1217, V Nr. 4346 und 4721.

329 Eine erste kleinrätliche Verordnung von 1901 über die Unterstützung armer Gemeinden wurde mit Kleinratsbeschluss vom 25. Januar 1936 betreffend «Übernahme des Defizites finanzschwacher Gemeinden durch den Kanton» aufgehoben (AGS 1935–1945, S. 199), welcher seinerseits am 30. April 1946 durch eine neue Verordnung ersetzt wurde (AGS 1946–1950, S. 19). Mehrere weitere Beschlüsse engten diese Gemeinden weiter ein, wie etwa jener über die Vergebung subventionierter Arbeiten durch unterstützte Gemeinden vom 5. März 1936 (AGS 1935–1945, S. 219), über Holzverkäufe durch unterstützte Gemeinden vom 16. Oktober 1936 (AGS 1935–1945, S. 232) oder über Forstmassnahmen in unterstützten Gemeinden vom 7. Juli 1938 (AGS 1935–1945, S. 353) (siehe auch AGS 1935–1945, S. 199, Anm. 1).

Sparsamkeit walten lassen hatte. Die verschiedenen Verordnungen erwiesen sich aufgrund ihrer Formulierung mehr als moralische denn als rechtliche Verpflichtung des Kantons, finanzbedrohte Gemeinde zu unterstützen. Es war vor allem sein vitales Interesse an gesunden und existenzfähigen Gemeinden, welches den Kanton in aller Regel bewog, diesen helfend unter die Arme zu greifen.

Kantonalrechtliche Massnahmen setzten damals erst zu einem Zeitpunkt ein, wenn sich eine Gemeinde im finanziellen Niedergang befand. Diesen aufsichtsrechtlichen Missstand bemängelte auch PETER LIVER, als er in einem Vortrag 1946 festhielt: Kantonale Weisungen über das Finanzgebaren einer Gemeinde «kommen in der Regel zu spät. Wenn sie ergriffen werden könnten, bevor eine Gemeinde sich auf dem Wege des Niederganges festgefahren hat, würden sie in vielen Fällen den Zerfall der Gemeindefinanzen verhindern. [...] Aber es fehlen alle gesetzlichen Grundlagen für eine laufende Orientierung der Aufsichtsbehörde über den Stand der Finanzen und ihrer Verwaltung in den Gemeinden und für rechtzeitige Vorkehren zur Verhinderung und Beseitigung von Missständen.»[330] Von einer begleitenden, präventiven aufsichtsrechtlichen Kontrolle im heutigen Sinne war man damals noch weit entfernt.

Die schuldengebeutelten Gemeinden waren damit nicht nur auf kantonale Beiträge für ihr Armenwesen angewiesen, sondern bald auch auf die Übernahme ihrer Verwaltungsdefizite durch den Kanton. Die Zahl dieser Gemeinden stieg in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts praktisch von Jahr zu Jahr. Waren es von 1905 bis 1920 regelmässig rund ein Dutzend, mussten in den folgenden Krisenjahren immer mehr Gemeinden die Unterstützung des Kantons in Anspruch nehmen, wie folgende Zusammenstellung zeigt:[331]

Jahr	Anzahl Gemeinden	Ausgerichtete Beträge (in Franken)
1905	12	18 703
1915	13	39 371
1925	20	106 916
1935	27	184 192
1945	35	364 408

Tabelle 27: Entwicklung der Anzahl unterstützungsbedürftiger Gemeinden 1905–1945.

330 LIVER (1947), S. 21–22.

331 Vgl. RB vom 28. März 1947, Prot. Nr. 1040.

In den 1940er-Jahren pendelte sich die Zahl dieser unterstützungsbedürftigen Gemeinden zwischen 30 und 40 ein. Im Jahr 1953 waren es 42 oder rund ein Fünftel aller Gemeinden, welche sich aus eigener Finanzkraft nicht mehr halten konnten und stets oder vorübergehend ihr Defizit auf den Kanton abwälzen mussten. Während 55 Jahren, von 1902 bis 1957, ermöglichte der Kanton mit dieser solidarischen Massnahme das ökonomische Überleben vieler Gemeinden. Noch in den letzten beiden Jahren (1956 und 1957) erhielten 20 Gemeinden Defizitbeiträge in der Höhe von rund 200 000.– Franken pro Jahr. Die bescheidene Hilfe an notleidende Gemeinden beschränkte sich im Wesentlichen auf die teilweise Übernahme von untragbaren Armen- und Schullasten. Das System der Defizitübernahme wurde schliesslich 1957 abgelöst durch jenes des interkommunalen Finanzausgleichs.[332]

Die Tabelle 22 (S. 144) illustriert die Entwicklung der Gemeindedefizite von 1905 bis 1952 in einigen Jahresschritten. Die Beträge kumulierten sich zu Summen, die für damalige Verhältnisse ausserordentlich waren. Bis 1945 übernahm der Kanton Gemeindedefizite in Höhe von 5 306 883 Franken (teuerungsbereinigt 6 223 305 Franken) und bis zum Schluss dieser Massnahme 1957 9 119 340 Franken.[333]

Zu diesen Übernahmen der Rechnungsdefizite der Gemeinden kamen noch jene an die Amortisation der mithilfe der Schweizerischen Nationalbank ausgelösten Entschuldungsaktion[334] von 907 711.80 Franken. Gesamthaft entrichtete der Kanton damit an notleidende Gemeinden in diesen 55 Jahren Beiträge in der Höhe von 10 027 051.98 Franken, wobei die höchste Auszahlung im Jahr 1945 an 35 Gemeinden mit 364 408.48 Franken erfolgte.[335]

Die Defizitübernahmen wurden zwar jeweils zulasten der kantonalen Verwaltungsrechnung übernommen, waren aber rückerstattungspflichtig.[336]

332 Vgl. zu diesem Ausgleichsinstrument unten Kap. VII.8.2.

333 Vgl. LB 1945, S. 7, 10; 1957, S. 17; B 1964 betreffend den Erlass eines Gemeindegesetzes, S. 153, 175; B 1982/83 betreffend den Bericht der Regierung an den Grossen Rat über den interkommunalen Finanzausgleich, S. 378–379. Die Gemeinden mit den höchsten Defizitübernahmen bis 1955 können der Tabelle 21 (S. 144) entnommen werden.

334 Vgl. zu diesem Unterstützungsinstrument unten Abschn. 8.4.

335 Zit. B 1982/83, S. 378–379.

336 Art. 3 der Verordnung vom 30. April 1946 (vgl. z. B. LB 1942, S. 8, und LB 1946, S. 11).

In der Praxis geschah dies aber höchstens dann, wenn durch nicht voraussehbare Umstände mutmasslich eine dauernde finanzielle Besserstellung der Gemeinde eintreten sollte. So zahlten etwa die Gemeinden Lostallo (13 389.29 Franken), Rongellen (200 Franken) oder Flond (1 707.05 Franken) früher erhaltene Unterstützungsbeträge zurück.[337] Die Gemeinde Marmorera erlangte im Jahr 1950 ihre zuvor eingebüsste finanzielle Selbstständigkeit wieder. Dank des Kraftwerkbaus sah sie sich in der Lage, dem Kanton alle empfangenen Unterstützungen in Form von Defizitübernahmen (30 278.32 Franken) – wie auch die Beiträge an die Amortisation der beiden ihr gewährten Entschuldungsaktionen in Höhe von 11 748 Franken – zu erstatten. Viele weitere Gemeinden folgten und konnten ihre Schulden beim Kanton tilgen, sodass sich per Ende 1974 der in der Staatsrechnung (pro memoria) aufgeführte Rückforderungsanspruch gegenüber den seinerzeit unterstützten Gemeinden auf noch 6 628 231.14 Franken bemass.[338] Die Rückzahlungen verliefen dennoch schleppend. Im Landesbericht von 1980 musste die Regierung deshalb etwas ratlos feststellen, dass nennenswerte Rückzahlungen nicht mehr zu erwarten seien, nachdem der verbleibende Betrag von 6 288 559.89 Franken fast ausnahmslos Gemeinden betreffe, bei denen die finanzielle Entwicklung kaum eine Rückforderung erlaube.[339] Bereits 1983 glaubte sie wieder die Hoffnung äussern zu dürfen, dass mit der Verbesserung der Finanzlage der Gemeinden weitere Rückzahlungen möglich sein würden.[340]

Neben diesen Defizitübernahmen richtete die Standeskasse den meisten unterstützten Gemeinden beträchtliche Vorschüsse aus, welche sich auf beachtliche Beträge summierten und stetig anwuchsen: 1925 auf 949 365.– Franken, 1930 auf 1 228 872.– Franken und 1934 auf 1 805 976.– Franken.[341] Die Unterstützung armer Gemeinden durch den Kanton erschöpfte sich aber nicht in diesen monetären Entlastungsaktionen. Um überforderte oder nachlässige Gemeinden vor finanziellem Schaden zu bewahren, besorgte die Gemeindeverwaltungskontrolle auch administrative Arbeiten im Bereich des Armenwesens, wozu sie des Öftern Anlass hatte.[342]

Das an die Stelle der Defizitübernahmen tretende neue Instrument des interkommunalen Finanzausgleichs sollte es mit seinen Beiträgen aus dem Finanzausgleichsfonds ermöglichen, die Finanzen verschiedener Gemeinden zu sanieren und diese zur Rückzahlung der früher vom Kanton empfangenen Beiträge zu befähigen.[343]

8.3.2. Leistungen im Rahmen des Konkordatswesens mit Symbolwirkung

Das Gesetz über den Beitritt des Kantons Graubünden zum Konkordat vom 15. Juni 1923 betreffend wohnörtliche Unterstützung verpflichtete den Kanton, die Wohngemeinden im Ausmass von zwei Dritteln ihrer Leistungen zugunsten der Bürger aus anderen Konkordatskantonen zu unterstützen.[344] Diese Beteiligung des Kantons blieb im Grossen Rat unbestritten, umso mehr, als es sich nach den Worten des zuständigen Kommissionssprechers «für den Kanton nicht um eine grosse finanzielle Mehrbelastung» handelte, «für manche Gemeinden aber immerhin um eine merkliche Entlastung».[345] Für den Unterstützungsanteil von Bündnern in Konkordatskantonen mussten die Gemeinden hingegen alleine aufkommen.

Die «Zweidrittels-Regelung» wirkte sich auf die Kantonsfinanzen wie folgt aus:[346]

Jahr	Anteil Kanton (in Franken)	Anzahl betroffener Gemeinden
1930	13 124.60	19
1935	30 143.20	29
1940	31 020.15	19
1945	48 553.75	23
1950	83 576.40	30
1955	101 088.–	41

Tabelle 28: Anteil der Kantonsbeiträge an Wohngemeinden aus dem Konkordat 1930–1955.

Die Zahlen drücken die relativ geringe finanzielle Relevanz dieser Solidaritätsbeiträge an die Gemeinden aus. Deren Bedeutung lag denn auch weniger in der absoluten Betragshöhe. Der Kan-

337 Vgl. LB 1946, S. 11.
338 Vgl. LB 1973–74, S. 22.
339 LB 1980, S. 20, und auch LB 1981, S. 23–24.
340 LB 1983, S. 24.
341 Vgl. RB vom 2. Dezember 1935, Nr. 2076 (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.700–1.805»).
342 Vgl. dazu oben Abschn. 5.3.
343 Vgl. dazu im Detail die einzelnen Landesberichte.
344 Vgl. zu dieser armenrechtlichen Vereinbarung oben Absch. 5.6.1. und grundsätzlich unter Teil B.I.3.
345 VGR vom 2. Dezember 1926, S. 155–159.
346 Vgl. entsprechende Landesberichte.

ton sah es als seine Pflicht an, die Gemeinden für ihre Armenlasten auf bündnerischem Territorium zumindest ein Stück weit zu entlasten. Die armenpolitische Bedeutung der Kostenbeteiligung lag darin, dass der Kanton mit ihr einen weiteren Schritt in Richtung einer Fürsorge tat, welche vermehrt einer geteilten Verantwortung der beiden staatlichen Ebenen entsprach.

8.3.3. «Der Vagantenkredit»: Finanzpolitisches Instrument im Dienste einer staats- und sozialpolitischen Landesfrage[347]

Die Zwangseinbürgerungen in der Mitte des 19. Jahrhunderts hatten sich im Laufe der folgenden Jahrzehnte in der politischen Argumentation zum «Vagantenproblem» entwickelt.[348] Es war der schon erwähnten Motion Bossi[349] zu verdanken, dass der Kanton bereit war, sich in dieser «Landesfrage, die den ganzen Kanton angeht», mit Beiträgen zu engagieren. In der Ratssession vom 28. November 1923 wurden für die Jahre 1924 und 1925 die ersten beiden Kredite für die Bekämpfung des «Vagantentums» in Höhe von 8000 Franken aus dem Armenfonds[350] bewilligt. In den Beratungen kam zweifache Kritik auf. Es wurde beanstandet, dass nur jene Gemeinden in den Genuss solcher Beiträge kommen sollten, die ein «Vagantenproblem» aufwiesen. Darüber hinaus herrschten unterschiedliche Auffassungen über den Verwendungszweck des Kredites. Zwei Schwerpunkte sah die Mehrheit des Grossen Rates hierfür im Vordergrund: Er sollte einmal dafür verwendet werden, die Fahrenden sesshaft zu machen und den Gemeinden hierfür Kredite zu gewähren. Sodann sollte mit ihm der Unterhalt von jenischen Kindern finanziert werden, welche zu Erziehungszwecken ihren Familien weggenommen und bei Pflegefamilien oder in Heimen untergebracht wurden. In der «Sesshaftmachung» der «Vaganten» einerseits und in der «Erziehungsfunktion» für die Kinder andererseits erkannte der Rat den grössten staatspolitischen und gesellschaftlichen Nutzen eines solchen Mitteleinsatzes.[351] Die «Kleinrätliche Verordnung betr. Verwendung des Kredites zur Bekämpfung des Vagantentums» vom 15. Januar 1924 nahm die Argumentation auf und knüpfte die Kreditgewährung an entsprechende Voraussetzungen.[352] Kurze Zeit später wurde der hierfür eingerichtete Kreditfonds als «Vagantenkredit» bezeichnet und bekannt.[353]

Das «Vagieren» oder Nomadisieren stand im Widerspruch zu den Bestrebungen, die Familien sesshaft zu machen. Das Ziel, sie vom «Vagantenleben» zu befreien, entsprach deshalb einem grossen sozialpolitischen Anliegen, weshalb man entsprechende Bemühungen in der Regel bereitwillig finanziell unterstützte, wie beispielhaft ein Fall aus dem Jahr 1938 zeigt.[354]

Die Amtsvormundschaft Thusis teilte dem Kleinen Rat mit, dass sie für eine «Vagantenfamilie» von und in Cazis mit Franz Jos. Sablonier in Unterrealta einen Kaufvertrag betreffend dessen Liegenschaft zum Preis von 7250.– Franken abgeschlossen habe. Man wolle damit auch der Gefahr vorbeugen, dass die kinderreiche Familie durch die Kündigung des bisherigen Mietvertrags in Schwierigkeiten komme. Antragsgemäss entsprach der Kleine Rat dem Gesuch, einen Betrag von 500.– Franken aus dem «Vagantenkredit» zugunsten des Hauskaufs zu gewähren. Dabei erwog sie, dass die Familie früher in Chur gewohnt hatte, dann ins «Vagantenleben» hineingeraten sei und schliesslich die Eheleute «versorgt» werden mussten. Der Zweck, der mit dem nachgesuchten Beitrag verfolgt werde, entspreche den Bestrebungen für die Bekämpfung des «Vagantentums». Zu bemerken sei allerdings, dass die Eheleute selbst nicht zu den Vaganten gehörten; dagegen stamme die Frau aus einer bekannten «Vagantenfamilie» von Vals. Ihrem Einfluss sei wohl auch das «Vagieren» der Familie zuzuschreiben. Da Gefahr bestehe, dass auch

347 Neben dem kantonalen Fürsorgegesetz von 1920 bildete der «Vagantenkredit» das zweite Instrument der Institutionalisierung der «Vagantenfürsorge» im Kanton. Insofern besteht zwischen ihnen ein ideeller Konnex.

348 Vgl. Abschn. 4.2 oben.

349 Vgl. oben Abschn. 4.2.3.

350 Gemäss Art. 2 des Reglements über die Verwendung des kantonalen Armenfonds vom 14. November 1941 wurde aus den Zinsen des kantonalen Armenfonds jährlich ein Kredit bis 10000 Franken zur Bekämpfung des «Vagantentums» gewährt (vgl. AGS 1935–1945, S. 531).

351 VGR vom 28. November 1923, S. 68–69, S. 151; vgl. auch die Lösungsvorschläge der Gemeinden im Zuge der «Kessler- und Spenglererhebung» vom 3. März 1923 (StAGR IV d 1) (vgl. auch Borrelli [1998], Fragebogen und Ergebnisse im Anhang); vgl. auch Meier (2007), S. 230–231.

352 AGS 1934, S. 18.

353 Vgl. Kaufmann (2008), S. 127.

354 Vgl. StAGR XIV 10 e.

die Kinder dieser Familie dem «Vagantenleben» anheimfallen könnten, rechtfertige sich ein Beitrag aus dem «Vagantenkredit» an den Hauskauf als vorsorgliche Massnahme, um die Familie sesshaft zu machen. Der Hauskauf wurde schliesslich ermöglicht, indem die Heimatgemeinde Cazis der Familie ein Darlehen gewährte.

Der Kleine Rat bekam verschiedentlich Gelegenheit, den Verwendungszweck des «Vagantenkredits» zu konkretisieren. So hatte er 1926 den Fall eines zur Anstaltsversorgung angemeldeten Mädchens aus einer «typischen Vagantenfamilie» zu klären.[355] Die Familie war nach Auffassung der Rekursbehörde «vollständig unfähig», sich an geordnete Verhältnisse zu gewöhnen. «Die Eltern sind faul und nachlässig, kommen ihren Pflichten gegenüber den Kindern auch nicht im geringsten nach, sodass ein Kind nach dem anderen irgendwo versorgt werden muss, wofür dann öffentliche Mittel in Anspruch genommen werden müssen. Die Bestreitung der Anstaltskosten für solche Fälle aus dem Kredit zur Bekämpfung des Vagantentums liegt durchaus im Rahmen der Verordnung dieses Kredites.» Die zeitgenössische Ansicht vom Wesen dieser sozialen Gruppe war offensichtlich: Gewissermassen im Sinne einer Gleichung wurden die «Vaganten» mit negativ besetzten sozialen Zuordnungsmerkmalen identifiziert und stigmatisiert. Dem Kleinen Rat fiel der Entscheid im gezeigten Fall umso leichter, als die passende Versorgung von «Vagantenkindern» als eines der wichtigsten Mittel im Kampfe gegen diese «Plage» galt. Dabei wurde für Kinder nicht nur eine Anstaltsversorgung als zielführend erachtet, sondern ebenso sehr die Unterbringung in Familienpflege. So befanden sich etwa im Jahr 1929 von den 61 versorgten Kindern aus Graubünden deren 30 in dieser Obhut, während die restlichen direkt in einer Anstalt versorgt wurden.[356]

In seinen jeweiligen Botschaften zwecks Verlängerung des «Vagantenkredits» und in seinen Landesberichten gab der Kleine Rat Aufschluss über den Einsatz solcher Mittel. Neben der Versorgung von Kindern in Anstalten und in Bauernfamilien[357] bildete die Ansiedlung von «Vagantenfamilien» einen zweiten Schwerpunkt, indem ihnen etwa Mittel für den Kauf eines Hauses, für den Hauszins, für den Ankauf einer Wiese und dergleichen ausgerichtet wurden. Dafür standen dem Kanton jährliche Mittel von 8000 Franken zur Verfügung. Schon 1927 bewilligte der Grosse Rat eine Erhöhung des «Vagantenkredits» auf 10 000 Franken für die Jahre 1928 und 1929.[358] Der zuständige Regierungssprecher räumte dabei ein, dass es eine «moralische Pflicht» sei, dass gerade bei Gemeinden mit vielen Zwangseinbürgerungen und hohen finanziellen Lasten die Kantonshilfe eingreifen müsse. Bei der Gewährung von Beiträgen wurde der unklare Begriff des «Vaganten» denn auch grosszügig ausgelegt und zwei Interessen, einem politischen und einem ökonomischen, dienstbar gemacht. Zunächst benutzte der Kanton den Begriff als Beleg dafür, dass er seine Verantwortung gegenüber dieser Anspruchsgruppe ernst zu nehmen gewillt war. Sodann war der Kredit aber vor allem als Instrument eingerichtet worden, um vom «Vagantenproblem» betroffene Gemeinden zu entlasten. Für viele von ihnen leisteten die kantonalen Kredite[359] denn auch einen willkommenen Beitrag an ihre Armenlasten. Angesichts ihrer geringen Höhe bewirkten sie aber doch nicht

Gemeinde	Aufwendungen (in Franken)
Almens	5 337.35
Arvigo	3 197.00
Braggio	12 857.20
Morissen	32 721.45
Obervaz[1]	43 921.47
Patzen-Fardün	2 469.00
Sarn	6 181.35
Selma	2 069.90
Sta. Domenica	5 473.25
Surcuolm	16 582.20
Tartar	9 001.70
Valzeina	5 256.01
Untervaz	21 830.30

[1] Vgl. zu Obervaz auch Bemerkungen oben Abschn. 5.5.3. Der grösste Teil an den gesamten Armenaufwendungen (rund 57 000.– Franken) in dieser Gemeinde musste also für die «Vaganten» aufgewendet werden.

Tabelle 29: Gemeinden mit hohen Aufwendungen für «Vaganten» 1952.

355 Vgl. RP V Nr. 4574.

356 LB 1929, S. 123.

357 Ab 1928 bis 1976 schrieb sich das «Hilfswerk für die Kinder Landstrasse» der Pro Juventute die Ausmerzung der fahrenden Lebensweise auf sein Banner.

358 Vgl. VGR vom 26. November 1927, S. 78.

359 Dazzi (2008a) schreibt diesen Unterstützungen nicht zu Unrecht die Funktion eines verkappten Finanzausgleichs zu (S. 63).

viel mehr als einen Tropfen auf den heissen Stein. Dies wird mit Blick auf einige Gemeinden deutlich, die 1952 gemäss einer Zusammenstellung in der Botschaft zum Armengesetz besonders hohe Aufwendungen für «Vaganten» zu tragen hatten (Beträge in Franken) (Tabelle 29):[360]

Die gemäss Voranschlag 1954 zur Verfügung stehenden 10 000.– Franken konnten deshalb niemals ausreichen, um die geplanten Massnahmen durchzusetzen. Schon im Vorfeld des neuen Armengesetzes war es für viele engagierte Politiker deshalb keine Frage, dass der «Vagantenkredit» nicht nur beibehalten, sondern wesentlich aufgestockt werden musste, um den belasteten Gemeinden wirksam entgegenzukommen.

8.3.4. Die kantonale Hilfskasse und der Hilfsfonds mit erweiterten Verwendungszwecken[361]

Zusammen mit der allgemeinen privaten Wohltätigkeit halfen die Solidarwerke der Hilfskasse und des Hilfsfonds, etwa nach verheerenden Naturereignissen wenigstens die grösste Not etwas zu lindern. Als kantonale Oberaufsichtsbehörde oblag dem Kleinen Rat sowohl die Sammlung als auch die Verteilung und die Kontrolle der «Liebesgaben».

1910 änderte der Grosse Rat den Verwendungszweck dieses Hilfswerks. Der Kreis derjenigen, die in den Genuss von den Unterstützungsbeiträgen kamen, sollte zunehmend erweitert und damit den veränderten Verhältnissen angepasst werden, jedoch ohne dass der ursprüngliche Hilfsgedanke aufgegeben und die Hilfskasse aufgelöst würde. Mit der Bettagssteuer, d. h. Spenden aus der Bevölkerung, wurde nicht mehr nur die Hilfskasse geäufnet; ein Teil ihrer Einnahmen wurde stattdessen anderweitig verwendet. So kam für die Jahre 1910, 1911 und 1912 der «Verein zur Bekämpfung der Tuberkulose» in Graubünden in den Genuss solcher Beiträge.[362] Ab 1916 fasste der Grosse Rat dann jeweils in der Frühjahrssession Beschluss über die Verwendung der Bettagskollekte im betreffenden Jahr.[363] Neben dem nun regelmässig berücksichtigten Kinderheim Plankis wurden abwechslungsweise die beiden kantonalen Waisenhilfsvereine oder die Kinderheime «Gott hilft» in Zizers oder «Löwenberg», Schluein, bei der Verteilung bedacht.[364]

Trotz dieser geänderten Verwendungspraxis wies die mit Teilen der Bettagssteuer weiterhin alimentierte Hilfskasse im Laufe der Jahre ansehnliche Mittelbestände auf (in Franken, inklusiv Hilfsfonds):[365]

Jahr	Reines Vermögen (in Franken)
1900	119 601
1910	187 742
1913	177 244
1933	180 465
1948	188 255

Tabelle 30: Mittelbestände der kantonalen Hilfskasse 1900–1948.

Neben den neuen begünstigten Institutionen wurden weiterhin Beiträge an Gemeinden oder Privatpersonen ausgerichtet, die von Unglücksereignissen wie Brandfällen, Lawinen- oder Rüfenniedergängen oder Überschwemmungen geschädigt waren.[366] So wurde 1923/24 an 55 Geschädigte aufgrund von Lawinenereignissen ein Betrag von 7 245 Franken gezahlt. Insgesamt wurden in diesen beiden Jahren bei einem angemeldeten Schaden von 136 859.50 Franken aus der kantonalen Hilfskasse 15 125 Franken und aus dem kantonalen Hilfsfonds 28 050 Franken, somit total 43 175 Franken ausgerichtet. Die Anzahl Unterstützungen erreichte 1917 mit 15 Fällen (Lawinen-, Wasser-, Rüfe-, Sturmschäden) einen Höhepunkt.[367] In vielen weiteren Unglücksfällen bot das Hilfsinstrument willkommene Unterstützung. Den Betroffenen sollte eine Art Aufbauhilfe gewährt und so verhindert werden, dass sie der Armengenössigkeit anheimfielen.

---

360 B 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 230.

361 Vgl. zur Entstehung dieser Unterstützungsinstrumente und zu ihrer Mittelverwendung, zur Unterscheidung der beiden Instrumente sowie zur Bettagssteuer als vormalige «Liebessteuer» unter Kap. I.8.3.2. oben.

362 LB 1910, S. 145.

363 Die Verordnung vom 30. November 1916 über die Liebesgabensammlung am eidgenössischen Bettag (AGS 1921, S. 481) löste die einschlägigen Bestimmungen der Verordnung über die kantonale Hilfskasse vom 18. Juni 1849 ab.

364 Vgl. anstatt weiterer etwa B 1945, S. 251, oder B 1956, S. 53.

365 Zahlen gemäss jeweiliger Staatsrechnung.

366 Die Landesberichte der zweiten Hälfte des 19. und des frühen 20. Jahrhunderts berichteten regelmässig von solchen Ereignissen, deren Betroffene von der Hilfskasse unterstützt wurden (vgl. LB 1917, S. 104–105).

367 Vgl. ebd.

Die Hilfskasse musste im Laufe der Jahre immer spärlicher in Anspruch genommen werden, ihr Bestand veränderte sich denn auch nur noch wenig. 1944 wurden nach vielen beitragslosen Jahren zum ersten Mal wieder Unterstützungen gewährt und in fünf Brandfällen ein Gesamtbetrag von 2 469 Franken (entsprechend heute etwa 12 400 Franken) ausgerichtet.[368] Während in den Jahren 1955 und 1956 noch 500 Franken [369] bzw. 800 Franken [370] verteilt wurden, ging in den beiden folgenden Jahren gar kein Gesuch mehr ein.[371]

8.4. Entschuldungsaktion und Liebesgabensammlungen als weitere Solidaritätsinstrumente

Nachdem gegen Ende der 1930er-Jahre der Kanton das Defizit von fast 40 Gemeinden in der Höhe von mehr als 300 000.– Franken übernommen hatte und diese Gemeinden zudem gegenüber dem Kanton und der Kantonalbank eine Verschuldung von rund 2,6 Millionen Franken aufwiesen, musste der Kanton handeln. Es war in seinem ureigenen Interesse, dass die finanzschwachen Gemeinden sich allmählich wieder erholten, selbstständig und damit auch handlungsfähig wurden, bildeten doch solche Gemeinden die Voraussetzung und das Fundament für einen leistungsfähigen Kanton. Hierfür musste aber ihr Selbsterhaltungs- und Selbstbehauptungswille wieder geweckt und gestärkt werden. Eine allmähliche Entschuldung dieser Gemeinden sollte diesen Prozess wieder in Gang setzen.

In dieser finanz- und auch staatspolitisch schwierigen Situation entschloss sich der Kanton, mit der Nationalbank einen Vertrag über einen «Reskriptionskredit»[372] abzuschliessen, mit welchem das Institut einen Betrag von 3,5 Millionen Franken für eine solche Entschuldungsaktion zur Verfügung stellte. Im ersten Jahr wurden mit 1 945 000 Franken vom Kanton unterstützte Gemeinden und mit 1 002 200 Franken nicht unterstützte Gemeinden in die Aktion einbezogen.[373] Sie genossen dabei Zinssatzermässigungen für die Schulden; dieser Zinsnachlass wurde ihnen vom Kanton als Amortisation gutgeschrieben. Aber auch der Kanton selbst verpflichtete sich, aus eigenen Mitteln weitere 2 Prozent Amortisation zu leisten.[374] Bei einem Diskontsatz von 1 ½ Prozent würden so die Schulden nach rund 19 Jahren vollständig getilgt sein. Der Kanton übernahm damit nicht nur in einzelnen Fällen ein neues Risiko, sondern (trotz angespannter Finanzlage) eine nicht ungefährliche Mehrbelastung seines Haushaltes. Im Gegenzug mussten sich die betreffenden Gemeinden den Anordnungen der Gemeindeverwaltungskontrolle für die Führung des Rechnungswesens unterziehen.

Bis Ende 1941 waren bei dieser Aktion 32 unterstützte Gemeinden mit 2 092 750 Franken und 14 nicht unterstützte Gemeinden mit 1 919 850 Franken berücksichtigt worden.[375] Im Jahr 1942 wurde der Kredit auf 4 750 000 Franken aufgestockt, und als neu die Gemeinde Tersnaus (später Suraua bzw. Lumnezia) und mit Ende des Jahres die Gemeinden Sumvitg mit 150 000 Franken sowie Pignia mit 46 000 Franken unterstützt worden waren, belief sich der restliche noch zur Verfügung stehende Kreditbetrag auf 247 500 Franken.[376] Bis 1944 wurden aus der Aktion insgesamt 51 Gemeinden Darlehen von 4 502 500 Franken gewährt und diese Schuld per 31. Dezember dieses Jahres auf 3 841 953.90 Franken amortisiert.

Der Kanton zog 1944 positive Erkenntnisse aus dieser Entschuldungsaktion: Die «wohltuende Auswirkung» auf finanzschwache Gemeinden sei nicht zu verkennen. Diese Erkenntnisse veranlassten den Kleinen Rat, um einen erneuten Kredit beim Nationalbankinstitut nachzufragen. Dem Gesuch wurde entsprochen; zur weiteren Gemeindeentschuldung wurden zusätzliche Beiträge in

368 LB 1944, S. 102–103.
369 LB 1955, S. 143.
370 LB 1956, S. 145.
371 LB 1957, S. 144, und 1958, S. 147.
372 Reskriptionen sind Mittelbeschaffungen für die öffentliche Hand, d. h. für Bund, Kantone und Gemeinden. Die Nationalbank genügte dem öffentlichen Kreditbedarf «durch die Diskontierung bzw. Rediskontierung von Reskriptionen, und zwar entweder von Schatzscheinen mit der einzigen Unterschrift [...] des Kantons, von Schatzwechseln mit Unterschrift des Kantons oder der Gemeinde und einer Bank» (zit. aus «Schweizerische Nationalbank 1907–1957», Zürich 1957, S. 177).
373 Vgl. LB 1939, S. 5; vgl. auch RB Nr. 1253 vom 17. Juni 1939 betreffend die nachträgliche Anmeldung der Gemeinden Duvin, Lumbrein, Madulein und Valendas (StAGR II 13 a, Schachtel «1901–»).
374 Vgl. dazu die in der AGS nicht enthaltenen Beschlüsse des KlR betreffend die Entschuldungsaktion für finanzschwache Gemeinden vom 15. September und 23. Dezember 1938 sowie vom 4. Februar und 17. Juni 1939 (vgl. Kleinratsbeschluss vom 25. Januar 1936 betreffend die Defizitübernahme finanzschwacher Gemeinden durch den Kanton [AGS 1935–1945, S. 199, Anm. 1]).
375 LB 1941, S. 5.
376 LB 1943, S. 8.

Höhe von 3,2 Millionen Franken gewährt.[377] Im Jahr 1948 erklärte der Kleine Rat die Aktion als abgeschlossen, nachdem als letzte Gemeinde Müstair mit einem Darlehen von 152 000 Franken in den Kreis der unterstützungswürdigen Gemeinden einbezogen worden war.

Zusammenfassend kam die Entschuldungsaktion primär den vom Kanton unterstützten Gemeinden zugute. Deren Zinsendienst wurde entlastet, ihre Defizite verkleinert und ihre Schulden konnten grösstenteils abgebaut werden. Schliesslich entlastete die Massnahme die Gemeinden bei der Finanzierung ihrer hohen Armenausgaben. Die nicht unterstützten Gemeinden ihrerseits vermochten auch dank dieser Unterstützung ihre finanzielle Selbstständigkeit beizubehalten, womit indirekt auch die kantonalen Finanzen geschont wurden.

Mit der Bettagssteuer als «Liebessteuer» bestand wie schon dargelegt eine institutionalisierte Einrichtung zugunsten von armutsbedrohten oder bereits armutsbetroffenen Opfern von Unglücksfällen wie etwa Naturereignissen.[378] Weitere «Liebesgabensammlungen» sollten die Not dieser Betroffenen weiter lindern helfen und deren Gemeinden bei der Bewältigung der Katastrophen finanziell unterstützen. Diesem Zweck dienten verschiedene nach entsprechenden Vorkommnissen durchgeführte Hilfsaktionen.

So erging etwa 1910 und 1911 jeweils eine Sammlung zugunsten der Geschädigten der tragischen und folgenschweren Unwetterereignisse in diesen Jahren. Die Gemeinden wurden gestützt auf die Armenordnung[379] aufgefordert, eine Liebesgabensammlung für das «Landesunglück» dieser Hochwasserkatastrophe durchzuführen.[380] Ein erneuter Aufruf erging aufgrund der im folgenden Jahr ebenfalls verheerenden zwei Wasser- und Hagelschäden vom August und Oktober.[381] Für die Ereignisse von 1910 mit einem geschätzten Schaden von 677 300 Franken in den 30 betroffenen Gemeinden wurde gar eine Landeskollekte eingerichtet. Der Schaden der Unwetter 1911 fiel etwas glimpflicher als befürchtet aus und betrug ca. 200 000 Franken, sodass auch unter Mithilfe der kantonalen Hilfskasse wirksame Unterstützungen geleistet werden konnten.

377 Vgl. LB 1946, S. 11, 14.
378 Vgl. dazu oben Kap. I.8.3.2.
379 Vgl. § 18 Armenordnung 1857.
380 KA Nr. 26 vom 1. Juli 1910.
381 KA Nr. 44 vom 3. November 1911.

8.5. Kantonale Fonds und Stiftungen: Gezielte Unterstützungen für bestimmte Notsituationen

Als weiteres Instrument für die Bekämpfung von grosser Not und Armut dienten die kantonalen Spezialfonds und Stiftungen. Diese Vermögen waren für bestimmte Zwecke reserviert, d. h., sie bildeten nicht frei verfügbares Vermögen. Die Verwendung musste sich also an die diesbezüglichen Legats- und Gesetzesbestimmungen halten. Die zahlreichen sozialen Einrichtungen vermochten die Kantonsfinanzen erheblich zu entlasten.

Bezeichnung	Fondsbestand (in Franken)
1. Kantonale Hilfskasse	51 070
2. Kantonaler Hilfsfonds	79 440
3. Kantonaler Armenfonds[382]	54 160
4. Engel'sche Stiftung	16 320
5. Fonds zur Gründung eines kantonalen Waisenhauses	250
6. Fonds zur Gründung einer kantonalen Waisenanstalt	2 660
7. Hosang'sche Stifung	172 981
8. Lareida'sche Stiftung	10 000
9. Caflisch'sche Stiftung	18 700
10. Bernhard'sche Stiftung	62 125
11. Kunigunde Brügger'sche Stiftung für Taubstumme und Schwachsinnige	5 473
12. Albert Dietegen Salis'sche Stiftung für Taubstumme und Schwachsinnige	520
Total	**458 999**

Tabelle 31: Kantonale Fonds und Stiftungen zu Unterstützungszwecken im Armenwesen 1902.

In der hohen Anzahl an Legaten und Stiftungen drückte sich ein in der Bevölkerung breit vorhandenes Verständnis für die Not und die Bedürfnisse vieler Armutsbetroffener und Benachteiligter aus. Die Zweckbestimmungen der Statuten dieser Schöpfungen zeugten im Übrigen von der hohen

382 Der kantonale Armenfonds wurde nicht für Spezialzwecke der Armenfürsorge, sondern allgemein für Armenbedürfnisse eingesetzt, weshalb er stets breit beansprucht wurde, so z. B. 1947 mit Gesamtaufwendungen von 11 418.70 Franken (vgl. LB 1947, S. 73). Vgl. für einen Überblick über sämtliche kantonalen Spezialfonds per 1913 bei Gieré (1916), S. 76.

Hilfsbereitschaft für Personen mit sozialen Beeinträchtigungen, welche meistens mit Armut einhergingen. Ende 1902 existierten folgende kantonale Einrichtungen (Fonds und Stiftungen) zu Unterstützungszwecken im Armenwesen (obige Tabelle 31).[383]

Aus diesen teilweise stattlichen Vermögensbeständen konnten Jahr für Jahr bestimmungsgemässe Beiträge an Bedürftige (Opfer von Brand-, Rüfe- oder Wasserschäden, Waisenkinder, Kranke, «Schwachsinnige» usw.) ausgerichtet werden.

9. Verwaltungs- und Rekurspraxis als notwendige Richtschnur für einheitliche Anwendung

Die Befugnis des Kleinen Rates, im Armenwesen korrigierend oder klarstellend einzuschreiten, beschränkte sich aufgrund der Armenordnung auf seine Funktion als Beschwerdeinstanz oder auf sonstige Beanstandungen hin.[384] Eine eigenständige Tätigkeit und Kontrolle sowie eine konstante Rekurspraxis konnte sich deshalb erst im Laufe der Zeit herausbilden.[385]

9.1. Reichhaltige Spruchpraxis als Ausdruck armengesetzlicher Spielräume

Vor allem in den ersten Jahrzehnten des letzten Jahrhunderts erhielt die Regierung ausgiebig Gelegenheit, ihre Ansichten zu wichtigen Rechtsfragen kundzutun und damit den Gemeinden für ihre Praxis wichtige Auslegungshilfen zu vermitteln. Allein die veröffentlichte Rekurspraxis der Jahre 1894 bis 1930 enthält insgesamt 367 Fälle zum Armenwesen (RP I 1894–1902: Nr. 150–203; RP II 1903–1912: Nr. 1173–1225; RP III 1913–1915: Nr. 2153–2201; RP IV 1916–1925: Nr. 3147–3258; RP V 1926–1930: Nr. 4506–4609). Die tatsächliche Anzahl behandelter Beschwerden dürfte um ein Vielfaches höher sein. Die hohen Fallzahlen waren hauptsächlich zwei Tatsachen zuzuschreiben: Zum einen liess die Armenordnung den Gemeinden bei der Anwendung der Bestimmungen einen weiten Ermessensspielraum, den die finanzgeplagten Gemeinden meistens zu ihren Gunsten auslegten. Weil die Bedürftigen zum anderen nichts zu verlieren hatten, beschwerten sie sich gegen abschlägige Gemeindeentscheide nicht selten erfolgreich bei der höheren Instanz. Die erfolglosen Versuche der Gemeinden ziehen sich denn auch wie ein roter Faden nicht nur durch die folgenden zusammenfassenden Fallbeispiele.

In seiner Praxis hatte sich der Kleine Rat mit allen Aspekten des Armenwesens zu befassen. Die Register der Regierungsprotokolle IV und V geben darüber Auskunft. Danach betrafen die Fälle die Bereiche «Unterstützungspflicht der Gemeinde», «Armenfonds», «Konkordatsfälle», «Rückgriffsrecht auf die Gemeinden und die Unterstützten», «Art und Umfang der Unterstützung», «Heimruf und Heimschaffung», «Anstaltsversorgung», «Kinderversorgung», «Arzt-, Spital- und Beerdigungskosten» sowie «Unterstützungspflicht der Verwandten».

9.2. Unterstützungspflicht vs. Schonung der Gemeindefinanzen als Hauptanwendungsfälle

Gerade jene Fälle, bei welchen über die Unterstützungspflicht der Gemeinde entschieden werden musste, verdeutlichen, dass sich die zuständigen Behörden angesichts knapper Mittel vielfach offenkundig (und auch bewusst) unlauterer Methoden bedienten, um sich einer Hilfe zu entschlagen.[386] Bevor die Gemeindearmenpflege in Anspruch genommen werden konnte, musste die Verwandtenunterstützungspflicht ausgeschöpft sein. Die Gemeinde konnte sich aber nicht mit dem blossen Hinweis auf dieses privatrechtliche Institut ihrer Verpflichtung entziehen. Diesen Grundsatz hielt der Kleine Rat bereits in einem frühen Fall fest und bestätigte ihn später in konstanter Praxis immer wieder. Danach musste die Gemeinde unter allen Umständen ihren Angehörigen das zum notwendigen Lebensunterhalt Erforderliche verschaffen.[387] Trotz bestehendem Regressanspruch seitens der

383 Vgl. LB 1902, S. 160.

384 § 16 lit. d Armenordnung 1857.

385 Desax (1919), S. 12.

386 So hatte der Kleine Rat dazu bereits in einem Entscheid aus dem Jahre 1912 deutliche Worte gewählt: «Der Kleine Rat muss leider immer wieder die Erfahrung machen, dass viele Armenbehörden und Gemeindevorstände für eine richtige, im allseitigen Interesse gelegene Armenfürsorge oft wenig Verständnis bekunden. Viele Gemeinden versuchen, die Unterstützungspflicht abzulehnen, indem sie entweder die Bedürftigkeit oder Würdigkeit des Gesuchstellers ohne Grund und hartnäckig und manchmal sogar wider besseres Wissen in Abrede stellen [...]» (RP II Nr. 1220).

387 RP I Nr. 179; II Nr. 1188; VI Nr. 5468, 5473, 5474.

Gemeinde gegen unterstützungspflichtige Verwandte durfte die Unterstützungspflicht[388] nicht suspendiert oder vom Ausgang des Streites abhängig gemacht werden. Entsprechende Beschwerden wurden denn auch oft gutgeheissen.

Im Entscheid des Kleinen Rates vom 1. März 1912 stand die Frage der Unterstützungspflicht der Gemeinde für eine wegziehende Familie im Streit. Die Regierung befand, dass die Heimatgemeinde nicht von ihrer Unterstützungspflicht befreit werde, wenn sie den Wegzug der Familie unter der Bedingung gestattete, dass sie von der Heimatgemeinde keine Unterstützung verlange. Der Anspruch auf Armenunterstützung sei unverzichtbar.[389]

Im gleichen Jahr wurde eine Gemeinde ebenfalls ins Unrecht versetzt, als sie die Auszahlung der Armenunterstützungsbeträge an die Bedingung knüpfen wollte, dass der Unterstützte erklärte, die Hilfe sei genügend und brauche nicht erhöht zu werden. Eine solche Erklärung sei wertlos. Die Unterstützung müsse in allen Fällen dem Bedürfnis entsprechen.[390]

In mehreren Entscheiden stellte die Regierung klar, dass die Mittellosigkeit oder Armut der Gemeinde ebenso keinen Befreiungsgrund für eine Unterstützung darstelle. Für diesen Fall habe der Kanton der Gemeinde beizustehen. Die Gemeinde müsse sich dabei aber ausweisen, dass sie den Ertrag des Armenfonds in richtiger Weise verwendet, dass die Gemeindeutilitäten gesetzlich taxiert sind und eine Vermögenssteuer von 3 Promille nicht ausreicht.[391]

Auch der oft erhobene Einwand, dem durch das Armenwesen schon überaus stark belasteten Gemeindehaushalt könnten weitere Leistungen unmöglich zugemutet werden, fand vor dem Kleinen Rat keine Gnade. Jedem Bürger müssten in erster Linie erträgliche Lebensbedingungen gewährleistet werden; auf die dadurch in Mitleidenschaft gezogenen öffentlichen Kassen durfte danach keine Rücksicht genommen werden. Das Korrektiv für eine daraus resultierende allzu starke Belastung bildete auch hier grundsätzlich die staatlich garantierte Übernahme des Defizits durch den Kanton.[392]

Ein Entscheid aus dem Jahre 1925 äusserte sich zum Verwendungszweck der Erträgnisse des Armenfonds. Diese dürften nicht für etwas anderes verwendet werden als für Armenzwecke.[393] Auch wenn die Gemeinde aktuell keine Armenunterstützungen ausrichten müsse (was sich aber ändern könne), könnten die Zinserträge nicht dem Kirchenfonds zufliessen. Ein einmal vorhandenes Armengut dürfe nicht geschmälert, sondern solle geäufnet werden.[394]

Fragen des Heimrufs bzw. der Heimschaffung beschäftigten den Kleinen Rat immer wieder. Unter Hinweis auf seine 20-jährige Praxis hielt er in einem Entscheid 1915 zum Heimruf in grundsätzlicher Weise fest, dass sich die Gemeinde in der Regel damit finanziell viel ungünstiger stelle, als wenn sie die Familie nach auswärts mit einem namhaften Beitrag unterstütze und sie in ihren gewohnten Verhältnissen belasse. Aus diesem Grunde werde der Heimruf in der Armenpraxis allgemein als unzweckmässigstes Unterstützungsmittel angesehen, von dem nur in besonderen Fällen Gebrauch gemacht werden solle.[395]

Grundsätzlich seien der Heimruf und die Heimschaffung Befugnisse (und nicht Verpflichtungen) der Heimat- bzw. der Niederlassungsgemeinden. Die Heimatgemeinde könne ausnahmsweise aber auch zum Heimruf verpflichtet sein, etwa dann, wenn die unterstützungsbedürftige Familie stets herumziehe und dadurch den Armenbehörden und dem Kleinen Rat ständig zur Last fiele.[396]

Mit der Unterstützungspflicht der Gemeinde trotz hoher Armenlasten verband sich oft die Frage des ***zulässigen Heimrufes****, wie folgender Fall aus der kleinrätlichen Praxis aus dem Jahr 1926 veranschaulicht.*[397] *Eine Frau wollte ihren elternlosen Enkelknaben, den sie aufgezogen hatte, bei sich behalten, solange er die Schule besuchte. Dessen Heimatgemeinde Mathon lehnte eine Unterstützung für diesen Knaben für den Sommer verständlicherweise und zu Recht ab. Im Winter aber sei der Heimruf nicht begründet. Der Knabe müsste im Winter auch in Mathon die Schule besuchen und könnte nichts ver-*

388 Vgl. § 1 Armenordnung 1857.
389 RP II Nr. 1217.
390 RP II Nr. 1224.
391 RP II Nr. 1217, IV Nr. 3163, 3164, 3165, 3168, 3185.
392 RP IV Nr. 3163.
393 Vgl. § 6 der Armenordnung.
394 RP IV Nr. 3166.
395 RP III Nr. 2194; vgl. RP II Nr. 1206, der die gemäss kleinrätlicher Praxis nicht zulässigen Gründe für den Heimruf unterstützungsbedürftiger Familien aufzählt; vgl. im Weiteren auch RP III Nr. 2189; IV Nr. 3192, 3199, 3200, 3201, 3204; V Nr. 4555–4565.
396 RP III Nr. 2156.
397 StAGR XIV 7 b (RP V Nr. 4506).

dienen. Sodann gehe es nicht an, ihn mitten im Schuljahr wegzunehmen und in eine andere Schule zu schicken. Das Zeugnis der Gemeinde Kästris (seit 1943 Castrisch) bestätige, dass die Frau wegen der schlechten Arbeitsverhältnisse dieses Winters vorübergehend in Schwierigkeiten gekommen sei. Da sie aber kostenlos für den Knaben sorge, scheine es billig, ihr für den Winter eine Entschädigung auszurichten. Der Kleine Rat verpflichtete daher die schon stark armenbelastete Heimatgemeinde Mathon, der Frau in Cazis an die Verpflegungskosten ihres Enkelkindes für den laufenden Winter eine Entschädigung von 200.– Franken auszurichten.

Nur schon die kurze Schilderung dieses Falles vermag die ärmlichen Verhältnisse vieler Menschen in einer wirtschaftlich schwierigen Zeit eindrücklich zu veranschaulichen. Die finanzielle Not dieser Frau und das menschliche Schicksal des Knaben sind mit Händen greifbar.

Für den Fall schliesslich, dass ein Unterstützungsbedürftiger in mehreren Gemeinden verbürgert war (was bei den damaligen Bürgerrechtsverhältnissen nicht selten vorkam), zog der Kleine Rat in Erwägung, dass sich diese nach Massgabe ihrer Mittel an der Unterstützung zu beteiligen hätten.[398]

10. Umsetzung und Wirkungen: Diskrepanz zwischen Anspruch und Anwendung

Das Armenwesen in den fortgeschrittenen 1850er-Jahren gab ein betrübliches Bild ab. Die Bekämpfung des als Hauptübel bezeichneten Bettelwesens machte keine Fortschritte, die grassierende Armut war allgegenwärtig und unübersehbar. Die überforderten Gemeinden sahen sich an den Pranger gestellt. Sie wurden für die misslichen Zustände in der Armenpolitik als hauptverantwortlich bezeichnet, was sie sich aber nicht selten selber zuzuschreiben hatten. Aus einem Gemisch aus Überforderung, Nachlässigkeit und Desinteresse schenkten sie dem Armutsproblem allzu oft wenig Beachtung. Der Kanton seinerseits erwies sich angesichts seiner schwachen staatspolitischen Stellung den Gemeinden gegenüber noch nicht in der Lage, sichtbare Fortschritte im Armenwesen zu bewirken. Das Kräfteverhältnis zwischen den beiden staatsrechtlichen Ebenen begann sich dennoch langsam, aber stetig zugunsten des Kantons zu verschieben. Dessen auch finanzielle Aufsicht über die Gemeinden wurde institutionalisiert, nach und nach verschärft und verfeinert.

Die neue Armenordnung weckte Hoffnungen, dem gesellschafts- und finanzpolitisch drückenden Problem Herr zu werden. Anstelle des bisherigen «Geistes der Freiwilligkeit» trat eine gesetzliche und die Gemeinden in die Pflicht nehmende Armenpflege. Für ihre hilfsbedürftigen Bürger hatten sie auf angemessene Weise zu sorgen, wo auch immer sich diese aufhielten. Damit war ihnen die Art und Weise der Versorgung der armutsbetroffenen Bürger nicht mehr nur «nach ihren besonderen Verhältnissen überlassen», wie das die Armenordnung von 1839 noch formuliert hatte. Hilflosen Armen, Altersschwachen, Gebrechlichen, armen Kranken sowie verwaisten und verwahrlosten Kindern inner- und ausserhalb der Gemeinde musste der notdürftigste Lebensunterhalt verschafft werden.

Tatsächlich hatte es der Grosse Rat bei der Aufstellung der Armenordnung mit den Armen gut gemeint. Zumindest war die rechtliche Grundlage für eine nunmehr fortschrittlichere Armenpflege gelegt, allein die praktische Umsetzung hielt mit der Theorie oft nicht Schritt. Alt Regierungsrat Friedrich Manatschal erkannte diese Diskrepanz und brachte sie in treffenden Worten zum Ausdruck.[399] So betrieben etliche Gemeinden weiterhin eine gleichgültige oder nachlässige Armenpflege oder verweigerten sich dieser Aufgabe sogar ganz;[400] andere wiederum sahen sich in ihren Bemühungen schlicht überfordert. Zu dieser Erkenntnis gelangte auch der Bericht zur landesweiten Umfrage zur armenpolitischen Situation im Jahr 1870, als er den Gemeinden des Kantons Graubünden wohlwollend zugutehielt, dass viele schlicht zu klein seien, «um Erspriessliches leisten zu können. [...] Dass bei einer solchen Kleinheit und Beschränktheit der Verhältnisse nicht gethan wird und auch nicht gethan werden kann, was gethan werden sollte, braucht wohl nicht besonders nachgewiesen zu werden.»[401] In den Vorwurf, ihren armen-

398 § 2 AO 1857; vgl. RP V Nr. 4524, 4528.

399 Vgl. bereits oben Abschn. 2.1.2.

400 So kritisierte etwa der Kleine Rat die nachlässigsten Gemeinden in seinen Berichten der Jahre 1865, 1867 und 1868 öffentlich.

401 Niederer (1878), S. 301–302.

politischen Verpflichtungen nicht nachzukommen, mischte sich also auch ein gewisses Verständnis angesichts der ständig steigenden Anforderungen an die kleinen Gemeindegebilde.

Die innere Organisation des Armenwesens trug ebenfalls nichts zu einer wirksameren Umsetzung der Armenordnung bei. Die Abschaffung der früheren Bezirksarmenbehörden zugunsten von Kreisbehörden erwies sich bald einmal als Rückschritt. Ein grosser Teil der neuen Behörden musste sich gravierende Versäumnisse und Passivität vorwerfen lassen. Die jährlich vorgeschriebene, oft aber unzulängliche und lückenhafte Berichterstattung zuhanden des Kleinen Rates «über ihre gesammte Wirksamkeit unter Beifügung allfälliger Vorschläge zu besserer Einrichtung des Armenwesens»[402] erschwerten es dem Kleinen Rat, im Sinn und Geist der Armenordnung korrigierend einzugreifen. Unter diesen Umständen erhielt die obere Aufsichtsbehörde denn auch meistens nur auf Einwände hin die Gelegenheit, eine eigenständige Tätigkeit und Kontrolle zu entwickeln. Eine Rekurspraxis konnte sich erst im Laufe der Zeit herausbilden.[403]

Bei seiner eigenen, durchaus selbstkritisch betrachteten Erfolgsbilanz schwangen beim Kleinen Rat denn auch unterschwellige Vorwürfe an die mittlere Armenbehörde mit. So stellte er 1871 fest, dass «von einem Eingehen auf die Ursachen und die Natur des Pauperismus, sowie von Studien über Massregeln, die geeignet wären, die Zustände der ärmern Volksklassen zu verbessern [...] beim Kleinen Rathe kaum die Rede sein» könne.[404] Dennoch war dem Kleinen Rat zugutezuhalten, dass er vor allem in seiner Rechtsprechung bestrebt war, die Rechte der Armen gegen oftmals grossen Widerstand der Gemeinden durchzusetzen. Diese Beurteilung teilte auch der erwähnte Regierungsrat Friedrich Manatschal. Er attestierte dem Kleinen Rat, dass dieser sich von jeher bemüht habe, «den an sich guten und wohlgemeinten papierenen Paragraphen der Armenordnung auch den wahren Geist der Humanität einzuflössen».[405] Die Erkenntnis liess die institutionellen und personellen Unzulänglichkeiten auf der entscheidenden Kreisebene durchschimmern, unter denen letztlich die Bedürftigen am meisten zu leiden hatten.

Neben den angesprochenen Schwächen auf Gemeinde- und Kreisebene erschwerten es natürlich auch die Härten des «nackten» Heimatprinzips den Vollzugsbehörden, ihren Unterstützungspflichten gesetzestreu nachzukommen. Eine gewisse finanzielle Entlastung brachten ihnen erst die Konkordatslösungen im 20. Jahrhundert. Angesichts aber ihrer fortwährend hohen Lasten beriefen sich die Gemeinden oft und gerne auf die auslegungsbedürftige Bestimmung der Armenordnung, wonach den Bedürftigen der «notdürftigste» Lebensunterhalt zu verschaffen sei und die Gemeinden ihnen auf «angemessene» Weise Unterstützung leisten müssten.[406] Zudem hatte es die Armenordnung unterlassen, den Gemeinden irgendwelche Anleitungen für Minimalunterstützungsleistungen zu erteilen. Ihr Blick auf die Gemeindefinanzen liess sie in der Armenhilfe Zurückhaltung üben, wozu sie sich in ihrer Verantwortung für den Gemeindehaushalt vielfach nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet fühlten. Diese Praxis führte zu vielen Klagen Bedürftiger über unzureichende Unterstützungsleistungen. In seiner Funktion als Beschwerdeinstanz bildete der Kleine Rat hier des Öfteren das Korrektiv, indem er sich hinter die Bedürfnisse der Armen stellte.

Der Kanton selber überliess nun aber, im Gegensatz zur alten Armenordnung, die Finanzierung der Armenlasten nicht mehr ausschliesslich den Gemeinden. Mit eigenen Instrumenten trat er wenigstens teilweise «in den Riss», wenn einzelne Gemeinden ihren Unterstützungspflichten nicht nachkommen konnten. Durch namhafte Zuschüsse an die kommunalen Armenlasten wurde der Kanton damit ein massgeblicher Akteur in der Armenunterstützung.

Aller Kritik zum Trotz überdauerte die Armenordnung ein ungefähres Jahrhundert. Mehrere Anläufe für Revisionsbestrebungen versandeten und blieben letztlich erfolglos. Es war schliesslich die immer stärker in den Vordergrund rückende Frage nach einer anderen Kostenverteilung der Armenlasten, welche ein entscheidendes Umdenken bewirkte und letztlich einer neuen Ordnung zum Durchbruch verhalf.

---

402 § 13 lit. d AO 1857.

403 Desax (1919), S. 12.

404 Bericht über die Landesverwaltung vom Jahr 1870–1871, S. 51.

405 Manatschal (1914–1919), in: BM 1914, S. 100.

406 § 1 Armenordnung.

V. NIEDERLASSUNGSGESETZ (1874–1974): Institutionelle Weichenstellung mit armenpolitischen Folgen

1. «Prolog»: Die Bundesverfassung von 1874 und die innerkantonale fürsorgerische Zuständigkeit

Die neue Bundesverfassung statuierte eine Ausnahme von der Niederlassungsfreiheit,[1] welche für das institutionelle Gemeinderecht im Kanton Graubünden wichtig war. Danach waren von der Gleichberechtigung der Niedergelassenen mit den Bürgern ausgenommen «der Mitanteil an Bürger- und Korporationsgütern, sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten [...], es wäre denn, dass die Kantonalgesetzgebung etwas anderes bestimmen würde».[2] Den Kantonen war es demnach freigestellt, in diesen Bereichen eigene Zuständigkeitsregelungen aufzustellen. Die Bestimmung betreffend die Rechte der Schweizer Bürger gegenüber Kanton und Gemeinde war somit nur eine Minimalbestimmung; sie konnte durch die kantonale Gesetzgebung zugunsten der Schweizer Bürger erweitert werden.[3]

Zu den «rein bürgerlichen Angelegenheiten» zählten nicht nur die Verwaltung der Bürgergüter, sondern auch Geschäfte, die der Korporation der Bürger übertragen waren, wie etwa die Armenpflege, die Aufnahme neuer Bürger oder auch das Stimmrecht in solchen Angelegenheiten. Ebenso vom Grundsatz der Gleichstellung der Niedergelassenen mit den Ortsbürgern ausgeschlossen war der Mitgenuss an den Bürger- und Korporationsgütern, d. h. jenen Gütern, welche der besonderen Korporation der Bürger und nicht der durch alle Gemeindeeinwohner gebildeten Körperschaft gehörten. Von Bundesrechtswegen konnten die Kantone den Niedergelassenen diesen Mitgenuss aber entweder unentgeltlich oder gegen Entschädigung gestatten.[4]

2. Ausgangslage: Zäsur mit (un-)gewissen staatspolitischen Folgen

Zwei miteinander verbundene Konfliktfelder führten im Vorfeld des Niederlassungsgesetzes zu staatspolitischen Grundsatzdiskussionen. Aus der realpolitisch eher untergeordneten Frage nach der Eigentümerschaft am Gemeindevermögen (und damit auch am Armengut) leitete sich eine Auseinandersetzung um den Rechtscharakter der Bündner Gemeinde ab. Dabei ging die eine Interpretation dahin, dass mit dem Niederlassungsgesetz die Bürgergemeinde in der politischen Gemeinde aufgegangen sei und dieses zur Einheitsgemeinde geführt habe. Ihr stand die Auffassung gegenüber, dass das neue Gesetz zwei koordinierte Gebietskörperschaften nebeneinander geschaffen habe (Gemeindedualismus). Es blieb schliesslich dem Gemeindegesetz 1974 vorbehalten, endlich für klare staatsrechtliche Verhältnisse zu sorgen.[5]

Eine praktisch viel bedeutsamere Neuerung gab hingegen kaum zu Meinungsverschiedenheiten Anlass. Die eingeschränkte Nutzung der Zugezogenen am Gemeindevermögen,[6] d. h. an den Alpen, Allmenden und Wäldern, aufgrund des Niederlassungsgesetzes von 1853 liess sich angesichts der bevölkerungspolitischen Verschiebungen nicht länger aufrechterhalten. Ebenso wenig gab zu Kontroversen Anlass, dass den Niedergelassenen das Stimmrecht in Gemeindesachen eingeräumt wurde, womit die bisher allein durch die Bürger gebildete politische Gemeinde zu der mit den Zugezogenen erweiterten politischen Gemeinde wurde. Unbestritten blieb schliesslich auch, dass sich die Bürger für die allein ihnen vorbehaltenen Funktionen wie z. B. das Armenwesen organisieren konnten.

---

1 «Ausnahme von der Niederlassungsfreiheit» verstanden in dem Sinne, als der Niedergelassene an seinem Wohnsitz nicht «alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeindebürger» (1. Satz von Art. 43 Abs. 3 BV 1874) genoss.

2 Art. 43 Abs. 4 2. Satz BV 1874.

3 Vgl. Schollenberger (1905), Art. 43, S. 340.

4 Burckhardt (1914), Art. 43, S. 376–377.

5 Vgl. zu dieser Thematik etwas eingehender oben Teil B. II.2.

6 Der Niedergelassene genoss alle Rechte der Bürger mit Ausnahme des Stimmrechts in Gemeindeangelegenheiten und des praktisch wichtigen Mitanteils an den Gemeinde- und Korporationsgütern.

Abbildung 19: Gedenkblatt zur Annahme der revidierten Bundesverfassung 1874. Unter anderem sind Datum, kurze Revisionstexte und Abstimmungsresultate der Kantone erkennbar. Lithographie von Ernst Conrad, Zürich; Druck von Frey Verlag, Zürich.
Quelle: Schweizerisches Nationalmuseum – Landesmuseum Zürich, Inventarnummer LM-74740.

3. Ökonomische Gleichheit und institutionelle Zäsur als wesentliche Regelungsgegenstände

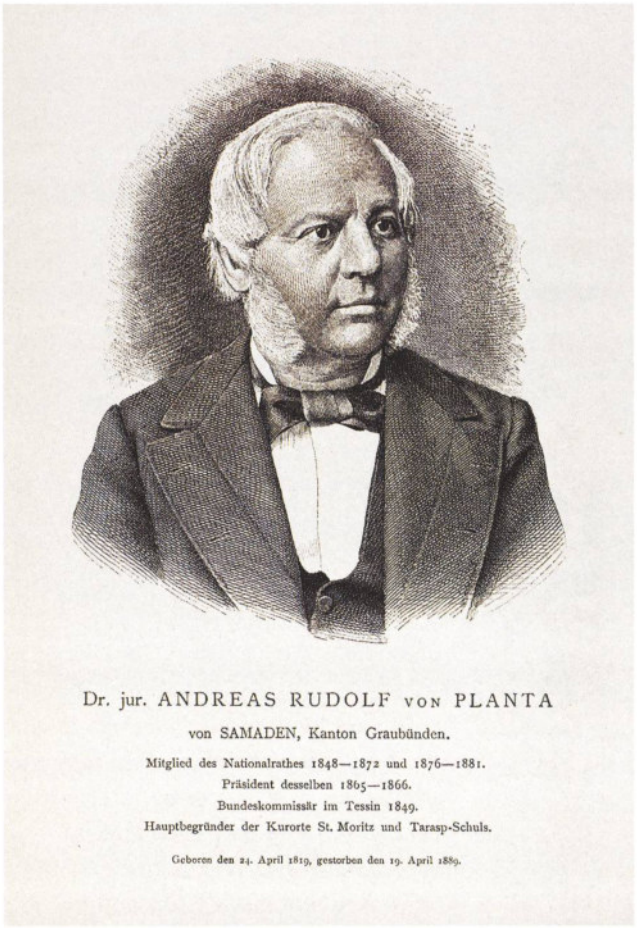
3.1. Gleichberechtigung der Niedergelassenen mit den Bürgern

Bis 1874 waren also allein die Bürger berechtigt, das Nutzungsvermögen zu gebrauchen. Das Recht jedes einzelnen Gemeindeangehörigen, Nutzungen an Alpen, Allmenden und Wäldern zu seinem Privatvorteil zu beanspruchen, ging auf die ehemalige genossenschaftliche Nutzung des Allmendvermögens in der ökonomischen Nachbarschaft zurück. Als sich diese zu politischen Gemeinden wandelten, erhielten diese Befugnisse am Gemeindegut immer mehr den Charakter von «bürgerlichen Nutzungen».[7] Das am 1. September 1874 in Kraft getretene Niederlassungsgesetz[8] brachte die breit angestrebte Wende und ermöglichte den Niedergelassenen die gleichberechtigte Teilhabe an den Gemeindegütern. Gestützt auf den Bericht und den Vorschlag der eingesetzten Spezialkommission unter dem Staatsmann Andreas Rudolf von Planta (1819–1889),[9] erwog

7 Maron (1955), S. 28.

8 Das Gesetz wurde mit 6 553 Ja- zu 3 037 Nein-Stimmen angenommen (vgl. HBG IV, S. 342).

9 Der Jurist und Ökonom Andreas Rudolf von Planta war Grossrat und Nationalrat, den er 1865 und 1866 präsidierte. Als schillernde Persönlichkeit war er an der Gründung der Thermalbäder von St. Moritz und Tarasp beteiligt, 1856 kaufte er das Schloss Tarasp. Das Niederlassungsgesetz von 1874 trägt massgeblich seine Handschrift. Er ist Verfasser des «Berichts der Vorberatungskommission zur Revision der bündnerischen Niederlassungsordnung von 1853. Chur 1873», in: BM 1940, S. 193–219, mit Einleitung von Prof. Dr. Peter Liver, S. 193–204 (nachstehend «Bericht»); zum Werdegang A. R. von Plantas vgl. von Planta Peter Conradin: Andreas Rudolf von Planta: ein republikanischer Staatsmann, Zürich 1893.



Dr. jur. ANDREAS RUDOLF von PLANTA

von SAMADEN, Kanton Graubünden.

Mitglied des Nationalrathes 1848—1872 und 1876—1881.
Präsident desselben 1865—1866.
Bundeskommissär im Tessin 1849.
Hauptbegründer der Kurorte St. Moritz und Tarasp-Schuls.

Geboren den 24. April 1819, gestorben den 19. April 1889.

Abbildung 20: Der Staatsmann, Jurist und Ökonom Andreas Rudolf von Planta gehörte insgesamt 35 Jahre dem Nationalrat an, den er 1865 und 1866 präsidierte. Sechsmal wurde er in den Bündner Grossen Rat gewählt. Schweizerische Portrait-Gallerie, Zürich (Art. Institut Orell Füssli) 1890, Nr. 178.
Quelle: GKB, Uu 3376 178.

die vorberatende Standeskommission, dass das Gemeindevermögen zweifachen Zwecken zu dienen habe. Einerseits versetze es die einheitliche Gemeinde in die Lage, ihren Finanzbedarf für die Erfüllung ihrer öffentlichen Zwecke zu decken. Andererseits müssten es aber auch die Gemeindeangehörigen, also die Bürger wie die Niedergelassenen, nutzen können, um einen landwirtschaftlichen Betrieb zu führen.[10] Der Grosse Rat schloss sich diesen Argumenten vorbehaltlos an.[11] Die Nutzungsrechte waren, mit anderen Worten, von nun an Mitgliedschaftsrechte und -pflichten der politischen Gemeinde.

Eine Ungleichheit zwischen Bürgern und Niedergelassenen bei der Teilhabe am «liegenden Gemeindegut», d.h. am Nutzungsvermögen, bestand also (nur noch) darin, dass von den Zugezogenen hierfür eine «billige» Entschädigung (bzw. eine höhere als von den Bürgern entrichtete) gefordert werden konnte.[12] Wie die Vorberatungskommission zum Niederlassungsgesetz von 1874 in ihrem Bericht festhielt, werde mit einer solchen Abgabe «das bisherige oft sehr sorglose Raubsystem am Gemeindegut einer bessern Bewirthschaftung desselben Platz machen und zugleich den Gemeinden die Hülfsmittel zu allen Kulturzwecken in weit höherm Masse sichern. [...] Eine solche Besteuerung des Mitgenusses an den Gemeindsutilitäten (müsse) die erste und natürlichste Einnahmequelle der Gemeinden bilden [...]».[13] Die Erträgnisse des Gemeindevermögens mussten in erster Linie also zur Deckung der Gemeindebedürfnisse dienen[14] und eigentliche Steuern durften erst erhoben werden, wenn jene nicht ausreichten.[15] Zum Zeitpunkt des Erlasses des Niederlassungsgesetzes bestand allerdings noch keine nähere Konkretisierung für eine solche Nutzungstaxe.[16] Abstimmungstaktische Gründe

10 Protokoll der Standeskommission vom 20. November 1872 (zit. nach Pedotti [1936], S. 67).

11 VGR vom 16. Juni 1873, S. 57–58; vgl. auch «Bericht», S. 212.

12 Eine weitere Ungleichheit bestand darin, dass der Kleine Rat einer Gemeinde den Ausschluss der Niedergelassenen von den Nutzungen gestatten konnte, wenn sie nachwies, dass diese nicht ausreichten, um neben der Deckung des bürgerlichen Bedarfs auch noch von den Niedergelassenen beansprucht werden zu können (vgl. Art. 12 Abs. 2 NG).

13 «Bericht», S. 215. So auch der Nationalrat Andreas R. von Planta, als er ausrief: «Graubündner! Kultiviert diesen Boden und teilt ihn nicht nur nutzniesslich, sondern auch pacht- oder verkaufsweise fortwährend an jeden emsigen Arbeiter, sei er Bürger oder Nichtbürger, aus, bis jeder Fleck desselben die volle Frucht trägt, deren er fähig ist» (zit. nach Pieth [1982], S. 452).

14 Das Primat, den Charakter des Gemeindevermögens als öffentliches Gut zu erhalten, betonte auch der Grosse Rat anlässlich der Diskussionen um das NG: «[...] denn aus dem Gemeindevermögen müssten in Zukunft zur Hebung des Schulwesens, zu Wildbachverbauungen, zur Vervollständigung des Strassennetzes und zur endlichen Erstellung einer durchgehenden Eisenbahn und insbesondere von Lokalbahnen teilweise Mittel geschöpft werden» (VGR vom 14. Juni 1873, S. 52).

15 Die explizite rechtliche Grundlage dieses Prinzips schufen die Kantonsverfassungen von 1880 (Art. 44 Abs. 5) und 1892 (Art. 40 Abs. 5); vgl. zur Entwicklung der kommunalen Steuern oben Kap. IV.6.2.2.

16 Die zuständigkeitsrechtliche Norm von Art. 16 Abs. 1 NG 1874 hielt einzig den Grundsatz fest, dass der niedergelassene Schweizer Bürger vom Stimmrecht ausgeschlossen war in den Fragen, welche die Festsetzung der Taxen für den Mitgenuss an den Gemeindeutilitäten betrafen (lit. d).

beim Erlass des Niederlassungsgesetzes und die Verbundenheit der Bürger mit ihrem Heimatboden verlangten aber zwingend nach einem wenigstens abgestuften Taxensystem bei den besagten «bürgerlichen Nutzungen». Früheres Gedankengut aus der Zeit vor 1874, als die Niedergelassenen als minderberechtigte Beisässen betrachtet wurden, liess sich nämlich nicht so rasch beseitigen. Von einer vollständigen Gleichstellung der Niedergelassenen mit den Bürgern konnte deshalb vorderhand nicht die Rede sein. Dieser Umstand verlor allerdings mit den Jahren seine nachteiligen Wirkungen für die Zugezogenen. Mit der Übernahme von kostenintensiven Gemeindeaufgaben wurden diese Vermögensgüter vermehrt für die Deckung der gesamten Gemeindebedürfnisse verwendet und der gemeinsamen Nutzung der Gemeindegenossen entzogen.[17]

Eine detailliertere Ausgestaltung erfuhr das Taxensystem dann im Jahr 1890 mit den Ausführungsbestimmungen zum Niederlassungsgesetz von 1874,[18] welche 1907 einer Revision unterzogen wurden. Nach der revidierten Ordnung[19] hatten nun dort, wo keine Steuern erhoben wurden, nebst den Niedergelassenen auch die Bürger für den Genuss der Gemeindegüter Nutzungstaxen zu bezahlen, welche zwei Drittel der von den Niedergelassenen zu entrichtenden Taxen betrugen. Diese konnten für die Niedergelassenen auf bis 75 Prozent des vollen Handels- bzw. Nutzungswertes festgesetzt werden. In Gemeinden, in denen Steuern erhoben wurden, wurde die Prioritätenfolge bei der Abgabenerhebung in der Weise festgelegt, dass die Bürger mindestens 50 Prozent und die Niedergelassenen 75 Prozent des Nutzungswertes entrichten mussten, bevor Steuern auf Privatvermögen erhoben werden durften.[20] War in einer Gemeinde diese Voraussetzung nicht erfüllt, so hatte die Regierung ex officio oder auf Beschwerde hin dafür zu sorgen, dass die Nutzungstaxen der gesetzlichen Höhe angepasst wurden.

Eine Unklarheit hinsichtlich der Zuständigkeit für die Festsetzung dieser Nutzungstaxen[21] wurde in den revidierten Ausführungsbestimmungen vom 2. Oktober 1919 beseitigt.[22] Danach war es Sache der politischen Gemeinde, zunächst die Taxen festzulegen, welche die Bürger für den Genuss der Gemeindeutilitäten zu bezahlen hatten, während anschliessend die von den Niedergelassenen zu leistende Abgabe von den Bürgern bestimmt wurde. Auch wenn das Abgabeverhältnis zwischen Bürgern und Niedergelassenen von 2 : 3 die Regel bildete, waren die Gemeinden nicht daran gebunden. Entweder konnten die Bürger auf ihr Privileg ganz oder teilweise verzichten,[23] oder die Taxen konnten für Bürger und Niedergelassene höher als auf 50 Prozent bzw. 75 Prozent des Handels- bzw. Nutzungswertes festgesetzt werden.

Neben der staatspolitischen kam der Abstufung bei den Nutzungstaxen auch eine armenpolitische Komponente zu. Die höhere Belastung mit Nutzungstaxen vergrösserte die Gefahr für die Niedergelassenen, armengenössig zu werden.

Mit der Annäherung zwischen den Bürgern und den Niedergelassenen im ökonomischen Status verlor das Abstammungsprinzip[24] als alleiniges Kriterium für die wirtschaftliche Vorzugsstellung von Bürgern gegenüber Niedergelassenen seine Vorherrschaft, d. h. das Niederlassungsgesetz erweiterte den Kreis der Gemeindemitglieder, welche die besagten «bürgerlichen Nutzungen» beanspruchen durften. Das aufkommende Territorialprinzip verhalf den Zugezogenen oftmals zu einer existenziellen landwirtschaftlichen Grundlage und beseitigte damit eine drohende Armutsquelle für viele Einwohner.

---

17 Vgl. Pedotti (1936), S. 49, 81, 102–103. Die eidgenössische und die kantonale Heimatlosengesetzgebung umschrieben dieses ökonomische Gemeinderecht als «den Anteil an dem allfällig vom Gemeindegute durch Überlassung oder Zuteilung unmittelbar herfliessenden Bürgernutzen».

18 AGS 1897, S. 320. Danach durften die Taxen für die Niedergelassenen 75 Prozent des vollen Handels- bzw. Nutzungswertes der Nutzungen nicht übersteigen (§ 2). Dies hatte zur Folge, dass in einigen Gemeinden ohne Steuern die Niedergelassenen mit der vollen Taxe belastet wurden, während die Bürger keine zu entrichten hatten.

19 AGS 1916, S. 540–541; vgl. zu den entsprechenden Beratungen: Verhandlungen der Standeskommission vom 17. April 1890, S. 62–72.

20 Vgl. Art. 14 Abs. 1 NG 1874. Mit diesem Vorbehalt erstreckte sich die Steuerpflicht der Niedergelassenen auch auf die laufenden Armenbedürfnisse, nicht aber auf die Äufnung des Armengutes (Abs. 2); vgl. auch «Bericht», S. 215. Ausländer hatten den vollen Wert der Nutzniessungen zu entrichten.

21 Vgl. VGR vom 2. Oktober 1919, S. 43.

22 § 2 der revidierten AB zum NG (AGS 1921, S. 562–563); Pedotti (1936), S. 88, 112.

23 So entrichteten etwa in Zuoz die Bürger 60 Prozent, die Niedergelassenen 75 Prozent der festgesetzten Grundtaxe (Gaudenz [1926], S. 85, Anm. 1).

24 Die Gesamtheit der Bürger als Personenverband charakterisiert sich aufgrund der Vererbbarkeit der Mitglieder als eigentliche «Abstammungskörperschaft» (vgl. Huber [1907], S. 3; Pedotti [1936], S. 91).

3.2. Neue gemeinderechtliche Vielfalt

Neben der ökonomischen Besserstellung der Niedergelassenen kam dem strukturell-institutionellen Aspekt die zweite Hauptbedeutung der neuen Gesetzgebung zu. Der Kreis der Gemeindeangehörigen, d. h. jener Gemeindemitglieder, welche das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten erhielten, wurde auf die niedergelassenen Schweizer Bürger ausgedehnt.[25] Der Niedergelassene konnte von nun an seine rechtliche und ökonomische Position aktiv mitbestimmen. Diesen Rechten standen die Pflichten der Niedergelassenen gegenüber, indem sie gleich den Bürgern die oben beschriebenen Lasten zu tragen hatten.

Das gleichberechtigte Mitbestimmungsrecht aller in der Gemeinde wohnhaften Personen veränderte die personelle Zusammensetzung, womit sich die bisher allein aus den Bürgern zusammengesetzte Gemeinde zur heutigen politischen Gemeinde wandelte. Das Niederlassungsgesetz stellte dergestalt die Bündner Gemeinde auf neue Beine; ihr Werdegang erhielt eine wegweisende Zäsur. Vielenorts zeigten sich die Bürgergemeinden aber nicht bereit, sich von ihren geschichtlich gewachsenen Aufgaben wie etwa der Gemeindearmenfürsorge zu trennen, sondern verlangten hierfür eine Sonderregelung.

4. Das Armenwesen als Sonderbefugnis der Bürger

Mit dem Niederlassungsgesetz wurden die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung mehrheitlich dem neu geschaffenen Gemeindegebilde übertragen. Den Bürgergemeinden verblieben einige «Reservatrechte»[26] wie etwa das Armenwesen. Die Sonderbefugnisse der Bürger innerhalb der politischen Gemeinde verdankten ihren Entstehungsgrund also ihrer urgenossenschaftlichen Herkunft. Ihr Charakter als ursprüngliche Rechte der Gemeindegenossen erforderte die ungeteilte, ausschliessliche Zuständigkeit der Bürger. Dem alten Personenverband verblieb eine Anzahl Gemeindeangelegenheiten vorbehalten, in denen nur seine Mitglieder stimmberechtigt waren und für die sie sich eigens organisieren konnten.

Neben dem oben besprochenen politischen und dem ökonomischen Gemeinderecht (bei welchen die Niedergelassenen nun sowohl nutzungs- als auch stimmrechtsmässig teilhaftig waren) gab es demnach noch eine dritte Kategorie von Gemeindeangelegenheiten, zu denen die Niedergelassenen aber keinen Zugang erhielten. Diese privilegierten Aufgabenbereiche blieben der alleinigen Willensbildung durch die Bürger vorbehalten. Zu ihnen gehörten das Nutzungsvermögen und dessen Verwaltung, die Bürgerrechtserteilung, die oben beschriebene Bestimmung über die Taxen für den Mitgenuss am Gemeindevermögen durch die Niedergelassenen und schliesslich eben als historische Kernaufgabe das bürgerliche Armenwesen.[27] Es war gerade diese Fürsorge für die armen und Not leidenden Mitbürger, welche die Bürgergemeinden seit jeher als ihre vornehme Pflicht erachteten. In der bürgerlichen Solidarität und im Bewusstsein der Zusammengehörigkeit erblickten sie die geschichtlich gewachsene Grundlage ihrer Existenz. Dieser Aspekt liess die vielfachen administrativen Umtriebe und fehlendes Gemeindepersonal in den Hintergrund rücken. Für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe waren sie ausserdem auf ein Armengut angewiesen, dessen rechtliche Einordnung ebenfalls einer Klärung bedurfte.

4.1. Gemeindearmenfürsorge und institutionelle Zuständigkeit

Die unumstössliche Gewissheit, dass die Armenpflege in der ausschliesslichen Kompetenz der allein durch die Bürger gebildeten politischen Gemeinde verbleiben sollte, geriet mit dem Niederlassungsgesetz also ins Wanken. Im neuen Gesetz war eine institutionelle Spaltung der Gemeinde hinsichtlich der Wahrnehmung der armenrechtlichen Aufgaben insofern angelegt, als hierfür auch der um den Kreis der Niedergelassenen erweiterte Gemeindeverband infrage kommen konnte.[28] Wollte die Bürgergemeinde die Fürsorge weiterhin eigenverantwortlich wahrnehmen, bedurfte es hierfür einer eigenen Verwaltungsorganisation.

---

25 Das politische Stimmrecht wurde den niedergelassenen Schweizer Bürgern nach einer Niederlassung von drei Monaten gewährt, das wichtige ökonomische Stimmrecht (mit welchem sie über rein ökonomische Nutzungen wie etwa der Bestossung von Alpen und Weiden oder die besprochene Festsetzung der Taxen für den Holzbezug und die Weidenutzungen mitentscheiden konnten) nach einer solchen von drei Jahren.

26 Vgl. Pedotti (1936), S. 83–100.

27 Vgl. Art. 16 NG.

28 So auch Bundi (2016), S. 105.

4.1.1. Armenfürsorge als Aufgabe der politischen Gemeinde mit grossen Auswirkungen auch bei bürgergemeindlicher Organisation

Die vom Grossen Rat 1875 erlassenen Übergangsbestimmungen zum Niederlassungsgesetz[29] räumten den Bürgern für die rein bürgerlichen Funktionen wie die Gemeindearmenfürsorge denn auch die Möglichkeit ein, eigene Verwaltungsorgane aufzustellen.[30] Im Einklang mit dieser Bestimmung überliess es die Kantonsverfassung von 1892 den Gemeinden, die Zuständigkeit für die Armenfürsorge eigenständig zu regeln.[31] Aber unabhängig davon, ob nun die Armenpflege der politischen oder der Bürgergemeinde oblag, der Kreis der Gemeindeangehörigen, welche diese wohlfahrtsstaatliche Einrichtung in Anspruch nehmen konnten, beschränkte sich weiterhin auf die Gemeindebürger. Auch wenn damit aufgrund des kantonalen öffentlichen Rechts nur ein Teil der ansonsten gleich behandelten Gemeindeangehörigen Unterstützung von der Gemeinde im Verarmungsfall erhielt, blieb die Armenfürsorge grundsätzlich immer noch eine Aufgabe der politischen Gemeinde.[32] Diese Auffassung bestätigte auch ein Regierungsentscheid im Jahr 1927, wonach Armenpflege und Armenpolizei Sache der politischen Gemeinde seien.[33] Diese Abgrenzung wirkte sich in mehrfacher Hinsicht aus, nicht zuletzt in der Finanzierung der Armenlasten. So galt zwar das armenrechtliche Heimatprinzip, das Defizit der bürgerlichen Armenkasse aber wurde von der politischen oder Einwohnergemeinde übernommen. Damit trugen die kantonsfremden Niedergelassenen sowie die Bürger anderer Gemeinden des Kantons an die Armenlasten ihrer Wohngemeinde bei. Die auswärts, aber im Kanton wohnhaften Gemeindebürger hingegen mussten sich an den Armenlasten ihrer Heimatgemeinde nicht beteiligen.

Die Übernahme des Defizits der bürgerlichen Armenkasse durch die politische Gemeinde provozierte die finanztechnische Frage, ob Letztere berechtigt sei, ***Einsicht in die von der Bürgergemeinde geführten Bücher der Armenverwaltung*** *zu nehmen und ob sie die Prüfung derselben durch ihre Rechnungsrevisoren verfügen könne, oder aber ob sie den Ausfall der Armenrechnung unbesehen zu decken habe. Auf eine Anfrage der Gemeinde Splügen legte der Kleine Rat 1913 seine nachvollziehbare Rechtsauffassung dar.*[34] *Danach verpflichtete er die bürgerliche Armenverwaltung, der politischen Gemeinde und ihren Organen die Einsichtnahme in sämtliche Bücher der Armenpflege und der Geschäftsführung zu ermöglichen, mit folgenden wesentlichen Erwägungen:*

«[…] Es ist in erster Linie auf Art. 10 lit. I der kantonalen Armenordnung zu verweisen, der ausdrücklich bestimmt, die Gemeindearmenkommission habe dem Vorstand der Gemeinde zu Handen derselben von ihrer Verwaltung genaue Rechnung abzulegen.

Nun stammt die kantonale Armenordnung allerdings aus dem Jahre 1857, einer Zeit, wo im Kanton Graubünden die Bürgergemeinde mit der politischen oder Einwohnergemeinde fast vollständig zusammenfiel. Wenn sich diese Verhältnisse im Laufe der Jahrzehnte teilweise stark verschoben haben und die Gemeindebürger durch Art. 5 der ÜG [Übergangsbestimmungen] zum NG [Niederlassungsgesetz] vom 1. September 1874 ausdrücklich ermächtigt wurden, für rein bürgerliche Funktionen, die ja ganz besonders das bürgerliche Armenwesen beschlagen, eigene Verwaltungsorgane aufzustellen, so kann man sich fragen, ob unter der in der Armenordnung festgesetzten Pflicht zur Rechnungsablage an ‹die Gemeinde› nicht die Bürgergemeinde zu verstehen sei. Dass

---

29 aRB, S. 31–32.

30 Art. 5 ÜB zum NG. Das Bezirksgericht Glenner folgerte in einem Urteil 1935, dass der Schluss auf die Nichtexistenz der Bürgergemeinde nicht zulässig sei, nur weil das NG die Bestellung eigener Organe für die Bürgergemeinde fakultativ erkläre. Die Bürger könnten die Ausführung der der Bürgergemeinde verbliebenen Aufgaben auch den Organen der politischen Gemeinde überlassen. In diesem Falle handelten diese aber nicht als Organe der politischen Gemeinde, sondern als solche der Bürgergemeinde (GVP I 1935/36 Nr. 101 E. 2, S. 256–258). Damit setzte es sich in einen gewissen Widerspruch zu einer Aussage anlässlich der Beratungen zum NG im Grossen Rat, wonach für die den Bürgern «ausschliesslich reservirten Competenzen und Funktionen» eine «gewisse korporative Organisation der Bürger unabweislich geboten erscheine» (VGR vom 4. Dezember 1874, S. 124).

31 Vgl. Art. 40 Abs. 3 KV 1892; die KV 1880 enthielt in Art. 44 Abs. 3 eine gleichlautende Formulierung. Vor allem wurde damit das Armenwesen aber als Aufgabe der Gemeinden (und nicht des Kantons) definiert.

32 Vgl. Art. 40 Abs. 3 KV 1892 und Art. 14 Abs. 1 NG; vgl. auch Pedotti (1936), S. 94, Anm. 103.

33 Vgl. RP V Nr. 4352.

34 Vgl. RP III Nr. 2170.

die letztere, wo sie sich organisiert hat, von ihren Verwaltungsorganen Rechenschaft verlangen kann, ist selbstverständlich. Und wo diese Rechnungsprüfung durch die Bürgerkorporation gehandhabt wird, hat denn auch der Kleine Rat als Oberaufsichtsbehörde von Amtes wegen eine Rechnungsablage an die politische Gemeinde nicht verlangt.

Dagegen hat der Kleine Rat immer wieder betont, dass die bündnerische Gemeinde ihrer ganzen rechtlichen Struktur nach auf dem Gedanken der Einheitlichkeit beruhe, wenn auch an der Äusserung ihres Willens nicht immer die gleichen Staatsbürger mitzuwirken berechtigt seien. [...]

Aus der Einheitlichkeit der Gemeinde hat der Kleine Rat denn auch ihre Pflicht abgeleitet, ein allfälliges Defizit im Armenwesen zu tragen und daraus ergibt sich ohne weiteres das Recht der Einsichtnahme in die Verwendung der Gelder und die Führung der Verwaltung.

Es mag übrigens noch auf Art. 40 Absatz 3 der Kantonsverfassung verwiesen werden, der der politischen Gemeinde die gute Verwaltung des Armenwesens, soweit letzteres nicht Sache der bürgerlichen Korporation ist, zur Pflicht macht und wenigstens alle zwei Jahre genaue und spezifizierte Rechnungsablage verlangt.

Nun ist das Armenwesen in Splügen doch nur so weit Sache der bürgerlichen Korporation, als die Erträgnisse aus dem vorhandenen Armenfond reichen. Und da die Erträgnisse nicht mehr hinreichen, um den gestellten Anforderungen zu genügen, so dass die politische Gemeinde mit bedeutenden Zuschüssen das Defizit zu decken hat, kann ihr auch die Kontrolle über die Armenverwaltung nicht vorenthalten werden [...]».

Die in Splügen vorherrschende Konstellation traf auf die meisten Gemeinden im Kanton zu. In einem Rekursfall aus dem Jahr 1916 hielt der Kleine Rat denn auch fest, dass es «recht wenig bündnerische Gemeinden» gebe, die nicht gezwungen wären, die Armenkasse aus der Gemeindekasse zu unterstützen.[35]

Eine weitere Konsequenz der zuständigkeitsmässigen Ordnung bestand darin, dass die vom Armengesetz geforderte Bildung einer wenigstens dreiköpfigen Gemeindearmenkommission – gleichviel ob sie von der politischen Gemeindeversammlung oder der Bürgerversammlung gewählt wurde – als Organ der politischen Gemeinde zu qualifizieren war. Dieser Schluss liess sich ebenfalls aus dem Umstand ableiten, dass der politischen Gemeinde ein Aufsichtsrecht über die Besorgung des Armenwesens zustand.[36] Der grundsätzliche Entscheid aber, welches Gemeinwesen mit dieser Aufgabe betraut werden sollte – die Bürgergemeinde oder die neu entstandene politische Gemeinde –, wurde der Gemeinde überlassen.

4.1.2. Bürgergemeindliche Organisation und rechtliche Stellung der Gemeindebürger

Sprach sich die Bürgergemeinde für eine eigene Organisation aus, so bildete nicht der Wohnsitz innerhalb der Gemeinde das Kriterium für die Zugehörigkeit. Die Bürgergemeinde als (passiver) Personenverband umfasste vielmehr alle Gemeindebürger, d. h. Mitglied dieses Verbandes (und damit etwa bei Armutsbedürftigkeit unterstützungsberechtigt) waren auch die auswärts wohnenden.[37] Davon zu unterscheiden war die Frage, ob die nicht in ihrer Bürgergemeinde ansässigen Bürger auch zur Bürgergemeinde als aktivem Verband gehörten, d. h. in ihr stimmberechtigt waren und sie etwa von auswärts zu einer Bürgerversammlung herreisen könnten. Sie war zu verneinen. Das Stimmrecht war seit jeher eng verbunden mit der Forderung, dass der Berechtigte mit den örtlichen Verhältnissen und Interessen vertraut und mit seiner Heimatgemeinde innerlich verbunden war. Deshalb konnten auch nur die tatsächlich in der Gemeinde wohnhaften Bürger das Stimmrecht in Anspruch nehmen.[38] Oberstes Willensorgan bildete die derart zusammengesetzte Bürgerversammlung, welche einzelne Befugnisse an weitere Organe, z. B. den Bürgerrat oder an eine Armenkommission, delegieren konnte. Weil den (politischen) Gemeinden die Armenfürsorge durch die kantonale Gesetzgebung wie oben gesehen

35 RP IV Nr. 3160 in Sachen Armenverein Chur gegen Gemeinde Präsanz (später Riom-Parsonz, heute Gemeinde Surses).

36 Pedotti (1936), S. 94, mit Hinweis auf Gengel (1902), S. 89; RP II Nr. 1200 und 1204.

37 Vgl. RP VI Nr. 5378, Ziff. IV.10, und GVP II Nr. 126, vom Grossen Rat bestätigt am 1. Dezember 1938 (GRP Herbst 1938, S. 167) (Fall Thusis).

38 Vgl. auch B 1943 betreffend den Entwurf des Gemeindegesetzes, S. 1, 55.

zur Pflicht gemacht wurde, traten die korporativ organisierten Bürgerverbände gegenüber den Berechtigten mit hoheitlicher Gewalt, also verbindlich, auf, womit sie sich als solche des öffentlichen Rechts charakterisierten. Sofern die Bürger deshalb beschlossen, die Armenpflege selber zu besorgen, nahmen sie dabei eine besondere Rechtsposition ein. Als «gesetzlich anerkannter Armenunterstützungsverband der politischen Gemeinde»[39] übernahm dieser eine durch die staatliche Gesetzgebung den politischen Gemeinden übertragene Verwaltungsaufgabe zur Besorgung, d. h., er und seine Armenfürsorgeorgane erfüllten diese Geschäfte für die politische Gemeinde.

4.1.3. Innerkommunale Organisationsvielfalt als Ausdruck kommunaler Selbstständigkeit

Das Niederlassungsgesetz eröffnete den Bürgern also die Möglichkeit, sich für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben eigens zu organisieren. Für diese innerkommunale Entscheidfindung mochten die je unterschiedlichen Verhältnisse wie etwa die grössere oder kleinere Anzahl noch wohnhafter Bürger in der Gemeinde massgebend sein.

Im Zuge des neuen Gesetzes entwickelten sich in den folgenden Jahren und Jahrzehnten in den Gemeinden denn auch ganz unterschiedliche Konstellationen. In der Übersicht konnten im Wesentlichen folgende Modelle unterschieden werden:

a) Die Gemeindestatuten trennten die Bürgergemeinde institutionell von der politischen Gemeinde, womit zwei Gemeinden bestanden, indem
   aa) entweder beide Selbstverwaltungskörper eine eigene Grundordnung, eigene Organe und eigenes Vermögen besassen sowie eine eigene Verwaltung und Rechnung führten, oder
   bb) beide Selbstverwaltungskörper wohl über eine eigene Gemeindeordnung, aber nur zum Teil über eigene Organe verfügten, wobei das Vermögen nicht ausgeschieden war und für beide Korporationen eine gemeinsame Verwaltung und Rechnung geführt wurden (z. B. Tujetsch);
b) die Bürgergemeinde und die politische Gemeinde führten keine getrennten Statuten, verwalteten das Vermögen gemeinsam und unterschieden nicht zwischen Bürgergemeinde und politischer Gemeinde;
c) in der Gemeinde waren praktisch nur Bürger niedergelassen, womit faktisch gar keine politische Gemeinde bestand (z. B. Medel).

In den rund 100 Jahren bis zum Gemeindegesetz 1974 nützte rund die Hälfte der Gemeinden den ihnen vom kantonalen Recht überlassenen organisatorischen Spielraum[40] unterschiedlich aus. Regional-historische Verhältnisse und strukturelle Gründe spielten eine wichtige Rolle beim Entscheid, ob und in welchem Organisationsgrad eine institutionalisierte Abgrenzung zwischen Gemeindebürgern und Niedergelassenen vorgenommen wurde. In den von Simon Bundi in seiner Arbeit näher untersuchten 67 Gemeinden erfolgte zwischen 1875 und 1974 in deren 47 eine solche Teilung (und teilweise auch eine Vermögensausscheidung) im Sinne der Bildung einer Bürgergemeinde mit einem Bürgerrat und eigener Verfassung. Die übrigen 20 Gemeinden sprachen bis 1974 und teilweise darüber hinaus weder von einem Bürgerrat, einer statuierten Bürgergemeinde noch von einer Vermögensabgrenzung.[41] Dabei zeigten sich regional verschiedene, lokal aber durchaus einheitliche Tendenzen. Im Engadin (Sent, Bever, S-chanf, Silvaplana, Sils i. E. oder St. Moritz), in der Val Müstair (Fuldera, Lü, Valchava und Sta. Maria), im oberen Albulatal (Bergün/Bravuogn) oder in der Val Calanca und im Misox, im Bündner Rheintal, im Domleschg und im Schanfigg schlossen sich die Bürger aus unterschiedlichen Gründen, wie etwa um ihre ökonomischen Eigeninteressen zu sichern, zusammen. Dabei bildeten die Gemeindebürger oft einen von der Gesamtgemeinde organisatorisch getrennten, institutionalisierten Wahl- und Abstimmungskörper. Demgegenüber wurden etwa in den katholischen und rätoromanischsprachigen Regionen der Surselva (so in den Kreisen Disentis, Rueun und Lumnezia) sowie Mittelbündens (Kreis Surses und Teile der Kreise Alvaschein und Belfort) bis zum Ersten Weltkrieg keine Bürgergemeinden gegründet.[42]

Die Praxis orientierte sich aber in manchen Fällen nicht an den formellen Vorgaben, d. h., die Bürger nahmen ihre Rechte mitunter auch ohne

39 Vgl. auch Gengel (1902), S. 67; RP VIII Nr. 6540.

40 § 27 KV 1853 und Art. 40 Abs. 2 KV 1892 formulierten identisch: «Jeder Gemeinde steht das Recht der selbstständigen Gemeindeverwaltung, mit Einschluss der niedern Polizei, zu. Sie ist befugt, die dahin einschlagenden Ordnungen festzusetzen, welche jedoch den Bundes- und Kantonsgesetzen und dem Eigentumsrecht Dritter nicht zuwider sein dürfen.»

41 Vgl. zum Folgenden vor allem Bundi (2016), S. 104–123.

42 Ebd., S. 114–123.

institutionalisierte Abgrenzungen wahr. So ging die Ausscheidung der Aufgaben zwischen politischer und Bürgergemeinde nicht immer mit der Ausarbeitung einer Verfassung bzw. von Statuten einher. Die Abgrenzung erfolgte denn auch vielenorts durchaus pragmatisch, indem etwa die Niedergelassenen bei den ortsbürgerlichen Traktanden die Versammlung verliessen (wie in Grüsch, Lantsch/Lenz oder Tarasp). Andere Gemeinden wie etwa Trin erklärten den Gemeindevorstand sogar für die bürgerlichen Geschäfte zuständig. Sodann gab es zwischen den Funktionen des Gemeinde- und des Bürgerrates auch Überschneidungen oder der Bürgerrat funktionierte als «reduzierter Gemeinderat». In der Gemeinde Davos konnte der dortige Grosse Landrat (das Gemeindeparlament) sowohl als Organ der politischen Gemeinde als auch in «bürgerlicher Zusammensetzung» tagen.[43] Die Beispiele zeigen, dass sich die hohe Organisationsfreiheit der Gemeinden besonders bei jenen Aufgaben, welche den Bürgern gemäss Niederlassungsgesetz vorbehalten blieben, ausgeprägt und eindrücklich erwies. Letztlich zeugte diese Vielfalt von dem im bündnerischen Gemeindewesen tief verankerten Grundzug, öffentliche Rechte und Pflichten möglichst frei von einschränkenden Vorgaben und mit dem notwendigen Verantwortungsbewusstsein wahrzunehmen.

4.2. Das Eigentum am Armengut als blosse akademische Frage?

Das historisch begründete Alleinstellungsmerkmal der Bürgergemeinde im Armenwesen äusserte sich bis zum Niederlassungsgesetz dahin, dass sie am Armengut Eigentum besass und an diesem auch allein nutzungsberechtigt war. An der ausschliesslichen Nutzungsberechtigung sollte weiterhin nichts geändert werden, weil die heimatliche Armenunterstützungspflicht nicht angetastet und den Bürgern das speziell hierfür bestimmte Vermögen auch ungeschmälert zur Nutzung überlassen bleiben sollte.[44]

Unterschiedliche Auffassungen bestanden aber hinsichtlich der Eigentumsfrage. Die Zuweisung des Armengutes innerhalb der Gemeindeorganisation entweder zur Einheits- bzw. politischen Gemeinde oder zur Bürgergemeinde musste nach den Verfechtern der Ersteren zwangsläufig jener des gesamten weiteren Gemeindeeigentums folgen. So schloss denn auch der Grosse Rat im einschlägigen Thusner Entscheid von 1938,[45] dass das Eigentum am Armengut (und an den Gemeindelösern) das rechtliche Schicksal des übrigen Gemeindevermögens teilen müsse. Ähnlich argumentierten die Behörden einige Jahre später im Eigentumsstreit um den Armenfonds in der Gemeinde Sils i. E.[46] Der zur Gesamt-, d. h. zur politischen Gemeinde erweiterten alten, Gemeinde sei das gesamte Gemeindevermögen verblieben. Weil das Armengut vor 1874 unbestrittenermassen Bestandteil dieses Vermögenskomplexes war, habe es «selbstverständlich» nur der Einheitsgemeinde zugesprochen werden können.

Die Gegenseite argumentierte mit der inneren Rechtfertigung ihres Standpunktes. Sie betonte das Prinzip, dass eine Aufgabe und das dafür benötigte Vermögen eine unzertrennliche Einheit bildeten, womit jene Institution das Vermögen als Eigentum beanspruchen könne, welche die Aufgabe erfülle. Die unbestrittene Zuständigkeit der Bürgergemeinde für die Armenpflege lasse deswegen nur den Schluss zu, dass das Armengut als notwendiger Teil des Gemeindevermögens konsequenterweise ihr zuzuweisen sei. Weil ausserdem auch der Kreis der Nutzungsberechtigten keine Änderung erfahren habe, dürfe das eigentumsrechtliche Schicksal des Armengutes nicht jenem des übrigen Gemeindevermögens folgen und ein Auseinanderfallen von Eigentum und Nutzung bzw. Verwaltung müsse verhindert werden.

Der Entwurf für ein neues Gemeindegesetz 1966 anerkannte das Eigentum der Bürgergemeinden an allem in ihrer ausschliesslichen Nutzung und Verwaltung stehenden Vermögen, also neben den als «Löser» ausgeteilten Gemeindegütern und den aus eigenen Mitteln erworbenen Liegenschaften namentlich auch an den Armenfonds. Das Gesetz fand jedoch wie bereits jenes von 1945 keine Gnade beim Stimmvolk,[47] sodass die massgebende Spruchpraxis weiterhin die Richtschnur gemeindlichen Handelns bilden musste.

Nun konnte sich analog zum übrigen Gemeindeeigentum auch beim Armenvermögen die Frage nach der praktischen Bedeutung der Eigentums-

43 Ebd., S. 114.

44 Vgl. «Bericht», S. 214.

45 RP VI Nr. 5378 und GVP II Nr. 126, vom Grossen Rat bestätigt am 1. Dezember 1938 (GRP Herbst 1938, S. 167).

46 RP VI Nr. 5383 und VGR Herbst 1945, S. 960.

47 Das Volk lehnte am 24. April 1966 das Gemeindegesetz mit 8 029 Ja- zu 8 576 Nein-Stimmen ab (vgl. HBG IV, S. 355).

zugehörigkeit stellen. Wenn auch Eduard Mirer es offenliess, welche Vor- oder Nachteile es der einheitlichen Verwaltung denn biete, wenn diese Vermögenskategorie formell zwar der politischen Gemeinde zuerkannt werde, die materielle, tatsächliche Herrschaft über dieses Vermögen aber doch nur der Bürgerversammlung zukomme,[48] beantwortete er die Frage indirekt dennoch. Mit Blick auf den zentralen Zweck der Armenfürsorge, nämlich den Bedürftigen materielle Hilfe zu leisten, mochte die Unterscheidung tatsächlich von bloss theoretischer oder auch «emotional-psychologischer» Natur sein. Dennoch konnte sich die Eigentumszuordnung auf den Finanzhaushalt der Gemeinde und damit auf deren vermögensrechtlichen Status auswirken. Unter einem mehr wirtschaftlich-finanziellen Aspekt konnte deshalb der Zuteilung der oftmals hohen Vermögenswerte ein gewisser Praxisbezug nicht abgesprochen werden.

5. Finanzierung: Einbezug der Niedergelassenen

5.1. Umstrittene Eigentums- und Verwaltungsbefugnisse am Armenfonds

Das geltende Heimatprinzip verpflichtete die finanziell geschwächten Bürgergemeinden, die Armenpflege wahrzunehmen. Schwierige politische, soziale und wirtschaftliche Rahmenbedingungen erschwerten die Finanzierung der hohen Unterstützungsleistungen (wie im vorangegenen Kapitel IV ausgeführt) seit Jahren und Jahrzehnten zusätzlich und liessen sie vielfach um ihre Existenz bangen. Das neue Niederlassungsgesetz führte in diesem Aufgabenfeld zu neuen Problemstellungen. Die Neuorganisation der personell erweiterten politischen Gemeinde überliess es wie erwähnt den Bürgergemeinden, das Armenwesen weiterhin in eigener Verantwortung wahrzunehmen, was entsprechende organisationsrechtliche Vorkehrungen notwendig machte. Sodann stellten sich aber auch beim Armenfonds als dem wichtigsten Finanzierungsinstrument in der Armenpflege in einem finanz- und buchhaltungstechnisch strukturierteren Umfeld wichtige Abgrenzungsfragen zwischen den beiden Gemeindearten. Im Folgenden sollen deshalb einige spezifische, praxisrelevante Einzelaspekte rund um den Armenfonds etwas näher beleuchtet werden.

48 Mirer (1922), S. 16.

5.2. Der Armenfonds: Viele Gründe erfordern Klärungsbedarf

Die Armenfonds waren in der Mediationszeit als Mittel zur Bekämpfung des Bettels und damit einer möglichst wirksamen und planmässigen Armutsbekämpfung aufgekommen und immer häufiger eingerichtet worden. Im Laufe der Jahrzehnte wurden sie zu einer tragenden Säule der Armenpflege. Das Niederlassungsgesetz provozierte aber finanzierungspolitische und verwaltungstechnische Unsicherheiten.

5.2.1. Breitere Finanzierungsbasis

Das Niederlassungsgesetz dehnte die Finanzierungssubjekte für die Armenbedürfnisse auf die Niedergelassenen aus. Die ihnen neu auferlegte grundsätzliche Steuerpflicht erstreckte sich auch auf die laufenden Armenbedürfnisse (nicht aber auf die Äufnung des Armengutes), wenn der Armenfonds bzw. dessen Erträgnisse hierfür nicht ausreichten.[49] Wie beim übrigen Gemeindevermögen galt also auch hier der Grundsatz, dass Steuerleistungen der Niedergelassenen nur subsidiären Charakter aufwiesen. Mit dieser Beitragspflicht wurde ein Ausgleich dafür geschaffen, dass durch die gemeinsame Nutzung allen Gemeindevermögens den Bürgern die Möglichkeit genommen wurde, dasselbe für die Armenunterstützung zu verwenden.

5.2.2. Seine finanz- und buchhaltungstechnische Einordnung

Um die Mitte des 19. Jahrhunderts sah sich der Kanton gezwungen, seinen Finanzhaushalt auf eine neue Grundlage zu stellen.[50] Die Einführung der direkten Besteuerung ebnete den Weg hierfür, womit die 1850er-Jahre auch als Geburtsjahre des modernen bündnerischen Staatshaushalts gelten.[51] Auch die kommunalen Finanzhaushalte wurden danach immer mehr nach finanz- und buchhalterischen Grundsätzen aufgebaut. Damit stellte sich die Frage nach der buchhalterisch korrekten

49 Vgl. § 14 Abs. 2 NG 1874. Die KV 1892 bestimmte in ihrem Art. 40 Abs. 5: «Die in billigem Masse zu taxierenden Erträgnisse des Gemeindevermögens sind in erster Linie dazu bestimmt, die Gemeindebedürfnisse zu decken. Die Erhebung von Gemeindesteuern ist subsidiär nach billigen und gerechten Grundsätzen zulässig [...]».

50 Vgl. zur Struktur der kommunalen Finanzhaushalte im 19. und 20. Jahrhundert schon oben Kap. IV.6.

51 Pieth (1982), S. 449; vgl. auch von Tscharner (1915), S. 13–14.

Zuordnung und systematischen Erfassung der Armenfonds. Die Beantwortung tat umso mehr Not, als mit der Niederlassungsgesetzgebung seine Finanzierung neu aufgestellt wurde.

Die Armenordnung von 1857 hatte die Gemeinden aufgefordert, für die Armenpflege ein spezifisches Vermögenssubstrat in Form eines Armengutes zu schaffen und dieses zu äufnen bzw. bei fehlenden Mitteln für anderweitige Unterstützungshilfen zu sorgen.[52] Für die Armenunterstützung standen die Erträgnisse des Armenfonds zur Verfügung.

Eine ausgeschiedene Vermögensmasse in Form eines Sondervermögens bildete die Grundlage dafür, dass ein Armengut bzw. ein Armenfonds geschaffen und sein Bestand erhalten werden konnte. Mehrheitlich wurde eine eigene Armenrechnung, meist in Form einer einfachen Buchhaltung,[53] geführt, die somit einen eigenen Rechnungskreis bildete. Ein Defizit aus der Armenrechnung übernahm die Gemeinderechnung. Der Einsatz bloss der Erträgnisse des Armenfonds für die Bedürfnisse der Armenpflege hiess, dass dessen Kapital für diesen vorgeschriebenen Zweck erhalten bleiben musste. Die «Äufnung» oder Vermehrung des Fonds schliesslich erfolgte über zweckgebundene Einnahmen, wozu beim Armenfonds etwa die Einbürgerungstaxen[54] zählten.

Die massgebende Rechtsprechung schlug seit dem «Thusner Entscheid» von 1938 das Eigentum auch am Armenfonds der politischen Gemeinde zu.[55] Die Zugehörigkeit blieb dennoch umstritten, weshalb die buchhalterische Erfassung dieses Vermögens nicht klar zugeordnet war. So konnte es in der Praxis vorkommen, dass der Armenfonds in der Buchhaltung der Bürgergemeinde oder in jener der politischen Gemeinde geführt wurde. Während die politische Gemeinde zu ihrer Rechtfertigung das Eigentumsrecht am Armenfonds und dessen finanzhaushaltsrechtliche Bedeutung ins Feld führte, konnte die Bürgergemeinde zu ihren Gunsten vorbringen, dass die Niedergelassenen vom Stimmrecht und von der Verwaltung des Armengutes und damit des Armenfonds explizit ausgeschlossen waren. Kleiner und Grosser Rat erachteten es denn auch als zulässig, dass die politische Gemeinde den von der Bürgergemeinde angelegten «bürgerlichen Armenfonds» (im Gegensatz zu diesem steht oft auch der von der politischen Gemeinde aufgebaute und verwaltete besondere «Gemeindearmenfonds») in ihrer eigenen Rechnung zu führen, wie sie etwa in einem Fall der Gemeinde Sils i. E./Segl 1944 entschieden.[56]

In den Bilanzen der Gemeinden wurden die Armenfonds (und auch die Schulfonds) buchhalterisch verschieden behandelt. Was Nicola Gaudenz für die Engadiner Gemeinden feststellte, wird auch für solche in anderen Regionen Graubündens zugetroffen haben. Danach liess etwa die Hälfte jener Gemeinden die Fondsbestände in den Aktiven der Bilanzen erscheinen, während die andere Hälfte die Fonds aus der Gemeindebilanz ausschied und separat verwaltete. Dabei vertrat der Autor die Auffassung, dass der Armenfonds schon aus dem Grunde nicht in der Bilanz der Gemeinde als Vermögensobjekt aufgenommen werden dürfe, weil er nicht der politischen, sondern der Bürgergemeinde gehöre. Letzterer stehe das Recht zu, den Armenfonds zu verwalten und über dessen Erträgnisse zu verfügen.[57] Dieser Ansicht konnte sich der Kleine Rat aber im oben zitierten Silser Entscheid 1944 nicht anschliessen.

5.2.3. Verwaltungshandeln als Kompetenzüberschreitung der Bürgergemeinde?

Nach der Armenordnung von 1857 war der Armenfonds ausschliesslich für die Bedürfnisse der armutsbetroffenen Gemeindebürger einzusetzen. Auch die Niederlassungsgesetzgebung schloss das Armengut von der allgemeinen Teilhabe aus.[58] Damit änderte sie nichts an der Zweckgebundenheit dieses besonderen Vermögensteils, d. h., die Bürgergemeinde wurde in der Verfügung darüber in keiner Weise beschränkt oder beeinträchtigt und blieb in Fragen des Armengutes allein stimmberechtigt.[59] Ausschliessliche Nutzungsberechtigung einerseits sowie die alleinige Befugnis der Bürger, über diese Teile des Gemeindevermögens Verfügungshandlungen zu tätigen, andererseits standen also in einem inneren und auch logischen Zusammenhang.

Die Frage jedoch, was noch einem solchen verwaltungsmässigen Handeln entsprach, mochte in der Theorie zwar einfach zu beantworten sein, gab

52 § 6 Armenordnung 1857.

53 Vgl. Kap. IV.6.1.

54 Vgl. dazu schon Kap. IV.7.3.3; vgl. auch zu ihrer späteren Bedeutung für das Armenwesen Kap. IX.5.3.

55 Vgl. dazu bereits oben Abschn. 4.2.

56 RP VI Nr. 5383 und VGR Herbst 1945, S. 960 (Gemeinde Sils i. E./Segl); vgl. dazu auch Praxis der politischen und der Bürgergemeinde Chur unten Abschn. 6.1.

57 Gaudenz (1926), S. 79.

58 Vgl. Art. 12 Abs. 1 NG.

59 Art. 16 Abs. 1 lit. b NG.

in der Praxis aber hier und da Anlass zu Differenzen. So vertraten die Niedergelassenen etwa die Auffassung, dass sie bei der Genehmigung der Bilanz- und Betriebsrechnung des Armengutes stimmberechtigt seien. Der Kleine Rat verneinte eine entsprechende Befugnis mit dem Hinweis, dass über das Armengut allein die Bürger entscheiden könnten, womit sich weder die Rechnungsrevisoren noch die Gemeindeversammlung mit dem Geschäft zu befassen hätten.[60]

Eine heikle Abgrenzungsfrage zwischen noch verwaltungsmässigem Handeln einerseits und Massnahmen, welche die Interessen der politischen Gemeinde tangieren andererseits, stellte sich im interessanten Fall Luzein.[61]

In den frühen 1950er-Jahren beschloss die Bürgergemeinde Luzein, dem Zweckverband Armenasyl Neugut beizutreten. Dagegen wurde eingewendet, dass die politische Gemeinde diesem Beschluss hätte zustimmen müssen.

Das geltende Heimatprinzip verlieh der Wohnsitzgemeinde eines unterstützungsbedürftigen Bürgers oder Angehörigen das Rückgriffsrecht auf die Heimatgemeinde. Für die Unterstützungsaufwendungen dienten die Erträgnisse des Armenfonds, allfällig darüber hinaus gehende Ausgaben gingen zulasten der Gemeindekasse. Dennoch schloss das Niederlassungsgesetz die Niedergelassenen vom Stimmrecht in jenen Fragen aus, welche das Armengut betrafen. Ob der Beitrittsbeschluss der Bürgergemeinde noch zulässiges Verwaltungshandeln war oder nicht, konnte offenbleiben. Entscheidend war vielmehr, dass die Bürgergemeinde nicht Beschlüsse über das Armenunterstützungswesen fassen durfte, welche die politische Gemeinde unmittelbar belasteten. Es war selbstverständlich, dass der politischen Gemeinde ein Mitspracherecht zustand, wenn die Bürgergemeinde Aufwendungen beschloss, welche ganz oder teilweise von der politischen Gemeinde getragen werden mussten. Dies war hier aber der Fall, weil allenfalls fehlende Mittel des Armenfonds aus der Gemeindekasse finanziert werden mussten.

Der angefochtene Beschluss sah nämlich vor, dass von den gesamten Aufwendungen in der Höhe von 24 000 Franken die politische Gemeinde die Summe von 8 000 Franken für einen verzinslichen Anteilschein aufbringen sollte. Dabei war vorgesehen, diesen Betrag nachher zu aktivieren und im Kapitalbuch der politischen Gemeinde auszuweisen. Ferner sollte von der politischen Gemeinde ein Betrag von 1 000 Franken zulasten der Betriebsrechnung übernommen werden. Die Bürgergemeinde anerkannte, dass sie ihre Kompetenzen überschritten hatte, als sie diese Aufwendungen zulasten der politischen Gemeinde beschloss.

Anders verhielt es sich aber bei der weiteren Finanzierung des Beitritts zum Zweckverband. Der Beschluss der Bürgergemeinde sah nämlich weiter vor, dass 15 000 Franken je zur Hälfte vom Schul- und vom Armenfonds zu übernehmen seien. Der Bürgergemeinde wurde abgesprochen, Aufwendungen zulasten des Schulfonds beschliessen zu können. Dies war allein Sache der politischen Gemeinde. Die Entnahme von 7 500 Franken aus dem Armenfonds aber fiel in den eindeutigen Kompetenzbereich der Bürgergemeinde, weil es sich hier um eine Frage über die Verwaltung des Armengutes handelte.

Die Bürgergemeinde überschritt also ihre Befugnisse, als sie die Aufwendungen zulasten der politischen Gemeinde beschloss, selbst wenn der fragliche Beschluss das Armenwesen betraf. Deshalb durfte sie nicht allein den Beitritt zum Asyl Neugut beschliessen, weil die hierfür notwendigen Mittel nicht ausschliesslich dem Armenfonds entnommen werden konnten, sondern zum grösseren Teil von der politischen Gemeinde aufgebracht werden mussten. Diese hätte demzufolge dem Beitritt zustimmen müssen.

5.2.4. Finanzwirtschaftliche Betroffenheit als Mitsprachegrund

Obige Ausführungen zum noch zulässigen Verwaltungshandeln über den Armenfonds leiten direkt zur Frage über, worin denn das Interesse der politischen Gemeinde bestand, über eine konkrete Massnahme der Bürgergemeinde mitzubestimmen.

60 RP VI Nr. 5383 (Sils i. D.).
61 RP VII Nr. 5985 (Luzein).

Schon unter der Armenordnung 1857 musste die politische Gemeinde Aufwendungen für Armenunterstützungen via ihre ordentliche Betriebsrechnung übernehmen, wenn die Erträgnisse des Armengutes nicht ausreichten, d.h., wenn die bürgerliche Armenpflege ein Defizit aufwies (was in aller Regel der Fall war). Implizit kam diese Vorschrift einer Art Umverteilung der Armenlasten zwischen zwei gleich gelagerten Körperschaften gleich. Auch das Niederlassungsgesetz erklärte mit seiner Bestimmung, dass sich die Steuerpflicht der Niedergelassenen (auch) auf die laufenden Armenbedürfnisse erstrecke,[62] die Armenunterstützung indirekt als Aufgabe der politischen Gemeinde. Damit gehörte die Verwaltung des Armenfonds zwar zur unbestrittenen rein bürgerlichen Funktion, die politische Gemeinde aber konnte von entsprechenden Verwaltungshandlungen der Bürgergemeinde durchaus in ihren finanziellen Interessen tangiert sein, wie der Fall Luzein gezeigt hat. Die alleinige Zuständigkeit der Bürgergemeinde, Beschlüsse über das Armenunterstützungswesen zu treffen, musste also dort ihre Grenze finden, wo sie nachteilige Auswirkungen auf den geschützten Interessensbereich eines Dritten, wie eben der politischen Gemeinde, zur Folge hatte, wozu eine gesunde Finanzlage zweifellos zählte. Der politischen Gemeinde war demnach ein Mitspracherecht in Form eines Zustimmungsbeschlusses zu gewähren bei Entscheiden der Bürgergemeinde über armenpflegerische Aufwendungen, welche ganz oder teilweise von der politischen Gemeinde getragen werden mussten. Keine Gemeinde führte aber, soweit ersichtlich, je explizit eine Armensteuer ein.

Ein finanzrechtliches Interesse im Zusammenhang mit dem Armenfonds musste der politischen Gemeinde aber auch darüber hinaus, d.h. nicht nur bei einer tatsächlichen Inanspruchnahme der Gemeindekasse, zuerkannt werden. Die niedergelassene Bevölkerung hatte sich durch ihre Steuerpflicht ebenso wie die Bürger an den Unterstützungsleistungen für Bedürftige zu beteiligen, was wenigstens ein Informationsrecht der politischen Gemeinde gegenüber der Bürgergemeinde rechtfertigte. Deren Verwaltungshandeln bezüglich des Armenfonds konnte tatsächlich oder zumindest potenziell mehr oder weniger hohe Auswirkungen auf die finanzrechtliche Situation der politischen Gemeinde eben dadurch haben, dass diese unter Umständen verpflichtet wurde, für die Kosten der Armenunterstützung aufzukommen. Der Zugriff auf den Armenfonds durch die Bürgergemeinde vergrösserte das Risiko, dass die laufenden Einnahmen der politischen Gemeinde für Armenzwecke herangezogen werden mussten. Je grösser nun der Armenfonds war, desto geringer bestand die Gefahr einer starken Inanspruchnahme der laufenden Einnahmen der Gemeinde für solche Bedürfnisse, weshalb die Finanzlage der politischen Gemeinde von diesem Instrument der Armenpflege also durchaus beeinflusst werden konnte. Auch wenn die Verwaltung des Armenfonds zur bürgerlichen Kernfunktion gehörte, verlangte die politische Gemeinde deshalb zu Recht, dass sie von der Bürgergemeinde alljährlich die erforderlichen Angaben über die Höhe des Armenfonds erhielt. Einem zwar erwünschten, darüber hinausgehenden Mitspracherecht der Gemeinde bei dessen Verwaltung stand allerdings das Niederlassungsgesetz entgegen.[63] Mit dem blossen Auskunftsrecht stand der politischen Gemeinde aber nur eine stumpfe Waffe zu Gebote. Dazu kam, dass diesem Mittel keineswegs die Funktion eines Aufsichtsmittels der politischen Gemeinde über das Finanzgebaren der Bürgergemeinde zukam. Dem entsprach auch, dass die Niedergelassenen mangels Stimmrechts die Bilanz und die Jahresrechnung des Armengutes nicht entweder gutheissen oder ablehnen, sondern bloss zur Kenntnis nehmen konnten. Trotzdem konnte der Informationspflicht in einzelnen Fällen eine Art disziplinierende Wirkung zukommen, indem sich die Bürgergemeinde der latenten Gefahr einer Anzeige an die Regierung als Aufsichtsinstanz über das Armenwesen ausgesetzt sah.[64]

62 Art. 14 Abs. 2 NG.

63 RP VI Nr. 5383 (Entscheid des Kleinen Rates vom 4. August 1944 betreffend die politische Gemeinde Sils i. E./Segl gegen Bürgergemeinde Sils i. E./Segl, vom Grossen Rat am 23. November 1945 bestätigt).

64 Vgl. § 15 Armenordnung 1857; auch Art. 28 Abs. 1 KV 1892, wonach der Regierung «die Leitung und Beaufsichtigung aller staatlichen Einrichtungen und aller Fächer der Landesverwaltung, insbesondere [...] der Sozialhilfe» oblag.

6. Die praktische Fürsorge im Lichte einiger Beispielgemeinden

Im Folgenden soll anhand der vier Gemeinden Chur, Untervaz, Cazis und St. Antönien-Castels etwas näher aufgezeigt werden, mit welcher Organisationsstruktur sie sich den armenrechtlichen Herausforderungen stellten, welche Mittel ihnen für die Aufgabenbewältigung zur Verfügung standen und wie sie ihr Armengut mit welchen ökonomischen Folgen einsetzten. Ihre armenpolitische Ausgangslage soll es erlauben, die Frage zu beantworten, ob die vorherrschenden wirtschaftlich-ökonomischen Verhältnisse massgebend für die gewählte Organisation der Armenpflege waren, ob sich also eine Art organisatorische Gesetzmässigkeit ableiten liess. Sodann soll versucht werden aufzuzeigen, wie sich in diesen Gemeinden die Armenpflege auf die Gemeindefinanzen auswirkte und ob sich dabei Unterschiede feststellen lassen.

Die vier Gemeinden eignen sich für einen aussagekräftigen Vergleich, weil sich ihre strukturell-organisatorische und ökonomische Ausgangslage in verschiedener Hinsicht unterscheidet. Der Stadt Chur mit ihrer aktiven Bürgergemeinde und einer starken Vermögensbasis wird mit Untervaz eine arme Gemeinde ohne organisierte Bürgergemeinde gegenübergestellt. Im ebenfalls zu den ärmsten Gemeinden des Kantons zählenden Cazis wiederum überliess es die Bürgergemeinde der Einwohnergemeinde, die Fürsorge wahrzunehmen. St. Antönien-Castels schliesslich steht für eine typisch bündnerische, von Armut betroffene Berggemeinde, welche notgedrungen bei der Beschaffung eines Armengutes einen Sonderweg einschlug.

6.1. Chur: Bürgergemeinde mit bewährter Fürsorgestruktur

Der schon mehrfach erwähnte Pfarrer Benedikt Hartmann attestierte der Stadt Chur, dass man ihr seit jeher «die Einsicht in die Nöte der Armen zu jener Zeit weniger absprechen konnte als irgendeinem anderen Ort Graubündens».[65] Mit der Bildung der Einwohnerstadtgemeinde Chur im Jahr 1874 musste aber das schon bisher gut verwaltete und auf einer soliden Finanzierungsbasis aufgebaute Armenwesen auf eine neue Organisationsgrundlage gestellt werden. Gleichzeitig wurde das umfangreiche Gemeindevermögen, das auch für die Armenpflege wichtig war, inventarmässig ausgeschieden und nach zähen Auseinandersetzungen eigentumsmässig auf die beiden Körperschaften aufgeteilt.[66] Der Bürgergemeinde wurden gemäss Protokoll der Bürgerversammlung vom 30. Mai 1875 und des Bürgerrates vom 23. Juni 1875 ausgedehnte Eigentumsrechte vor allem an Alpen und Wäldern eingeräumt.[67] Diese bildeten letztlich die vermögensmässige Grundlage für eine weitgehend eigenständige und wirksame Unterstützung Bedürftiger und armer Kranker.

6.1.1. Geteilte Aufgabenwahrnehmung zwischen Bürgergemeinde und politischer Gemeinde

Entsprechend der Einschätzung von Benedikt Hartmann verfügte die Bürgergemeinde Chur seit jeher über das bestorganisierte Armenwesen im Kanton. Die mit einem grossen Vermögen ausgestattete Armenpflege besass seit 1786 auch eine eigene «Armen- und Arbeitsanstalt».[68] Diese Institution markierte den eigentlichen Beginn einer geordneten Verwaltung des Armenwesens in der Stadt Chur.[69] Die Ernsthaftigkeit bei der Unterstützung der Armengenössigen äusserte sich in der Folge im ersten Gesetz über die Armenpflege für die Stadt Chur im Jahr 1844.[70] Als «Anstalten» sah dieses unter anderem ein Spital für Kranke und Altersschwache, das Waisenhaus für Kinder und das Arbeitshaus für Erwachsene in Masans, die Hilfe für Hausarme (mittels direkter Beiträge an Geld

---

65 Hartmann (1937), S. 11.

66 Vgl. Art. 4 der ÜB zum NG.

67 Stadtarchiv Chur, B II/2.0049.023. Das bürgerliche Gemeindevermögen verteilte sich auf die Gemeinden Chur, Arosa, Bivio/Marmorera, Churwalden, Domat/Ems, Langwies, Marmorera, Molinis, Peist, Trimmis und Tschiertschen (Giacometti [1999], S. 49).

68 Der mit der Bezeichnung «Armen- und Arbeitsanstalt» bereits angedeutete weit gefasste Zweck der Institution wird durch seine Umschreibung bestätigt: «Die frechen Müssiggänger mit Gewalt vom Betteln abzuhalten, denen Arbeitslosen Arbeit und Verdienst zu verschaffen, die dürftige Jugend zur Arbeit und Lehre anzuhalten und diejenigen wahrhaft Armen, zu deren Versorgung sich das Publikum sich verbunden haltet, hinreichend und milde zu erhalten» (zit. nach Honegger, «Aus der Geschichte der Churer Armenanstalten», erschienen in «Der Freie Rätier» vom 30. November 1951, Archiv BüG Chur, Schachtel «1912–1928, 1940/1918»).

69 Von Sprecher/Jenny (1976), S. 475; Honegger (siehe vorangehende Anm.).

70 Vgl. Vorschlag zu einem Gesetz über die Armenpflege der Stadt Chur vom 21. August 1844, angenommen in der Abstimmung vom 10. Oktober 1844 (Stadtarchiv Chur, BD IV/2.1844).

und Lebensmitteln oder auch durch Zuweisung von Arbeit) oder die Gewährung von Schul- und Lehrgeldern an arme Kinder vor.

Angesichts ihrer historischen Verdienste im Armenwesen war es naheliegend, dass die Bürgergemeinde schon kurz nach Inkrafttreten des Niederlassungsgesetzes für die Armenpflege und für die weiteren rein bürgerlichen Angelegenheiten eigene Verwaltungsorgane einsetzte. Zu diesem Zweck erarbeitete sie ein Verwaltungsstatut und erliess Gesetze über die Bürgeraufnahmen und die Armenpflege. Die Bürgergemeinde Chur konstituierte sich damit im Zuge des Niederlassungsgesetzes als eigenständige Gemeinde mit einem Bürgerrat und schon im Jahr 1876 mit eigener Verwaltung.[71] Auch wenn die Bürgergemeinde erstaunlicherweise bis zum Jahr 2014 über keine formellen Statuten im Sinne eines organisatorischen Grunderlasses verfügte,[72] so bekundete sie mit ihren Anstrengungen und faktischen institutionellen Vorkehren doch ihren festen Willen, die Fürsorge für ihre Bürger weiterhin wahrzunehmen und aus eigenen Mitteln zu besorgen. Die bürgerlichen Organe sowie ihre eigenständige Verwaltung und ihre von der politischen Gemeinde getrennt ausgewiesene Rechnung waren der frühe formale Ausdruck ihres autonomen Status. Dieses Selbstbewusstsein stiess bei den Behörden der Stadt aber nicht auf ungeteilte Sympathie, und es fehlte denn auch nicht an Versuchen, die bürgerliche Armenpflege dem städtischen Armenfürsorgeamt zu übertragen. So etwa 1928, als ein entsprechendes Vorhaben aus der Ecke des städtischen Armenkommissärs vom Grossen Stadtrat (Parlament) gutgeheissen wurde. Die Bürgergemeinde ihrerseits wies den Vorschlag aber entrüstet als «unfreundlichen Akt gegenüber der Bürgergemeinde» und als verfassungsmässigen Eingriff in ihre Rechte vehement zurück.[73] Alle Vereinigungsgelüste blieben letztlich erfolglos, womit die Organisation der Armenpflege in der Stadt Chur zweigeteilt blieb.

Die Armenpflege, d. h. die Prüfung der Unterstützungsgesuche der in der eigenen Gemeinde, in einer anderen Gemeinde des Kantons, in einem anderen Kanton oder gar im Ausland wohnhaften Bürger, und die Wahl der Unterstützungsform oblag der dreiköpfigen bürgerlichen Armenkommission.[74] Ihr waren die verschiedenen Verwaltungsabteilungen der bürgerlichen Armenpflege übertragen. Dazu gehörte gemäss der Geschäftsordnung von 1924 das gesamte «Unterstützungs-, Krankenpflege- und Versorgungswesen» und damit die zweckmässige Verwendung der Bar- und Naturalunterstützungen. Die Armenkommission war deshalb nicht nur für die Armenunterstützung als solche verantwortlich, sondern war auch zuständig für die Verwaltung des Bodens, die Betreuung des Armenfonds und alle anderen Hilfsmittel für die Ausübung der bürgerlichen Armenpflege.

Damit stand die tägliche Armenpflege vollumfänglich in der Verantwortung der Armenkommission. In Verwaltungsangelegenheiten wurde sie vom Ratsschreiber und bei den fürsorgerischen Aufgaben von einem Verwaltungsbeamten unterstützt. Dennoch hatte sie ein umfangreiches Pflichtenpensum zu bewältigen, welches über die Prüfung der Aufnahmebedingungen ins Waisenhaus und ins Bürgerheim, die zweckmässige Versorgung bedürftiger Kranker, die persönliche Kontaktnahme mit auswärtigen Unterstützungsnehmern und Fürsorgestellen bis zur Budgeterstellung und Rechnungsablage zuhanden des Bürgerrates und weiterer administrativen Aufgaben reichte. Der breit gefasste Aufgabenkatalog brachte die Armenkommission denn auch öfters an ihre Leistungsgrenzen.

Damit soll noch ein Blick geworfen werden auf den Status, den die Stadtgemeinde in diesem Umfeld einnahm. Mit den wirtschaftlichen Veränderungen jener Jahrzehnte verschob sich auch in Chur das Bevölkerungsverhältnis zunehmend zugunsten der Niedergelassenen. Damit vergrösserte sich aber auch laufend die Zahl der nichtbürgerlichen, armutsbetroffenen Bevölkerung. Das Armenwesen blieb zuständigkeitsmässig zweigeteilt. Die «bürgerliche Armenpflege» lag in der Obhut der Bürgergemeinde; für die Unterstützung

71 Nach Bundi (2016) nahm die moderne Bündner Bürgergemeinde in Chur ihren Anfang (S. 110).

72 Es gilt als Besonderheit, dass die Organisation der Bürgergemeinde Chur auf einem Verwaltungsreglement aus dem Jahre 1923 beruhte, ehe sie am 30. November 2014 ein Organisationsstatut erliess.

73 Schreiben des Bürgerrates an den Stadtrat von Chur vom 26. März und 2. April 1927. Ebenso entschieden wehrte sich der Armenkommissär gegen die erhobenen Vorwürfe (Archiv BüG Chur, Schachtel «1912–1926, 1940/1921»).

74 Vgl. dazu das Gesetz über die bürgerliche Armenpflege vom 29. April 1923 und die Geschäftsordnung für die bürgerliche Armenkommission vom 8. Februar 1924 (Archiv BüG Chur, Schachtel «1019–1028, 1940/1022»; die Einbürgerungskommission und die Gemeindegüterkommission bildeten die weiteren Kommissionen. Dem Bürgerrat oblag die Führung der Bürgergemeinde.

der bedürftigen Niedergelassenen war die Stadtgemeinde verantwortlich. Hierzu verpflichtete sie die Kantonsverfassung 1892, indem sie für eine gute Verwaltung des Armenwesens zu sorgen hatte, «soweit (dieses) nicht Sache der bürgerlichen Korporation ist», und wofür sie die erforderlichen Behörden aufzustellen hatte.[75] Die in jener Zeit mit hoher Kadenz beschlossenen Revisionen der Stadtverfassung formulierten diese Aufgabenzuweisung etwa mit dem Wortlaut «Organisation und Regulierung des Armenwesens, soweit dasselbe nach eidgenössischer und kantonaler Gesetzgebung Sache der Niederlassungsgemeinde ist».[76] Es erfuhr auch in der Geschäftsordnung für die Armenkommission von 1879 eine klare Regelung im Sinne eines Oberaufsichtsrechts der Stadtarmenkommission, das einer Überwachungsfunktion der «gesamten Armenpflege und ihrer Organe in hiesiger Gemeinde» entsprach.[77] Formaler Ausdruck dieser Aufsichtsfunktion bildete der Umstand, dass eine Zusammenfassung der «Bürgerlichen Verwaltung» stets Teil des städtischen Jahresberichts und die bürgerliche Betriebsrechnung in der Jahresrechnung der Stadt integriert war und von den zuständigen Organen zur Kenntnis genommen wurde. Auch wenn damit die Zuständigkeitsvermutung klar zugunsten der politischen Gemeinde sprach, blieb das Verhältnis zwischen der bürgerlichen und der einwohnergemeindlichen Armenfürsorge politisch umstritten.

Für die Besorgung und Beaufsichtigung des Armenwesens war nach der einschlägigen Geschäftsordnung[78] zunächst eine vom Stadtparlament gewählte, fünf Mitglieder umfassende Stadtarmenkommission zuständig.[79] Dieser oblag die Fürsorge für Not leidende und arme kranke Niedergelassene, Aufenthalter und Durchreisende. In dieser Aufgabe hatte sie mit den hiesigen Armen- und Unterstützungsvereinen zweckdienlich zusammenzuwirken. Diese Vereine nahmen in der Armenpflege denn auch eine wichtige und die Stadtarmenfürsorge stark entlastende Funktion ein.

Einen wichtigen Markstein in der Stadtarmenpflege bildete das Jahr 1917. Indem sie eine neue Organisation erhielt und eine breitere Abstützung erfuhr, wurde sie den neuen Anforderungen angepasst. Die Besorgung der städtischen Armenpflege unterstand nun einem dreiköpfigen Armenvorstand. Dem Armensekretär als Mitglied des Vorstandes und ständigem Leiter der Zentralstelle[80] kam in der praktischen Fürsorge eine Schlüsselfunktion zu.[81] Dem Armenvorstand wurde ein erweitertes, acht Mitglieder starkes und als Zentralkommission bezeichnetes Organ zur Seite gestellt. Bei deren Wahl musste wiederum auf einen möglichst starken Bezug zu den hiesigen Armen- und Wohltätigkeitsvereinen geachtet werden.

6.1.2. Breite Finanzierungsbasis, vielfältige Unterstützungsformen

Als wichtige Neuerung gegenüber der Vorgängerordnung von 1839 hatte die rund 100 Jahre geltende Armenordnung von 1857 die Gemeinden dazu verpflichtet, ein zweckgebundenes Armengut bzw. einen Armenfonds zu errichten bzw. diese Vermögen zu äufnen. Um der steigenden Armut mit ihren hohen Armenlasten wirksam und eigenverantwortlich begegnen zu können, sollten die Gemeinden auf eine möglichst solide Vermögensbasis zurückgreifen können. Es soll deshalb der Frage nachgegangen werden, woher die Unterstützungsmittel flossen und für welche

---

75 Art. 40 Abs. 3 KV 1892.

76 § 19 der Stadtverfassung, angenommen am 7. März 1875 (Stadtarchiv Chur, BD IV/1.1005.01); vgl. auch derselbe Wortlaut von § 34 der Stadtverfassung von 1904 (Stadtarchiv Chur, BD IV/1.1015) und sinngemäss in jenen von 1921 (Stadtarchiv Chur, BD IV/1.1008) und 1928 (Stadtarchiv Chur, BD IV/1.1009).

77 Vgl. § 2 und § 3 der Geschäftsordnung für die Armenkommission der Stadtgemeinde Chur vom 7. November 1879 (Stadtarchiv Chur BD IV/1.3017).

78 Geschäftsordnung für die Armenkommission der Stadtgemeinde Chur vom 7. November 1879 (Stadtarchiv Chur, BD IV/1.3017).

79 Die Kommission war zusammengesetzt aus dem jeweiligen Polizeipräsidenten und dessen Stellvertreter sowie drei weiteren Mitgliedern, welche frei aus der Einwohnerschaft zu wählen waren (§ 1 der Geschäftsordnung für die Armenkommission). Nach der Geschäftsordnung für den Kleinen Stadtrat von Chur vom 2. Dezember 1904 (Stadtarchiv Chur, BD IV/1.1014) gehörten der Kommission der jeweilige Vorsteher des Armen- und Spitalwesens sowie dessen Stellvertreter sowie drei frei gewählte Mitglieder an (Art. 76 Ziff. 6).

80 Art. 1 der «Organisation der städtischen Einwohner-Armenpflege von Chur» von 1917 (Stadtarchiv Chur, BB III/01.041.024/19).

81 Vgl. «Dienstinstruktion für den Armensekretär» als Bestandteil der «Organisation» (vgl. vorangehende Anm.). So oblag ihm die Behandlung der Notarmenfälle (vor allem «Irre», Kranke, Kinder), die Korrespondenz mit den auswärtigen Gemeinden bzw. deren Armenbehörden betreffend die heimatliche Unterstützung und die Versorgung ihrer vor Ort wohnenden hilflosen, unterstützungsbedürftigen Angehörigen sowie die Sorge um den Eingang der Gemeindebeiträge. Pflichtig zur Berichterstattung war der Armensekretär gegenüber dem Kleinen Stadtrat.

Jahr	Total reine Unterstützungen (Franken)*	Anzahl Fälle**
1930	64 000 (96 000)	129
1935	82 100 (151 000)	120
1940	78 100 (122 000)	155
1945	100 100 (113 000)	151
1950	103 000 (112 000)	135
1955	102 800	135

Tabelle 32: Entwicklung der Unterstützungsbeiträge und Unterstützungsfälle 1930–1955 (Bürgergemeinde Chur).

Beträge gerundet und in Franken; teuerungsbereinigte Beträge in Klammern (Teuerung 1930 bis 1955: 49,4 Prozent).
* Darin enthalten gemäss jeweiligen Betriebsrechnungen die Posten Unterstützungen, Arztkosten und Apotheke, Spitalkosten, Heil- und Pflegeanstalten, Korrektionsanstalten (ohne allfällige Einnahmen wie etwa die Beibringung von Verwandtenunterstützungsbeiträgen oder der Eingang von rückerstatteten Beiträgen).
** Die Anzahl der Fälle entspricht nicht zwingend der jeweiligen Anzahl der unterstützten Personen (so z. B. 1940: 155; 1945: 260; 1955: 191).

Arten von Bedürftigenhilfe sie eingesetzt wurden. Schliesslich interessiert, wie die Unterstützungen finanzhaushaltsrechtlich erfasst wurden.

Als Ausgangspunkt bei der bürgerlichen Fürsorge dient der gewissermassen faktenbildende Blick auf die Jahresberichte sowie die Betriebs- oder Jahresrechnungen der Bürgergemeinde. Er verschafft einen Eindruck von den betrieblichen und ökonomischen Grundlagen der Armenpflege. Die Jahresrechnung der bürgerlichen Armenpflege setzte sich aus einer Fülle von Positionen zusammen, wobei die Aufwendungen für die Unterstützungen[82] und die Krankenpflege regelmässig am meisten ins Gewicht fielen. Der Blick auf die Statistik für den Zeitraum von 1930 bis 1955 zeigt aber für die Höhe der Unterstützungen und die Anzahl der Fälle bzw. Unterstützungsbedürftiger keinen einheitlichen Verlauf auf, was auf verschiedene Einflussfaktoren zurückzuführen war.[83] Spätestens ab den 1950er-Jahren führten dann die Einrichtungen der neuen Sozialwerke zu einem spürbaren Rückgang der Anzahl Bedürftiger und damit auch der Unterstützungen.[84]

Als Bestandteile der bürgerlichen Armenpflege dienten ebenfalls das bis 1940 «Bürgerasyl» genannte «Bürgerheim»[85] und das «Waisenhaus».[86] Dem Letzteren war auch ein landwirtschaftlicher Betrieb angegliedert, für dessen rationelle Bewirtschaftung ebenfalls die Armenkommission zuständig war.[87]

Für die Armenpflege standen darüber hinaus die ausgedehnten Liegenschaften der Bürgergemeinde zur Verfügung. Im Gegensatz zur soeben besprochenen Kategorie «Unterstützungen und Krankenpflege» wurden die Aufwände für die übrigen Teilrechnungen mehrheitlich durch entsprechende Einnahmen kompensiert bzw. gar übertroffen. Dazu trugen namentlich die Kostgelder (Bürgerheim, Waisenhaus-Haushalt) oder

82 Die Ursachen der Bedürftigkeit werden in den Jahresberichten jener Zeit regelmässig in dieselben Kategorien unterteilt: «Arbeitslosigkeit», «Ungenügender Verdienst», «Altersgebrechlichkeit», «Tuberkulose», «Geisteskrankheit», «Andere Krankheiten», «Tod des Ernährers», «Noch nicht erwerbsfähig», «Moralische Minderwertigkeit», «Verminderte Arbeitsfähigkeit» und «Andere Ursachen» (vgl. z. B. Jahresbericht 1939, S. 8 [Archiv BüG Chur, V2.2, Schachtel «Jahresberichte 1871–1954»]).

83 Wie etwa die lang andauernde Wirtschaftskrise, die allgemeine Teuerung oder die Anhebung der Anstaltstaxen, dann aber auch die in ihrer Höhe schwankenden Rückerstattungen von Unterstützungskosten, welche mit der Zu- oder Abnahme der Verwandtenunterstützungsbeiträge korrelierten (vgl. etwa Jahresbericht mit Verwaltungsrechnung der bürgerlichen Verwaltung 1942, S. 6 [Archiv BüG Chur, V2.2, Schachtel «Jahresberichte 1871–1954»]).

84 Vgl. die Jahresberichte mit Jahresrechnung der bürgerlichen Verwaltung der Jahre 1940 und 1950 (Archiv BüG Chur, V2.2, Schachtel «Jahresberichte 1871–1954»).

85 Das Bürgerheim (Bürgerasyl) war ursprünglich zur Aufnahme von Bürgern bestimmt, welche aus irgendeinem Grunde die heimatliche Fürsorge in Anspruch nehmen mussten. Da die Zahl der bedürftigen Bürger, nicht zuletzt wegen der verbesserten Sozialleistungen, im Laufe der Jahre stets rückläufige Tendenz aufwies, konnten zunehmend ältere Nichtbürger als Pensionäre aufgenommen werden, sodass das Heim immer mehr den Charakter eines Altersheimes annahm (vgl. Fasler Karl: Aufgaben und Organisation der Bürgerlichen Armenpflege, Referat, Oktober 1976, S. 3 [Archiv BüG Chur, Schachtel «1190–1208, 1940/1205»]).

86 Die Gründung des Waisenhauses geht zurück auf die bereits erwähnte «Armen- und Arbeitsanstalt» und letztlich auf die im 17. und 18. Jahrhundert gegründeten «Pflegschaften» (St. Martins-, Sondersiechen-, St. Regula-Pflegschaft) (vgl. Bericht der «Spezial-Commission über die städtische Armenpflege» an den Stadtrat von Chur vom 14. Mai 1872 [Archiv BüG Chur, Schachtel «694–704, 1940/702»]). Nachdem früher meistens elternlose Bürgerkinder dem Heim anvertraut wurden, waren es später häufig Scheidungswaisen, d. h. Kinder aus geschiedenen Ehen oder aus zerrütteten Verhältnissen.

87 Das Bürgerheim seinerseits betrieb Feld-, Garten- und Obstbau sowie Schweine- und Geflügelzucht.

Abbildung 21: Das Waisenhaus der Churer Bürgergemeinde in Chur Masans.
Foto: Florian Hitz.

die Erträge der den beiden Heimen angeschlossenen landwirtschaftlichen Betriebe (Feld-, Garten-, Obstbau, Schweine und Geflügel, Milch und Milchprodukte) ebenso wesentlich bei wie die Erträge und Zinseinnahmen aus den Kapitalien und Immobilien.

Aus der Betriebsrechnung resultierte schliesslich (in aller Regel) jener Ausgabenüberschuss, welcher in der Betriebsbilanz als Defizit ausgewiesen wurde. So zeigte sich für das Beispieljahr 1955 nebenstehendes Bild der Betriebsrechnung für die bürgerliche Armenpflege (Beträge in Franken).[88]

Das ansonsten im Verlauf der Jahrzehnte kontinuierlich steigende Defizit der bürgerlichen Armenpflege (zumindest teuerungsbereinigt) wies vom Ende der 1930er-Jahre bis in die ersten Jahre des folgenden Jahrzehnts eine stagnierende bis rückläufige Entwicklung auf. Eine grössere Anzahl wehrpflichtiger Männer wurde zum Militärdienst eingezogen und belastete den Ausgabenetat damit nicht mehr. Im Spiegel einzelner Beispieljahre wies die Armenrechnung der Bürgergemeinde folgende Ausgabenüberschüsse aus:[89]

	Aufwand	Ertrag
Unterstützungen und Krankenpflege	105 073,55	31 360.–
Bürgerheim	168 625,27	138 533,46
Waisenhaus-Haushalt	74 033,58	25 426,43
Waisenhaus-Landwirtschaft	144 279,30	171 258,51
Kapitalien und Immobilien	5 246,20	21 018,48
Unvorhergesehenes	1 623,30	
Total	498 881,20	387 596,85
Ausgabenüberschuss (= Defizit)		111 284,35
	498 881,20	498 881,20

Tabelle 33: Betriebsrechnung der bürgerlichen Armenpflege Chur 1955.

88 Vgl. Verwaltungsbericht mit Jahresrechnung der bürgerlichen Verwaltung der Bürgergemeinde pro 1955, S. 15 (Archiv BüG Chur, V2.2, Schachtel «Jahresberichte 1871–1954»).

89 Vgl. entsprechende Verwaltungsberichte mit Jahresrechnung der bürgerlichen Verwaltung der Bürgergemeinde (Archiv BüG Chur, V2.2, Schachtel «Jahresberichte 1871–1954»).

Jahr	Defizit
1900	9257
1910	22755
1915	18563 (38884)
1925	64854 (91266)
1935	58024 (107132)
1938	88560 (153008)
1939	71162 (122058)
1940	63491 (99623)
1941	60068 (81764)
1945	86758 (98322)
1950	111985 (121487)
1955	111284

Tabelle 34: Armenrechnung der Bürgergemeinde Chur 1900–1955.
Beiträge gerundet und in Franken; teuerungsbereinigte Beträge in Klammern (Teuerung 1915 bis 1955: 109,5 Prozent).

Der Spitzenwert im Jahr 1938 lässt sich auf verschiedene Einflüsse zurückführen. Während das Bürgerasyl mit Mehrausgaben zu kämpfen hatte, schloss der Landwirtschaftsbetrieb der Waisenanstalt in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld unter anderem aufgrund teurerer Lebensmittel und durch die Belastung mit Krisenabgaben mit höheren Mindereinnahmen ab.[90] Es waren demnach in erster Linie wirtschaftspolitische und damit nicht armenspezifische Gründe, welche auf das Betriebsergebnis einen massgebenden Einfluss ausübten.

Die Erträgnisse aus dem Armengut[91] reichten regelmässig für den bürgerlichen Unterstützungsbedarf nicht aus, weshalb gestützt auf die Armenordnung von 1857 die Stadtgemeinde das Fehlende beizutragen bzw. das Defizit der Armenpflege zu übernehmen hatte. Während sich das Durchschnittsdefizit der Jahre 1930 bis 1939 auf 60500 Franken belief,[92] überstieg spätestens ab den 1950er-Jahren der Ausgabenüberschuss den Betrag von 100000 Franken deutlich. Was auf den ersten Blick als ernsthafte finanzielle Belastung der Stadt erscheinen mag, muss zunächst in Relation zur Bilanzsumme des städtischen Finanzhaushaltes jener Jahre in der Höhe von rund 10 Millionen Franken gesetzt werden. Sodann ging mit dem Erlass des Niederlassungsgesetzes auch die Nutzniessung am gesamten Eigentum der Bürgergemeinde – mit Ausnahme der Gemeindegüter und des Armengutes – auf die politische Gemeinde über, was ihr in Form von Konzessionsgebühren, Pachtzinseinnahmen usw. erhebliche Erträgnisse einbrachte.[93] Im Zusammenhang mit der Stadtarmenpflege wird auf dieses Verhältnis noch zurückzukommen sein.

Bevor auf die Herkunft des Armengutes eingegangen wird, soll die Frage gestreift werden, wofür dessen Erträgnisse im Einzelnen eingesetzt wurden. Die Bedürftigen wurden entweder mit den Mitteln der offenen oder der geschlossenen Fürsorge unterstützt. Es oblag der Armenkommission, den zweckmässigen Einsatz der Mittel im Einzelfall festzulegen und den Unterstützungsbedürftigen damit das Existenznotwendige zu garantieren. So enthalten deren Protokolle jener Jahre vielfach eine Namensliste der Bezüger von regelmässigen Geldbeiträgen zwischen 100 und einigen Hundert Franken für die verschiedensten Bedürfnisse wie etwa die Übernahme des Hauszinses, für die Anschaffung von Milch, Schmalz und weiterer Lebensmittel, aber auch etwa von Schulsachen und Lehrmitteln für die Kinder.[94] Anstelle der direkten Auszahlung solcher Barbeträge wurden vielfach auch Gutscheine abgegeben. So berechtigten etwa die im Jahr 1941 ausgeteilten 363 Gutscheine zum Bezug von Lebensmitteln, Brot und Milch (320), von Kleidern und Wäsche (5), von Schuhen usw. (18), von Holz (12), von Koh-

90 Vgl. Verwaltungsbericht mit Jahresrechnung der bürgerlichen Verwaltung der Bürgergemeinde pro 1938, S. 4 (Archiv BüG Chur, V2.2, Schachtel «Jahresberichte 1871–1954»).

91 Neben diesen Erträgnissen gehörten zu den Hilfsmitteln der Armenpflege im Weiteren noch die Erstattungen von beitragspflichtigen Gemeinden im Sinne der kantonalen Armenordnung sowie die Zuschüsse der Stadtgemeinde nach Massgabe des kantonalen Niederlassungsgesetzes (Art. 13 Gesetz über die bürgerliche Armenpflege von 1923).

92 Vgl. Verwaltungsbericht mit Jahresrechnung der bürgerlichen Verwaltung der Bürgergemeinde pro 1939, S. 5 (Archiv BüG Chur, V2.2, Schachtel «Jahresberichte 1871–1954»).

93 Vgl. auch Fasler (wie Anm. 85), S. 6–7; Saxer (1980), S. 100.

94 Vgl. etwa Protokoll vom 31. Oktober 1906 (Archiv BüG Chur, Buch F2.50.5). Die Anzahl von 41 solcher Art unterstützten Personen stieg in den folgenden Jahren kontinuierlich an. So kamen etwa 1932 bereits 80 Personen in den Genuss dieser Unterstützung (Protokoll vom 3. März 1932, Archiv BüG Chur, Buch F2.50.9). Die Zahl ist aber nicht zu verwechseln mit der Menge der insgesamt unterstützten Personen, die um einiges höher lag.

len (3), von Werkzeug (1) oder dienten schliesslich Verschiedenem wie etwa der Übernahme von Bahnbilletten oder auch von Beerdigungskosten usw. (4).[95] Aber auch weitere Vorteile wie etwa die Vergabe von Land zur Bewirtschaftung oder die Abgabe von Gratisholz («Armenholz») zählten zur Kategorie der offenen Fürsorge. Stadtbürgerliche Kranke kamen in den Genuss der Behandlung durch den bürgerlichen Krankenarzt und der Spitalpflege, wobei ihnen die Medikamente und die Wochenpflege unentgeltlich zuteilwurden.[96] Eine Art alternative Form der offenen Fürsorge bestand in der Unterstützung der Auswanderung von Armen nach Übersee, was nicht selten Gegenstand ausführlicher Beratungen sowohl der bürgerlichen Armenkommission als auch des Bürgerrates bildete.[97] Zur geschlossenen bürgerlichen Armenfürsorge andererseits zählten etwa das Waisenhaus oder das Bürgerheim mit seiner gemischten Klientel, welche diese Institutionen gegen die Entrichtung eines bescheidenes Kostgeldes[98] nutzen konnte.

Mit ihren verschiedenen Einrichtungen war die Bürgergemeinde somit in der Lage, ihren armen und kranken stadtbürgerlichen Einwohnern eine Vielfalt an Hilfsmitteln bereitzustellen, welche ihnen die Befriedigung ihrer täglichen Bedürfnisse erleichterte und sie am sozialen Leben einigermassen teilhaben liess. In ihren offenen Ausgestaltungen entsprachen sie durchaus jenen Unterstützungsformen, wie sie bei anderen Gemeinden bereits früher vorgestellt wurden.[99]

Mit diesen Ausführungen zu den Instrumenten der Armenunterstützung ist auch schon die Frage nach der Herkunft des Armengutes weitgehend beantwortet. Das bereits erwähnte Gesetz über die Armenpflege für die Stadt Chur von 1844 sah zwecks Bestreitung der hohen Armenlasten die Einkünfte der St. Martins-, der St. Regula- und der Sondersiechen-Pflegschaften[100] ebenso vor wie freiwillige Beiträge der hiesigen Einwohner, allfällige Armensteuern, Kirchensteuern, anfallende Bussen, Strafgelder und Auflagen auf Tänzen und anderen «Lustbarkeiten» oder auch Zinsen verpachteter Liegenschaften und testamentarische Vermächtnisse.[101] Zwar blieb die eine oder andere dieser Hilfsquellen durchaus unerschlossen. Dennoch wurden der Fürsorge vor allem aus den verschiedenen Pflegschaften namhafte Beträge zugeführt. In dem von der Bürger- und der Einwohnerstadtgemeinde erstellten Inventar im Jahr 1875 wurden in Fortführung dieser Anstalten[102] jene Vermögenswerte aufgezählt, die der bürgerlichen Aufgabenerfüllung dienen sollten (Inventar III).[103] Hierfür wurde zunächst der Armenfonds, bestehend aus Gebäulichkeiten, Liegenschaften und Kapitalien im Wert von 316 701.23 Franken, ausgeschieden.[104] Das Bürgerheim und das Waisenhaus bildeten damit Teil des Armengutes. Mit ihrem Betrieb dienten sie nicht nur der Eigenversorgung; mit ihren finanziellen Mitteln aus den Erträgen der landwirtschaftlichen Produkte konnten sie auch für die Armenunterstützung eingesetzt werden. Sodann verschaffte die Selbstbewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen den Bürgern als willkommene Nebenwirkung auch nutzbringende Arbeitstätigkeiten, die indirekt die Armenlasten zu reduzieren mithalfen. Schliesslich trugen die Zinsen aus Miet- und Pachtverhältnissen sowie aus

---

95 Vgl. Verwaltungsbericht mit Jahresrechnung der bürgerlichen Verwaltung der Bürgergemeinde pro 1941, S. 7 (Archiv BüG Chur, V2.2, Schachtel «Jahresberichte 1871–1954»).

96 Merz, Memorial betreffend die Wiedereinführung der unentgeltlichen Stadt-Armenkrankenpflege in Chur, Chur 1903, S. 5.

97 Vgl. etwa Protokoll der bürgerlichen Armenkommission vom 28. Dezember 1936 (Archiv BüG Chur, Buch F2.50.9) oder des Bürgerrates vom 5. Juni 1941, S. 128 (Archiv BüG Chur, Buch B1.50.12); vgl. auch Rietmann (2017), S. 39.

98 Die Waisenkinder genossen freie Kost und Unterkunft. Die in der Position «Waisenhaus-Haushalt» enthaltenen Kostgelder stammten mehrheitlich von aufgenommenen Praktikanten zur Einführung in die Landwirtschaft und von Töchtern aus Romanisch- und Italienischbünden zur Erlernung der deutschen Sprache. Von ihnen wurde zur Verbesserung der Ertragslage ein Entgelt von 200 bis 300 Franken verlangt (Giacometti [1999], S. 156).

99 Vgl. die Armenfonds einzelner Gemeinden unter Kap. IV.7.3.2.

100 Die «Pflegschaften» entstanden wohl schon im Mittelalter. Das Streben der Bürger nach Mitverantwortung im kirchlichen Bereich nahm zu, was sie auch durch Stiftungen zum Ausdruck brachten. Die Pflegschaften besassen Güter, deren Zinsen zusammen mit Gaben hochherziger Bürger den Armen zuflossen.

101 Vgl. auch Giacometti (1999), S. 122.

102 Rechtstechnisch werden unter dem Begriff «Anstalten» sowohl Gebäulichkeiten und Liegenschaften (z. B. ein Waisenhaus oder ein Spital), als auch Kapitalien verstanden.

103 Vgl. Schreiben «Bürgermeister und Rath an die löbliche Einwohner-Gemeinde der Stadt Chur» vom 7. Juli 1875 samt Inventaren (Archiv BüG Chur, Schachtel «694–704, 1940/702»).

104 Die Stadt Chur verfügte über den kantonsweit bedeutendsten Armenfonds (vgl. von Sprecher / Jenny [1976], S. 474–475).

den Wertschriften einen wesentlichen Teil zur Bestreitung der Armenlasten bei.

Im besagten Inventar III wurden zudem weitere Fonds zur armenspezifischen Verwendung in damaliger Höhe von 178 563.97 Franken sowie namentlich die zu speziellen, armenrechtlichen Zwecken vorgesehenen zwei Fonds Bavier'sche Stiftung[105] (16 876.62 Franken) und Marx'sche Stiftung[106] (21 561.45 Franken) ausgeschieden. Diese und weitere Fonds, wie etwa die Haltmeyer'sche Stiftung zwecks Unterstützung zur Erlernung eines Berufs für unbemittelte Bürger, verfügten allerdings nicht über ein sehr grosses Kapital mit hohen Erträgnissen (nur diese durften ja für die Armenhilfe eingesetzt werden) und entsprechender Unterstützungswirkung. Insgesamt aber war das Armengut der Bürgergemeinde mit seinen verschiedenen Institutionen dennoch breit abgestützt und somit imstande, der armutsbetroffenen Bürgerschaft in verschiedenen Armutslagen wirksame Hilfe zu gewähren.

Im konkreten Fall der Bürgergemeinde Chur bedeutete dies, dass sie etwa im Jahr 1955 mit ihren Kapitalien über einen Armenfonds in Höhe von 597 052.35 Franken verfügte, während das weitere Inventar der bürgerlichen Armenpflege im Wert von rund 743 000 Franken[107] zum grossen Teil dem übrigen Armengut[108] zuzuweisen war.

Abschliessend soll der Frage nachgegangen werden, wie sich neben der bürgerlichen die städtische Armenpflege entwickelte und welche Bedeutung sie für die Einwohnerstadtgemeinde in deren Finanzhaushalt einnahm. Wie bereits gesehen, oblag der Stadtgemeinde auf ihrem Gebiet die Fürsorge für die Niedergelassenen (sofern aufgrund des Wohnortsprinzips nicht deren Heimatgemeinden für die Unterstützungen im Sinne einer Erstattungspflicht aufzukommen hatten). Im Zusammenhang mit der Armenordnung von 1857 ist dargelegt worden, für welche Sachverhalte das Heimatprinzip wegen seiner vielfachen Härten durchbrochen wurde.[109] Vorab das frühe Bundesgesetz vom 22. Juni 1875 über die Kosten der Verpflegung erkrankter und der Beerdigung verstorbener armer Angehöriger anderer Kantone führte zu Unterstützungsaufwendungen für die Stadtarmenfürsorge. Die armenpflegerische Aufgabe der Stadtgemeinde lag denn auch von Anfang an hauptsächlich in der Fürsorge für Not leidende und kranke Nichtbürger. So wies etwa die frühe Verwaltungsrechnung der Stadtgemeinde im Jahr 1881 unter der Rubrik «Nichtbürgerliche Armenpflege» die drei Teilpositionen «Unterstützungen» im Betrag von 411.05 Franken, «Pflegekosten im Spital» (939 Franken) und «Pflegekosten für Hauskranke (an Ärzte und für Medikamente)» in der Höhe von 478.15 Franken aus.[110] Im Durchschnitt der zehn Jahre von 1876 bis 1885 betrugen die durchschnittlichen Netto-Gesamtausgaben der nicht bürgerlichen Armenpflege, d.h. nach Abzug der entsprechenden Einnahmen, denn auch nur rund 2 781 Franken pro Jahr und in der darauffolgenden Dekade noch immer nur 3 786 Franken jährlich.[111] Diese tiefen Unterstützungsausgaben entsprachen dem zu jener Zeit noch geringen Anteil der Niedergelassenen an der städtischen Wohnbevölkerung. Mit den zunehmenden Bevölkerungsverschiebungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts nahmen die Aufwendungen für die nichtbürgerliche Armenfürsorge im Vergleich mit den Armenlasten der Bürgergemeinde stark zu, ohne sich aber diesen anzunähern.

Wie bei der Bürgergemeinde, standen den Unterstützungsausgaben auch bei der Stadt entsprechende Einnahmen gegenüber. Die Einnahmenstruktur des städtischen Armenwesens

---

105 Nach deren Zweckbestimmung waren aus den jährlichen Zinsen «Stipendien an unbemittelte Bürgersöhne zur Erlernung eines Handwerks» und «an unbemittelte bürgerliche Meister, um bei ihrem Eintritt als Meister in ihr Handwerk sich Handwerkszeug ankaufen können» auszurichten (zit. nach Giacometti [1999], S. 179–180).

106 Nach deren Zweckbestimmung waren die Kapitalzinsen «zu zweckmässiger Versorgung armer Witwen und Waisen, Blödsinnigen, Blinden, Stummen und Wahnsinnigen, und überhaupt für solche, die ohne ihr Verschulden in hilfsbedürftigen Umständen sind», zu verwenden (zit. nach Giacometti [1999], S. 178). Auch dieser Fonds nahm in den folgenden Jahren eine Art Zwitterstellung zwischen der Bürgergemeinde und der Stadtgemeinde ein: Die Kapitalien waren bei der Stadtkasse angelegt und wurden von dieser verwaltet (vgl. anstelle weiterer etwa Verwaltungsberichte der Stadt Chur 1888, S. 34, oder 1930, S. 52). Im Jahr 1922 etwa wurden von der städtischen Armenkommission 2 079.45 Franken bewilligt, während der Zinsüberschuss in Höhe von 1 041.85 Franken der bürgerlichen Armenpflege überwiesen wurde (Verwaltungsbericht 1922, S. 37).

107 Vgl. Verwaltungsbericht mit Jahresrechnung der bürgerlichen Verwaltung der Bürgergemeinde pro 1955, S. 19 ff. (Archiv BüG Chur, V2.2, Schachtel «Jahresberichte 1955–1977»).

108 Vgl. zur finanztechnischen Unterscheidung zwischen «Armengut» und «Armenfonds» Kap. I.6.1.

109 Vgl. Kap. IV.5.6. «Die wohnörtliche Armenpflege als Korrektiv des Heimatprinzips».

110 Stadtarchiv Chur, Verwaltungsbericht samt Jahresrechnung für das Jahr 1881, S. 10.

111 Ebd. für das Jahr 1895, S. 15.

zeigte aber ein wesentlich einfacheres Bild. Dessen hauptsächliche Erträge bestanden aus den Beiträgen, welche die Stadtarmenpflege den niedergelassenen Bedürftigen vorschussweise ausgerichtet hatte, wobei aufgrund des Heimatprinzips bzw. des Konkordats betreffend wohnörtliche Unterstützung deren Bürgergemeinden erstattungspflichtig waren. Die unregelmässigen Eingänge deckten in aller Regel bereits einen Grossteil der getätigten Unterstützungsaufwendungen. So wurde etwa im Jahr 1925 von den ausgerichteten rund 90 395 Franken ein Betrag von ca. 78 360 Franken rückerstattet[112] und an die Unterstützungen und Pflegekosten von 367 323 Franken im Jahr 1943 ein solcher von 338 284 Franken.[113] Bei der Finanzierung der Lasten bildete zumindest in den früheren Jahren, wie bereits angetönt, auch die private Hilfstätigkeit[114] einen starken Pfeiler. So beliefen sich im Jahr 1888 die Erträge von dieser Seite auf rund 17 678 Franken, bei einem Ausgabentotal von bürgerlicher und nichtbürgerlicher Armenverwaltung von etwa 45 800 Franken.[115] Ohne die freiwillige Fürsorge hätte das städtische Armenwesen in den ersten Jahrzehnten nach dem Inkrafttreten des Niederlassungsgesetzes jedes Rechnungsjahr mit hohen Ausgabenüberschüssen abgeschlossen. In den späteren Jahren versiegte diese Einnahmenquelle aber zusehends und es wurden vermehrt auch Beiträge aus den der Armenunterstützung dienenden Fonds, Stiftungen und Legaten, wie etwa dem städtischen Armenfonds, der Pedotti-Stiftung oder dem Marx'schen Legat, ausgerichtet. Stets aber kam den Beiträgen von privater Seite neben den Rückerstattungen der Bürgergemeinden nur eine ergänzende Funktion bei der Finanzierung der Unterstützungsaufwendungen zu. Die Einnahmenstruktur der städtischen Armenpflege wies damit im Vergleich zu jener der Bürgergemeinde eine viel schmalere Basis auf.

Wie wirkten sich nun die Aufwendungen für die Armenpflege in der Finanzbuchhaltung der Stadt aus? Einerseits erfasste diese natürlich das Rechnungsresultat für die städtische Armenpflege,[116] andererseits aber floss wie schon erwähnt auch das von der bürgerlichen Verwaltung errechnete Ergebnis der Betriebsrechnung – mit seinem ineinander verzahnten und nur schwer entzifferbaren Gebilde aus verschiedenen Teilrechnungen – in die ordentliche Verwaltungsrechnung der Stadt ein. Weil die politische Gemeinde (auch aufgrund ihrer Aufgabenzuständigkeit und ihrem Aufsichtsrecht über das Armenwesen) zur Defizitübernahme der bürgerlichen Armenpflege verpflichtet war, bildete dieser Teil der bürgerlichen Rechnung in zusammengefasster Form ebenfalls einen Bestandteil der städtischen Rechnung. Er unterlag zwar nicht der Genehmigung der zuständigen Organe der politischen Gemeinde, diente aber immerhin deren Kenntnisnahme.[117]

Die Aufwendungen für die städtische und für die bürgerliche Armenpflege hinterliessen in den Verwaltungsrechnungen der Stadt weder tiefgreifende Spuren noch wesentlich nachteilige ökonomische Auswirkungen. Der Blick auf das Verhältnis zwischen den Armenausgaben (Unterstützungen und Pflegekosten, ohne Fürsorgewesen) und den gesamten Verwaltungsausgaben einer Anzahl Referenzjahre illustriert diese Feststellung:[118]

Jahr	VA* total	davon Armenwesen	
		absolut	in % der VA total
1925	2 986 134	91 341	3,0
1935	3 258 418	114 650	3,5
1940	3 940 554	111 562	2,8
1945	8 831 250	133 667	1,5
1950	11 368 458	187 401	1,6
1955	14 974 747	178 233	1,2

Tabelle 35: Verhältnis Armenausgaben zu Verwaltungsausgaben total 1925–1955 (Einwohnerstadtgemeinde Chur).

Beträge in Franken; Teuerung 1925–1955 ca. 41 Prozent.
* VA = Verwaltungsausgaben.

Die Armenausgaben nahmen zu keinem Zeitpunkt einen wesentlichen Anteil an den gesamten städtischen Verwaltungsausgaben ein. Die Abnahme

112 Ebd. für das Jahr 1925, S. 34.
113 Ebd. für das Jahr 1943, S. 49.
114 Vgl. dazu auch Teil B.V.
115 Stadtarchiv Chur, Verwaltungsbericht samt Jahresrechnung für das Jahr 1888, S. 13.
116 Der Wandel im gesellschaftlichen Verständnis über die Praxis der Armenpflege fand auch in der Zuordnung des Armenwesens in der Struktur des städtischen Finanzhaushalts seinen Ausdruck: Bis 1923 war die Armenpflege der Verwaltungsabteilung «Polizeifach» zugeordnet, danach bildeten die Verwaltungsfächer «Armenwesen, Krankenhaus, Schlachthaus» eine eigene Abteilung, bevor ab 1945 eine erneute Umbenennung in «Armen- und Fürsorgewesen» stattfand.
117 Vgl. dazu auch oben Abschn. 5.2.4.
118 Vgl. entsprechende Jahresrechnungen.

der relativen Quote ab den 1940er-Jahren liess darauf schliessen, dass die aufkommenden Sozialwerke die Unterstützungsleistungen abfederten. Aber auch im Vergleich mit den Aufwendungen etwa für das Bau-, Wuhr- und Strassenwesen[119] sowie für das Schulwesen nahmen sich die Armenaufwendungen verhältnismässig bescheiden aus. Für die Finanzierung dieser Ausgaben musste die Stadt denn auch zu keiner Zeit zu speziellen Massnahmen wie etwa einer Steuererhöhung greifen.

6.1.3. Kurzfazit: Aktive Fürsorge auch unter veränderter Aufgabenstellung

Das Armenwesen in der Stadt Chur verdient in verschiedener Hinsicht Erwähnung. Schon in frühen Zeiten war sie bestrebt, den Unterstützungsbedürftigen, Erwachsenen wie Kindern, zweckmässige Hilfe anzubieten. In den «Pflegschaften» gründeten die Anfänge einer Armenpflege, welche in der Sorge für die vielen Bedürftigen und Waisen ihre Hauptaufgabe sah. Die Fürsorge war damit von jeher geprägt von Einflüssen, die eher der privaten Wohlfahrtspflege zuzuordnen waren. Öffentliche und private Wohltätigkeit standen denn auch in vielen Fällen in einem ergänzenden Verhältnis zueinander.

Auch nach der staatspolitischen Zäsur 1874 sah es die Bürgergemeinde als ihre Pflicht an, ihre historische Kernaufgabe unter eigener Verantwortung wahrzunehmen. Die vielfältigen Unterstützungsmöglichkeiten nicht nur in der Form der offenen Fürsorge, sondern auch mithilfe ihrer Anstalten samt Annexbetrieben erforderten aber eine ausgebildete Organisation. Diese Qualität unterschied die Bürgergemeinde denn auch von vielen anderen Gemeinden, in welchen die Armenpflege vielfach als unvermeidliche Pflichterfüllung und weniger als eine wohlfahrtsstaatliche Aufgabe im Sinne einer wirklichen «Fürsorge» galt.

Es war dem Verantwortungsgefühl der Bürgergemeinde und wohl nicht zuletzt auch ihrem Stolz zuzuschreiben, dass sie nicht bereit war, ihre ausgedehnten Armengüter ohne Weiteres der Einwohnergemeinde zur Aufgabenerfüllung zu überlassen. Mit den Armengütern sah sie sich in der Lage, die Fürsorge weitgehend aus eigenen Mitteln wahrzunehmen. Die dennoch aus der bürgerlichen Armenpflege resultierenden Defizite wirkten sich im städtischen Finanzhaushalt nur marginal aus. Der Einwohnergemeinde mochten sie trotzdem ein Dorn im Auge sein. Insgesamt hatte sie aber keine überzeugenden Argumente, der Bürgergemeinde die Aufgabe zu entziehen – zu tief verankert war in der Bevölkerung die emotionale Verbundenheit mit der «Heimatgemeinde».

6.2. Untervaz: Mit Pragmatismus der grossen Armut getrotzt

In der Gemeinde am Fusse des Calanda vereinigten sich von jeher viele Merkmale einer von Armut geprägten Gemeinde. Mit den Zwangseinbürgerungsmassnahmen Mitte des letzten Jahrhunderts wurde ihr eine zusätzliche Bürde auferlegt, welche sie an den Rand ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit brachte. Ebenso wie für ihren «armenrechtlichen Leidensweg» steht Untervaz aber auch als Beispiel für eine Gemeinde, welche dank wirtschaftlicher Umstände und eigenen Anstrengungen auf den Weg zu einer modernen, finanziell soliden Gemeinde fand.

Die Geschichte machte Untervaz zu einer Gemeinde, die sich unter ganz anderen Vorzeichen als die Stadt Chur der grassierenden Armennot zu erwehren hatte. Weder waren die institutionellen Voraussetzungen vergleichbar noch verfügte Untervaz über ein auch nur annähernd so breit gestreutes Armengut wie Chur.

6.2.1. Der Armut entronnen

Noch bis etwa in die Mitte des 20. Jahrhunderts zählte das Bauerndorf Untervaz zu den ärmsten Gemeinden des Kantons. Die Gründe hierfür waren vielfältig. Das Fehlen von Einkommensmöglichkeiten liess die Zahl der mittellosen Leute ständig anwachsen und diese in die Unterstützungsbedürftigkeit abgleiten. Sodann erforderten Wuhrbauten[120] zur Eindämmung des Rheins kaum noch tragbare Aufwendungen, und die trotzdem häufig vorkommenden Überschwemmungen von ertragreichem Boden brachten der bäuerlichen Bevölkerung zusätzliches Leid. Die Armennot äusserte sich etwa darin, dass Untervaz im 19. Jahrhundert zu den Gemeinden mit der höchsten Zahl an Auswanderern nach Übersee wie auch an Schwabengängern Richtung Bodensee und Vorarlberg gehörte. Während die erstgenannte Erschei-

119 Ab den 1930er-Jahren «Bau- und Vermessungswesen».

120 «Wuhre» (Wehr, Stauwehr) bezeichnet im Wasserbau ein Absperrwerk, das den Zufluss oder Abfluss eines Gewässers abschliesst.

nung nicht durchwegs armutsbedingt war,[121] bestand die Kinderwanderung unbestritten einzig darin, Armut und Hunger der meistens kinderreichen Familien zu lindern. Es war denn auch kein Zufall, dass kantonsweit mit am meisten Kinder aus dem armen Untervaz den langen und beschwerlichen Weg in Richtung Schwabenland unter die Füsse nahmen.[122]

Dieser grossen Armut entsprach das karge Gemeindevermögen um die Mitte des 19. Jahrhunderts, wie einem Brief an den Kleinen Rat zu entnehmen war.[123] Darin wurde das Vermögen der «dahier angehörigen Individuen» (gemeint wohl: der 224 eingebürgerten Heimatlosen) mit 1 770.– Franken angegeben. An Gemeindegut verfüge die Gemeinde über ca. 180 000 Klafter, wovon aber ein Drittel schlechter Boden, der nicht als Ackerland genutzt werden könne, sowie Alpen und Waldungen seien. Als Armenfonds besitze sie 4 983.– Franken an Kapital und Grundstücke im Wert von 27 050.– Franken, auf denen aber Schulden von 11 750.– Franken lasteten.

Diese Eindrücke vermittelten ein Bild, welches das Leben und die Arbeit in Untervaz während vielen Jahrzehnten und bis noch vor rund 60 bis 70 Jahren höchst entbehrungsreich gestaltete und das von materieller Not geprägt war. Die Geschichte der Gemeinde ist deshalb stark mit der Geschichte der Armut verbunden. Bis in die 1930er-Jahre drückten hohe Armenlasten das Dorf; die Schulden beim Kanton häuften sich an. Für die in den 1950er-Jahren allmählich einsetzende Wende, die den Erwerbstätigen Alternativen zur Landwirtschaft eröffnete, waren viele Umstände verantwortlich.[124] Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung wurde die Gemeinde auch zum beliebten Wohnort, wodurch sich die Bevölkerungszahl seit den 1970er-Jahren aktuell bis auf über 2 500 Einwohner mehr als verdoppelte. Die jahrzehntelang drückende Finanzlage hellte sich auf, sodass Untervaz heute im Gemeindevergleich innerhalb der Region Landquart auch in wirtschaftlicher Hinsicht eine ebenbürtige Position einnimmt.

6.2.2. Organisation des Armenwesens: pragmatische Lösung

Im Kapitel zum Niederlassungsgesetz von 1874 wurden die möglichen Organisationsmodelle dargelegt, welche sich für die innerkommunale Organisation der bürgerlichen Zuständigkeiten eröffneten.[125] Untervaz beschritt dabei einen eigenen, den spezifischen Verhältnissen angepassten Weg, der sich dieser Gemeinde nicht zuletzt aus ihrer Bevölkerungsstruktur erschloss.

Die älteste Gemeindeordnung von Untervaz um 1600 wurde in der Folge im Abstand von je rund 100 Jahren zweimal durch umfangreiche Bände mit Überträgen, Nachträgen, Entscheiden usw. ersetzt, bis am 5. Oktober 1867 anstelle der bisherigen Satzungen eine Gemeindeverfassung in Kraft trat. Nach dieser durfte jeder niedergelassene Schweizer Bürger das Stimmrecht ausüben; in die Gemeindeämter wählbar waren aber nur Gemeindebürger. Diese «Verfassung der Bürgergemeinde» wiederum musste bereits elf Jahre später im Zuge des neuen Niederlassungsgesetzes von 1874 durch eine neue Ordnung ersetzt werden.[126]

Das neue kantonale Recht beliess den Bürgern die bürgerlichen Sonderrechte. Anders als in Chur mündeten in Untervaz die Wege der politischen und der Bürgergemeinde im Zuge des Niederlassungsgesetzes aber nicht in zwei verschiedene organisatorische Gebilde. Das «Churer Modell» war für Untervaz keine Option und nicht einmal einer eigentlichen Diskussion wert. An der Gemeindeversammlung vom 17. Januar 1875 wurde fast beiläufig darauf hingewiesen, dass «mit Bezug auf das Niederlassungsgesetz [...] jede Gemeinde angefragt werden muss, ob man neben der Bürgergemeinde noch eine Einwohnergemeinde bilden wolle und alsdann neue Wahlen zu treffen gedenke. In der nun eröffneten Diskussion wurde des deutlichsten dargestellt, dass wegen der ganz minimen Anzahl unserer Niedergelassenen es sich sicher nicht lohnen dürfte, eine Doppelgemeinde und Doppelverwaltung einzuführen».[127] Einstim-

---

121 So wanderten etwa aus den reichen Gemeinden Davos und Klosters sowie Maienfeld und Seewis die meisten Leute aus. In der Gemeinde Untervaz hat aber sehr wohl die Armut viele Leute zur Auswanderung getrieben (vgl. BM 1944, S. 60); vgl. zu Untervaz und Auswanderungen auch Krättli (wie Teil A.1., Anm. 14), S. 77–110. Danach traten allein am 23. März 1856 116 Personen die entbehrungsreiche Reise nach Brasilien an (S. 77).

122 Auf dem Höhepunkt Ende der 1840er-Jahre wanderten 1849 von 1 017 Kindern nach der Gemeinde Vals (158) mit deren 83 am meisten aus Untervaz ins Schwabenland (vgl. BM 1850, S. 46).

123 Vgl. dazu «Ein Brief an die Regierung» vom 6. April 1853, in: Krättli (wie Teil A.1., Anm. 14), S. 82.

124 Vgl. dazu auch Fischer (2016), S. 47–48.

125 Vgl. Kap. V.4.1.3.

126 GAU, «Rotes Buch», S. 125 (Buch 1.02).

127 Gemeindeversammlung vom 17. Januar 1875 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1872–1894, Buch 1.06).

mig wurde deshalb beschlossen, «von Bildung einer Einwohnergemeinde Umgang zu nehmen und den aktuellen Gemeinderat[128] zu bestätigen». Die Formulierung war für die Untervazer Verhältnisse bezeichnend, wurde doch nicht etwa von der Bildung einer konstituierten «Bürgergemeinde» gesprochen. Das Thema war damit bereits abgehandelt und keiner weiteren Wortmeldung mehr würdig. Weil die politische Gemeinde in ihrer Zusammensetzung noch weit mehr als anderswo der Bürgergemeinde entsprach, sah sie keinen Grund, speziell eine organisierte Bürgergemeinde mit eigenen Statuten und Organen zu bilden.

An den grundsätzlichen Befugnissen der Bürgergemeinde bzw. der Bürgerversammlung änderte diese organisatorische Ausrichtung nichts. Die in der Gemeinde wohnenden stimmberechtigten Bürger beschlossen über alle ihnen vom Niederlassungsgesetz zugewiesenen Aufgaben wie etwa die Verwaltung des bürgerlichen Armenwesens.[129] Obwohl bereits 1875 beschlossen worden war, von der Bildung einer «Parallelgemeinde» abzusehen, stand ein ausdrücklicher Beschluss über die Organisation dieses Verwaltungszweiges noch aus. Nach der geltenden Gemeindeordnung von 1878 war dem Gemeinderat formal die Verwaltung des Armenwesens nur so weit übertragen, als es die Einwohnergemeinde, d. h. in der Gemeinde niedergelassene Bedürftige, beschlug. Eine Klarstellung im Sinne einer institutionellen Abgrenzung erfolgte erst anlässlich der Gemeindeversammlung vom 4. Juli 1880. Die Bürgergemeinde wurde angefragt, «ob dieselbe für die Verwaltung des bürgerlichen Armengutes und für die Leitung und Besorgung der Geschäfte der Bürgergemeinde eine eigene bürgerliche Verwaltung aufzustellen gedenke oder aber diese dem politischen Gemeinderat und den demselben untergeordneten Beamten, solange diese Amtsstellen durch Bürger bekleidet werden, übertragen wolle». Einstimmig beschloss danach die Versammlung, dass «der Gemeinderat, so lange der Präsident, Gemeindeammann und die Mitglieder aus Bürgern bestehen, ermächtigt und beauftragt [wird], sowohl das bürgerliche Armengut zu verwalten, als auch die übrigen Interessen der Bürgergemeinde zu wahren und deren Geschäfte, soweit solche nicht in die Befugnisse der Bürgergemeinde[130] fallen, zu besorgen».[131] In der Armenpflege nahm der Gemeinderat unter der Bezeichnung als «Bürgerrat» die Stellung als Armenkommission ein; die Behandlungen der zahlreichen Armenfälle füllten seine Protokolle.

Mit dieser Regelung führten die politische und die Bürgergemeinde je eine eigene Kasse, wobei jene der Letzteren im Wesentlichen die Unterstützungsleistungen für ihre Bedürftigen auswies. Das Bürgergut aber wurde durch die Organe der politischen Gemeinde verwaltet und die Zinsen für verpachteten Boden der Bürgergemeinde fielen in die Kasse der politischen Gemeinde. Die Gemeindebuchhaltung wurde nunmehr durch einen nebenamtlichen Gemeindekassier sowie einen «Grasmietvogt» geführt. Dieser führte die Armenkasse, welche hauptsächlich die Pachteinnahmen des Armenhauses Friewis einerseits sowie die Aufwendungen für die Armenpflege andererseits umfasste. Die Rechnungskommission der politischen Gemeinde prüfte auch die bürgerliche Armenkasse und erstattete der Bürgergemeinde alle zwei Jahre hierüber Bericht.

Schliesslich wurde am 12. September 1920 von der Gemeindeversammlung eine revidierte, in der Folge mit nur wenigen Änderungen 60 Jahre geltende Verfassung angenommen, welche die Gemeindeeinheit stärkte.[132] Den Bürgern verblieben zwar die Sonderrechte gemäss Niederlassungsgesetz. Die Verantwortung, diese Befugnis gesetzestreu wahrzunehmen, lag weiterhin beim Bürgerrat. Als Ausdruck der Gemeinsamkeit zwischen den beiden Gemeinden wurde dem nunmehr vollamtlichen Gemeindekassier auch die Kassa-, Rechnungs- und Buchführung des bürgerlichen Armenwesens übertragen. Der gesamte Gemeindehaushalt war damit in einer einzigen Betriebsrechnung vereinigt,[133] die Armenkasse aber wurde nach wie

128 Mit der Gemeindeverfassung von 1980 wurde die Exekutive neu als «Gemeindevorstand» bezeichnet.

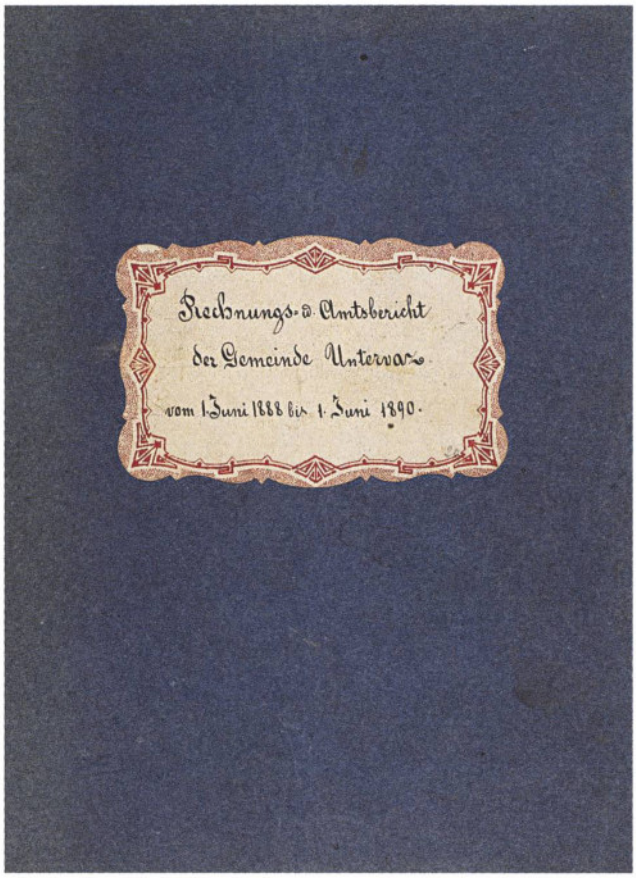
129 Vgl. Art. 16 NG.

130 Gemeint war damit die «Bürgerversammlung».

131 GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1872–1883, S. 87 (Buch 1.06).

132 GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.01–1.05».

133 Erst im Jahr 1949 wechselte die Gemeinde auf Empfehlung der Revisoren vom unterjährigen Jahresabschluss (1. Juni bis 30. Mai) auf den Rechnungsabschluss gemäss Kalenderjahr (1. Januar bis 31. Dezember). Die Rechnungskommission der Gemeinde hatte bereits in ihrem Bericht 1902 darauf hingewiesen, dass beim Jahresabschluss auf Ende Mai es unmöglich sei, eine richtige zuverlässige Rechnung und Bilanz aufzustellen, weshalb das Rechnungsjahr dem Kalenderjahr entsprechen sollte (GAU, Anno Domini 2002).



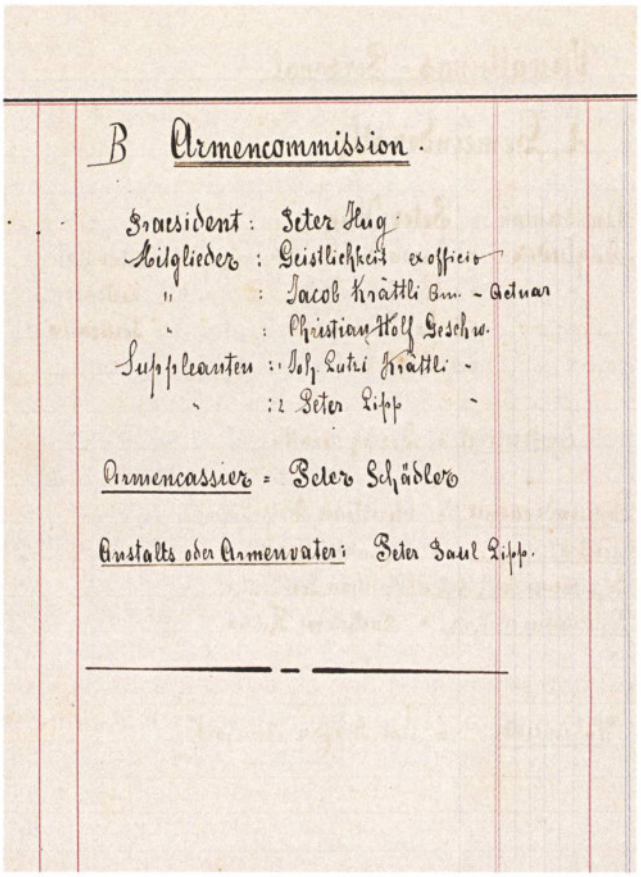


Abbildung 22: In die Armenkommission nahm die «Geistlichkeit» von Amtes wegen Einsitz. Eintrag im Rechnungs-Amtsbericht der Gemeinde Untervaz vom 13. Juni 1888 bis 1. Juni 1890.
Quelle: GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden», Lit. B, Ziff. 1.06–1.06.2.

vor getrennt von jener der politischen Gemeinde ausgewiesen.

Die Gemeinde erachtete eine institutionelle Trennung bei der Wahrnehmung der Geschäfte offenbar eher als Pflicht denn als Recht; es fehlte ihr, anders als in Chur, an einer in der Armenpflege stark engagierten, strukturierten und auf Eigenständigkeit bedachten Bürgergemeinde, welche auf ihrem Eigentum beharrte. Das erstaunte denn auch nicht angesichts des hohen Anteils der Gemeindebürger an der Einwohnerzahl.[134] Entsprechend praxisorientiert wurden denn auch die bürgerlichen Angelegenheiten gehandhabt. Während in den ersten Jahrzehnten nur selten eine Bürgerversammlung eigens einberufen, sondern meistens anschliessend an die Gemeindeversammlung abgehalten wurde,[135] fanden die betreffenden Versammlungen später vermehrt an getrennten Tagen statt.[136] Die Traktanden drehten sich meistens um Geschäfte um das Nutzungsvermögen und vor allem in den 1950er- und 1960er-Jahren dann auch vermehrt bzw. fast ausschliesslich um den Kauf, Verkauf und Abtausch von Boden.[137] Auf ähnlich pragmatische Weise handhabte die Gemeinde 1969 denn auch die Frage über die Aufteilung des Grundbesitzes auf die Bürger- oder politische Gemeinde, welche in Untervaz seit dem Niederlas-

134 Auf diese Tatsache weist auch der Umstand hin, dass die Teilnahme an den Gemeindeversammlungen in etwa jener der anschliessenden Bürgerversammlung entsprach, d. h., die Anwesenden tauschten praktisch nur ihren «Einwohnerhut» in den «Bürgerhut» um (vgl. etwa Gemeindeversammlung vom 10. Oktober 1961 mit anschliessender Bürgergemeindeversammlung [GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1957–1961, Buch 1.11]).

135 Vgl. z. B. Bürgerversammlung vom 2. Juli 1893 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1872–1894 [Buch 1.06]); die Bürgerversammlung fand in aller Regel im Anschluss an die Gemeindeversammlung statt.

136 Vgl. GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1957–1961 (Buch 1.11) und 1962–1967 (Buch 1.12).

137 Wie z. B. 1956 über den Bodenverkauf an das Konsortium Bündner Zementwerke (vgl. Protokoll des Gemeinderates vom 22. Dezember 1956 [GAU, «Gemeinderatsprotokolle 1956», Buch 2.34]); vgl. auch GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.01–1.05».

sungsgesetz nie erfolgt war. Die Bürgergemeinde sah keine Nachteile darin, dass Alpen, Weiden und Wälder, das Armengut und die Bürgerlöser ins Eigentum der politischen Gemeinde fielen. Sie sah die bürgerlichen Vorzugsnutzungsrechte deshalb nicht in Gefahr und fasste entsprechend Beschluss.[138] Der Eigentumsfrage mass die Bürgergemeinde also eine eher theoretische Bedeutung zu; vielmehr blieb für sie das Nutzungs- und Verwaltungsrecht an den ausgeteilten Gemeindelösern[139] und am Armengut ausschlaggebend.

Die wenig dogmatische Einstellung zu Fragen des Armenwesens drückte sich auch darin aus, dass die «Gewaltentrennung» vielfach wenig streng ausgelegt wurde: Die Gemeindeversammlung entschied nicht selten auch über eigentlich bürgerliche Angelegenheiten,[140] und der Gemeindepräsident beantwortete anlässlich einer Gemeindeversammlung in seiner Funktion als Bürgerpräsident ad hoc eine Anfrage an die Bürgergemeinde.[141] Die pragmatische und offenbar bewährte Organisation stand, soweit ersichtlich, kaum je ernsthaft zur Diskussion. So wurde denn auch etwa eine Petition anlässlich einer Gemeindeversammlung, ob es nicht zweckmässig wäre, für die Bürger- und die politische Gemeinde eigene Behörden zu wählen, wobei die fraglichen Personen nicht beiden Organen angehören dürften, kurz und bündig als nicht erheblich erklärt.[142] Ähnliche organisatorische Bedenken warf der Gemeinderat 1947 auf. Die Tatsache, dass die Armenverwaltung dem Turnus des Amtswechsels im Gemeinderat unterstellt war, erachtete er als nachteilig. Sie bewirke, dass die Armenverwaltung nie richtig in fester Hand sei, weshalb die Dispositionen der Systematik und der weitsichtigen Planung entbehrten. Als Ausweg postulierte er, dass das Armenwesen künftig von der Gemeindeverwaltung getrennt werde und der Armenchef oder eine Armenkommission nicht dem ständigen Wechsel unterworfen sei.[143] Die Vorschläge entsprangen auch vor dem Hintergrund, dass sich die Gemeinde in verwaltungstechnischer Hinsicht mittlerweile nicht mehr allein durch die finanziell belastenden Armenfälle, sondern vermehrt auch durch die Massnahmen der modernen Fürsorge gefordert sah. Es blieb aber in den folgenden Jahren bei dieser Kritik, eine Neuorganisation des Armenwesens fand nicht statt.

Mit der neuen Gemeindeverfassung von 1980 schliesslich wurde die Bürgergemeinde aufgehoben.[144] Ihre Rechte werden seither ausschliesslich nach der kantonalen Gesetzgebung wahrgenommen.

6.2.3. Hohe, vielseitig begründete Armenlasten

Die Gemeinden wurden während der geltenden Armenordnung von 1857 von der Kreisarmenbehörde regelmässig aufgefordert, ihre Armenstatistik einzureichen. Die kantonalen Behörden interessierte im Besonderen, wie hoch der Armenfonds, die Einnahmen und die Ausgaben der Armenpflege waren und wie viele Unterstützte (Kinder unter 16 Jahren, Erwachsene, auswärts Wohnende, dauernd Unterstützte) die Gemeinde zählte.

Bis zur Wende zum 20. Jahrhundert und einige Jahre darüber hinaus schienen die Armenlasten für die Gemeinde Untervaz noch einigermassen verkraftbar zu sein; sie konnten durch entsprechende Einnahmen mehrheitlich gedeckt werden. So sah im Jahr 1902 die Armenkasse folgende wesentlichen Einnahmen und Ausgaben vor (Beträge in Franken):[145]

---

138 Bürgergemeindeversammlung vom 14. Mai 1969 (GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, 1.01–1.05»).

139 Neben den z. B. im Jahr 1943 fest ausgeteilten Bürgerlösern (Gemeingüter; Los = kleiner Acker als Teil des Gemeindegutes, worauf volljährige Gemeindebürger Anspruch hatten) besass die Bürgergemeinde noch bedeutende Landkomplexe, die sie verpachtete.

140 Vgl. z. B. GV vom 6. Januar 1895 betreffend die Verpachtung des Armengutes Friewis (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1894–1926, [Buch 1.07]) oder vom 23. November 1930 betreffend das Budget Armenwesen (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1926–1936 [Buch 1.08]).

141 Vgl. z. B. GV vom 8. Januar 1893 betreffend «Ebertaxe» (Sprunggeld für den Eber. Dieser stand in Friewis im Stall des Armenhauses, und die Taxe floss in die Armenkasse) (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1872–1894 [Buch 1.06]).

142 Vgl. GV vom 18. Dezember 1892 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1872–1894 [Buch 1.06]).

143 Bericht der Gemeindeverwaltung zum Jahresabschluss 1946/47 (GAU, Schachtel «01.08 Berichte Gemeinderevisoren 1921–1970»).

144 Vgl. Protokolle der GV vom 9. Mai 1980 und vom 28. August 1980 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1974–1985 [Buch 1.14]).

145 GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.06–1.06.2».

	Einnahmen (in Franken)	Ausgaben (in Franken)
Geldaufnahmen[146]	7 770.–	
Pachtzinse für Friewis à 550.– Franken jährlich	1 100.–	
Pachtzinse für das übrige Armengut à 864.– Franken jährlich	1 728.–	
Pachtzinse für vergantete Löser	1 330.32	
Tannen-Bauholztaxen	1 512.60	
Kapitalrückzahlungen		6 207.60
Armenunterstützungen in der Gemeinde in bar		555.50
Armenunterstützungen in der Gemeinde in Waren		17.40
Armenunterstützungen nach auswärts		1 549.20
Zahlungen an das Bezirks-Armenhaus Neugut 1899–1901		865.25
Zahlungen an die Anstalt Realta		575.50
Zahlungen an das Stadtspital Chur		894.15
Zahlungen an das Kreuzspital Chur		598.65
Zahlungen an die Anstalt Waldhaus Chur		515.45
Zahlungen an die Anstalt Löwenberg bei Schleuis		119.80
Arztkosten ausser Spital		483.70
Einnahmen total	**15 159.90**	
Ausgaben total		**14 463.05**

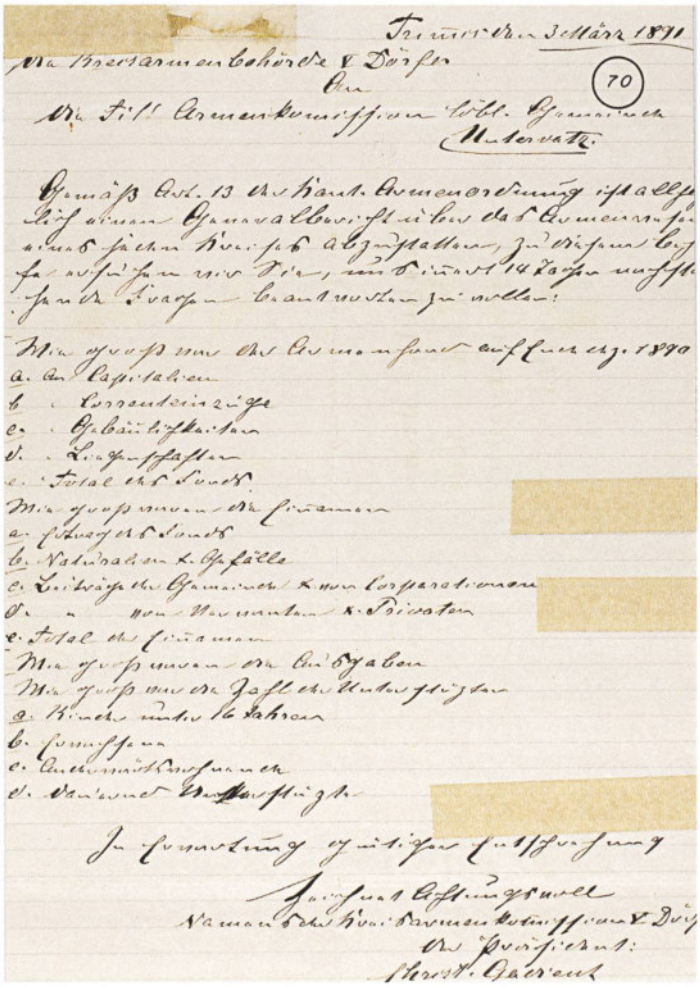
Tabelle 36: Einnahmen und Ausgaben der Armenkasse Untervaz 1902.

Damit schloss die Armenkasse mit einem kleinen Überschuss von rund 700.– Franken ab. Auf der Ausgabenseite belasteten die auswärtigen Unterstützungen die Armenrechnung stets am meisten. Schon in ihrem letzten Amts- und Rechnungsbericht im 19. Jahrhundert hatte die Rechnungskommission der Gemeinde ihr Augenmerk auf diese Unterstützungskategorie gelegt und gewarnt:[147] «Barmherzigkeit und Nachsicht gegen Arme ist zwar eine christliche Tugend, allein schlecht angewandt, wird sie zur Untugend, sie ist zudem mit einer öffentlichen Kasse dieser Art nicht vereinbar. Der wundeste Punkt, der am schwersten auf der Gemeinde lastet, das sind bekanntlich die auswärtigen Armenunterstützungen, die jährlich Summen erfordern, vielfach ohne jeden Regress. Und schlechterdings bleibt nichts anderes übrig, als möglichst strenge Kontrolle und tunlichste Zurückhaltung zu üben, bzw. den betreffenden Wohngemeinden anzuempfehlen [...].» Eine klare Meinung vertrat sie auch in der Art der Unterstützung: «In den Bargeldunterstützungen in der Gemeinde erblickt die Rechnungskommission eine grosse Gefahr für die Zukunft. Wohl mag eine solche Abmachung scheinbar konvenieren, im Interesse der Gemeinde liegen, aber die Folgen könnten leicht schlimme sein, denn Bargeld in die Hände zu erhalten, ist so verlockend, so bequem und ‹ehrenvoll› zugleich, dass diese Kunden sich sicher bald in bedenklicher Weise vermehren dürften, währenddem vor der Alterative: ‹sich selbst durchbringen, oder in die Armenanstalt›, mancher Anspruch auf Unterstützung unterbleiben würde.» Die Untervazer Verantwortlichen standen mit dieser Beurteilung nicht alleine; sie entsprach einer weitverbreiteten Auffassung der Armenbehörden im Kanton.

Die Rechnungsprüfer hatten denn auch nicht umsonst den Mahnfinger erhoben. Die steigenden Unterstützungskosten – im Zusammenwirken mit ständig sinkenden Einnahmen in anderen Verwaltungsbereichen, wie vor allem im Forstbereich – belasteten den «Vazer» Finanzhaushalt

146 Oft nahmen öffentliche Vermögen oder auch Privatpersonen die Funktion einer Bank wahr und gewährten Hypotheken oder Kredite oder nahmen auch Kredite zur Verzinsung entgegen.

147 Amts- und Rechnungsbericht 1898 bis 1900 (GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.06–1.06.2»).



Trimmis den 3 März 1891

Die Kreisarmenbehörde & Dörfer

(70)

An

Die Fil. Armenkommission löbl. Gemeinde

Untervatz.

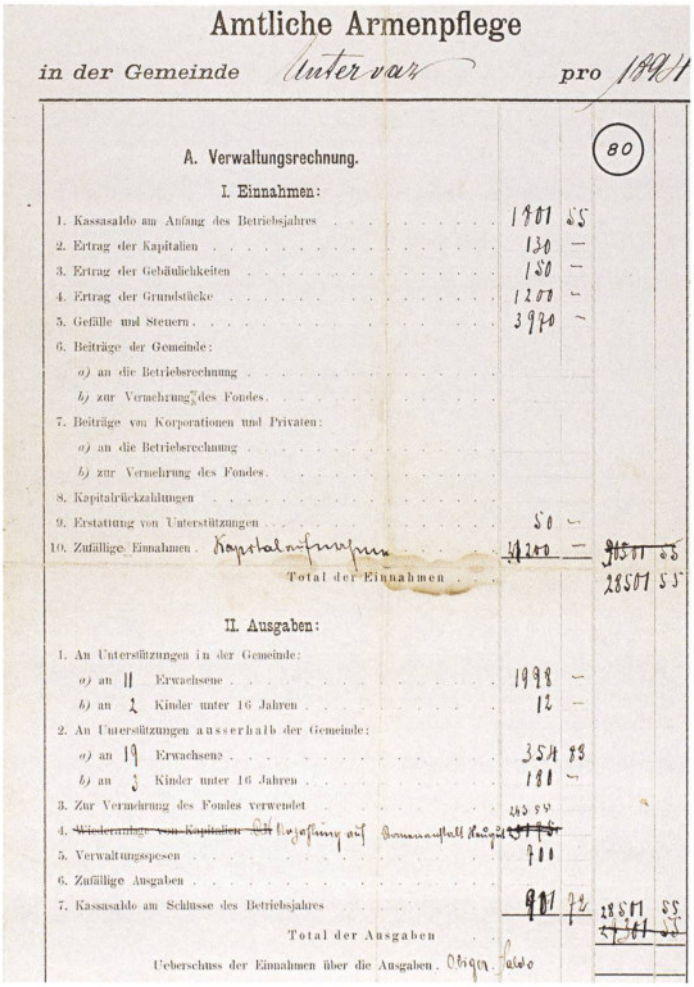
Gemäß Art. 13 der Kant. Armenordnung ist allsonst einen Generalbericht über das Armenwesen eines jeden Kreises abzustatten, zu diesem Behufe ersuchen wir Sie, uns innert 14 Tagen nachstehende Fragen beantworten zu wollen:

Wie groß war der Armenfond auf Ende dez. 1890
a. an Capitalien
b. " Correnteinzüge
c. " Gebäulichkeiten
d. " Liegenschaften
e. Total des Fonds
Wie groß waren die Einnahmen
a. Ertrag des Fonds
b. Naturalien & Gefälle
c. Beiträge der Gemeinde & von Corporationen
d. " von Verwandten & Privaten
e. Total der Einnahmen
Wie groß waren die Ausgaben
Wie groß war die Zahl der Unterstützten
a. Kinder unter 16 Jahren
b. Erwachsene
c. Anderwärtswohnende
d. Dauernd Unterstützte

In Erwartung gütiger Entsprechung

Zeichnet Achtungsvoll
Namens der Kreisarmenkommission & Dörfer
Der Präsident:
Christ. Gadient

Abbildung 23: Aufforderung der Kreisbehörde an die Gemeinde Untervaz, die Armenstatistik per 1890 abzuliefern.



Amtliche Armenpflege

in der Gemeinde Untervaz pro 1894

(80)

A. Verwaltungsrechnung.

I. Einnahmen:

1. Kassasaldo am Anfang des Betriebsjahres	1801	55		
2. Ertrag der Kapitalien	130	–		
3. Ertrag der Gebäulichkeiten	150	–		
4. Ertrag der Grundstücke	1200	–		
5. Gefälle und Steuern	3970	–		
6. Beiträge der Gemeinde:				
a) an die Betriebsrechnung				
b) zur Vermehrung des Fondes				
7. Beiträge von Korporationen und Privaten:				
a) an die Betriebsrechnung				
b) zur Vermehrung des Fondes				
8. Kapitalrückzahlungen				
9. Erstattung von Unterstützungen	50	–		
10. Zufällige Einnahmen. Kapitalaufnahmen	4200	–	~~30501~~	~~55~~
Total der Einnahmen			28501	55

II. Ausgaben:

1. An Unterstützungen in der Gemeinde:				
a) an 11 Erwachsene	1998	–		
b) an 2 Kinder unter 16 Jahren	12	–		
2. An Unterstützungen ausserhalb der Gemeinde:				
a) an 19 Erwachsene	354	83		
b) an 3 Kinder unter 16 Jahren	181	–		
3. Zur Vermehrung des Fondes verwendet	243	55		
4. ~~Wiederanlage von Kapitalien~~ Abzahlung auf Armenanstalt Heugut	~~[illegible]~~			
5. Verwaltungsspesen	711			
6. Zufällige Ausgaben				
7. Kassasaldo am Schlusse des Betriebsjahres	901	72	28501	55
Total der Ausgaben			~~27301~~	~~55~~
Ueberschuss der Einnahmen über die Ausgaben. Obiger Saldo				

Abbildung 24: Die von 1894 datierende Antwort der Gemeinde auf die im Jahr 1891 ergangene Anfrage der Kreisbehörde.

Quelle: GAU, Verträge – Akten, 1891, 1894.

zunehmend; die ruinösen Armenlasten zogen die Gemeinde immer stärker ins ökonomische Verderben. Die Rechnungsrevisoren sahen die dunklen Wolken in ihrem Bericht zur Rechnung 1923/24 heraufziehen. Sie prophezeiten den Ruin der Gemeindefinanzen innert weniger Jahre, sollten die Armenaufwendungen im gleichen Tempo weiter zunehmen. Als eine Sparmassnahme empfahlen sie, dass bei einer Versorgung von älteren Personen nur das (kostengünstigere) Armenhaus und nicht eine eigentliche Anstaltsversorgung infrage kommen sollte.[148] Die Aufrufe verhallten ungehört; die Anstaltsversorgungen waren und blieben (zusammen mit den auswärtigen Unterstützungen vor allem in Geld) der grösste Aufwandposten. Demgegenüber wiesen die Unterstützungen von Armengenössigen in der Gemeinde einen verhältnismässig geringen Anteil auf. Wie sonst vor allem bei Berggemeinden zeigte sich damit auch in der Talgemeinde Untervaz, dass die Armenpflege innerhalb der Gemeinde das Anwachsen der Armenlasten in weit höherem Ausmass zu verhindern imstande war, als dies bei den Unterstützungen an auswärts niedergelassene Bürger zutraf. Die meisten und vor allem die schweren Armenfälle betrafen denn auch diese Kategorie, womit sie dem Einfluss der heimatlichen Behörde weitgehend entzogen waren. Dabei belasteten ab Ende der 1930er-Jahre die Konkordatsfälle die Gemeindekasse erheblich, weil in einer ganzen Anzahl von Fällen jene Konkordatsbestimmung zur Anwendung gelangte, wonach sämtliche Unterstützungsleistungen zulasten der Heimatgemeinde gingen.[149]

148 Verwaltungsrechnung pro 1923/24, S. 21 (GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.06–1.06.2»).

149 Vgl. auch RB vom 4. Januar 1940, Nr. 24 (GAU, Schachtel

	1925/26	1930/31	1935/36	1941/42	1945/46	1950
A	1 711	817	878	1 054	1 730	3 298
B	3 055	4 549	9 737	7 891	5 725	11 194
C	19 597	12 533	9 400	16 712	17 589	24 795
D	–	–	–	10 666	12 030	8 476
E	31 132 (20,2)	20 779 (9,2)	26 408 (16,5)	46 222 (22,2)	46 103 (12,2)	57 324 (18,1)
F	154 451	225 251	160 373	208 293	378 234	316 601

Tabelle 37: Ausgaben nach Unterstützungskategorien im Verhältnis zum gesamten Verwaltungsaufwand 1925/26–1950.

In Franken; runde Beträge (inklusive Verwaltungsaufwand für Friewis).

A Unterstützungen in der Gemeinde
B Unterstützungen in anderen Gemeinden (des Kantons und bis 1935/36 in anderen Kantonen)
C Unterstützungen in Anstalten
D Konkordats- und ausserkonkordatliche Unterstützungsfälle
E Armenaufwand total (in Klammer: Anteil in Prozent am Verwaltungsaufwand total [F])
F Verwaltungsaufwand total

Die Übersicht über einige Jahre verdeutlicht die Verhältnisse (obige Tabelle 37).[150]

Die Kluft zwischen stetig steigenden Ausgaben und stagnierenden Einnahmen in der Armenkasse vertiefte sich in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts allmählich und beständig. Regelmässig trugen die Anstaltsversorgungen den grössten Teil der Armenlasten bei und erreichten mit 24 795 Franken (ohne Spitäler) im Jahr 1950 mit einem Anteil von rund 43 Prozent der Gesamtaufwendungen eine noch nie da gewesene Höhe. Die Gemeinde sah sich in dieser Periode regelmässig mit Ausgabenüberschüssen in der Armenkasse konfrontiert.

Die nebenstehende Übersicht über einige ausgewählte Rechnungsjahre zeigt die verhängnisvolle Entwicklung in der amtlichen Armenpflege mit ihren steigenden Betriebsrückschlägen während der ersten rund fünf Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts.[151]

Die Zusammenstellung weist 1920 als das Jahr der eigentlichen Zäsur aus. Die Armenausgaben kletterten sprunghaft auf 18 492.80 Franken an. Weil die Einnahmen aus dem geringen Armengut, wie etwa die Erträge aus Kapitalien, Gebäulichkeiten oder Grundstücken die stets steigenden Armenlasten bei Weitem nicht wirksam zu kompensieren vermochten, musste die Gemeinde mit einem Ausgleichsbetrag von 16 342.80 Franken in die Bresche springen.[152] Für die Stimmbürgerschaft bestand kein Zweifel, dass die politische Gemeinde für den Ausfall aufzukommen hatte.[153]

Jahr	Betriebsrückschlag
1911	3 684.55
1915	5 601.25
1917	620.00[1]
1918	5 281.73
1919	273.92[1]
1920	16 342.80
1925	22 641.80
1930	15 853.50
1935	18 190.65
1938	36 176.56
1939	46 561.60
1940	36 209.60
1943	46 308.51
1949	23 590.06

Tabelle 38: Betriebsrückschläge in der amtlichen Armenpflege 1911–1949.

[1] Dank ausserordentlicher Grundstückserträge konnte der Betriebsrückschlag tief gehalten werden.

«1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.09–1.09»).

150 Vgl. entsprechende Jahresrechnungen (GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B. Ziff. 1.06–1.06.2»).

151 Vgl. GAU, Buch 9.09 und 9.18 und Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.06–1.06.2».

152 Hauptsächlich bedingt durch wegfallende hohe Erträge aus den Grundstücken im Vergleich zum Vorjahr (GAU, Buch 9.09).

153 Vgl. GV vom 22. Juni 1890 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1872–1894 [Buch 1.06]).

Standen in einem Armenfall alternative Massnahmen mit unterschiedlicher Kostenfolge zur Diskussion, so gewichtete die Gemeinde ihre finanziellen Interessen oftmals höher als das Wohl des Betroffenen. Aus Sicht einer ohnehin stark finanzgeplagten Gemeinde genoss der Schutz der Gemeinschaft – wozu gehörte, dass die Armenlasten möglichst tief zu halten waren – oberste Priorität, wie ein Fall aus dem Jahre 1947 beispielhaft zeigt.[154]

Ein in Chur wohnhaftes Ehepaar musste infolge chronischer Leiden und gänzlicher Arbeitsunfähigkeit seit Jahren von der Heimatgemeinde Untervaz unterstützt werden. Wegen einer Herzerweiterung und damit verbundener vollständiger Arbeitsunfähigkeit des Mannes gingen die Kosten des städtischen Haushaltes in Höhe von rund 2 800.– Franken (inbegriffen die Arztrechnungen und eine kleine Rente für die Frau) ganz zulasten der öffentlichen Hand. Angesichts dieser hohen Aufwendungen sah sich die Armenbehörde Untervaz gezwungen, die Möglichkeit einer Verbilligung dieses Armenfalles in Erwägung zu ziehen und eine Versorgung des Mannes ins kostengünstigere gemeindeeigene Altersheim ins Auge zu fassen, während die Frau infolge Bettlägerigkeit anders als in einem Krankenhaus nicht untergebracht werden könne. Die ärztlichen Berichte bestätigten diese Beurteilung. Die Kosten für die Frau im Kreuzspital (nach Abzug der Rente von der Schokoladenfabrik Grison) von 1 340.– Franken sowie die Verpflegungstaxen für den Mann in Rothenbrunnen von 1 404.– Franken liessen die zu erwartenden Kosten gegenüber der bisherigen Situation aber nicht viel günstiger erscheinen. Eine im Interesse beider Eheleute angezeigte Hospitalisierung verwarf die Gemeinde als «die teuerste und kostenhalber letzte Lösung». Nolens volens sah sich die Gemeinde deshalb gezwungen, den Armenfall auf der bisherigen Basis weiter zu betreuen.

Das Armenwesen begann somit spätestens ab dem zweiten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts für lange Jahre das verwaltungsmässige Sorgenkind und zur «Lebensfrage des Gemeindehaushaltes» zu werden.[155] Die hohen Armenlasten spielten dann auch bei der späteren Abwärtsentwicklung der Gemeindefinanzen eine zentrale Rolle.[156]

Für die stark steigenden Armenlasten war eine Vielzahl von Gründen verantwortlich. Wie andernorts, so brachte auch in Untervaz die in den 1920er-Jahren einsetzende Weltwirtschaftskrise die Gemeinde und mit ihr die hauptsächlich landwirtschaftlich tätige Bevölkerung in eine nachhaltige ökonomische Zwangslage. Dazu vernichtete auf der Einnahmenseite der Einbruch des Holzmarktes – für Untervaz der zentrale und grösste Wirtschaftsfaktor – etliche Verdienstmöglichkeiten. Sodann förderten aber auch Einzelereignisse wie etwa der grosse Ausfall der Heuernte im Jahr 1935 die Armutsquote zusätzlich.

Die wichtigste Armutsquelle aber schrieb die Gemeinde den Folgen der Zwangseinbürgerungen Mitte des 19. Jahrhunderts zu. Die Eingebürgerten und ihre Nachkommen hatten bei Bedürftigkeit einen Anspruch auf Unterstützung durch die Heimatgemeinde. Schon 1928 hielt die Gemeinde im Zuge einer Umfrage fest, dass die «Vaganten» in grosser Armut lebten. Bei geringem Steuerertrag wende die Gemeinde ungeheure Summen für eine ausgeglichene Armenrechnung auf, was zu einer Überlastung des Gemeindehaushaltes führe. Die Gemeinde werde in Bälde von den Kosten erdrückt, wenn sie keine Hilfe erhalte.[157] Gegen Ende der 1930er-Jahre trug sie das Thema auf das politische Parkett und argumentierte mit Zahlen für eine Übernahme dieser drückenden Aufwendungen durch den Kanton. Von den 405 Neubürgern und ihren Nachkommen (vor allem mit den Familien Fischer, Galliard, Hug und Majoleth) müssten deren 149 unterstützt werden. In einem Arbeitspapier von 1938 rechnete die Gemeinde diese Kosten auf 330 000 Franken in 15 Jahren hoch.

In ihrer armenpolitischen Notlage richtete die Gemeinde vor allem in den Jahren 1937 und 1938 eindringliche Appelle an die kantonalen und sogar auch nationalen Behörden und ebenso an die Graubündner Kantonalbank, ihr angesichts der hohen Aufwendungen für die Zwangseingebürgerten finanzielle Entlastungen bzw. Zinserleichterungen zu gewähren. Nicht zuletzt erinnerte sie den Kanton an sein 1852 anlässlich der Zwangseinbürgerungen abgegebenes Versprechen, die

154 Protokoll der Armenkommission vom 17.3.1947 (GAU, Protokolle Armenkommission, 1936–1950 [Buch 9.15]).

155 Verwaltungsrechnung pro 1924/25, S. 23 (GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.06–1.06.2»).

156 Vgl. dazu auch folgenden Abschn. 6.2.5.

157 Vgl. auch Galle (2016), S. 402–403.

durch diese Massnahme am empfindlichsten betroffenen Gemeinden in angemessener Weise zu unterstützen. Spätestens Ende der 1930er-Jahre zählte sich Untervaz wegen vieler armutsbedingter «Folgefälle» aus den Zwangseinbürgerungen zu dieser Gemeindekategorie.

Dann aber erhob die Gemeinde nach dem Zweiten Weltkrieg den Mahnfinger gegen eine soziale Entwicklung, welche eine neue Klasse von Bedürftigen schaffe und damit hohe Armenlasten generiere. Eine verfehlte Sozialpolitik von Bund und Kanton fördere die Haltung, welche sich unter dem Schutze des Staates bequem einrichte. Eine Statistik über die Ursachen der Armut zeige, dass die Armenlast in Untervaz zu einem grossen Prozentsatz «schlechter Mentaliät, Alkoholismus, Liederlichkeit, Arbeitsscheu, überhaupt moralischem Versagen» zuzuschreiben sei und mithin in der Person selbst liegende Gründe habe.[158] Der Blick wurde damit auf eine gleichsam vom Staat geschaffene «neuzeitliche» Armutsursache gelenkt. Die Gemeinde sah somit den Schwerpunkt ihrer sozialen Tätigkeit – je länger, desto mehr – in fürsorgerischen Bereichen wie Genusssucht, häufigem Wirtshausbesuch oder leichtsinnigem Geldverbrauch; hier sah sie ein wachsendes Arbeitsfeld aufkommen, welches ihr Grund zu Besorgnis gab.

Buchhalterisch unterschied die Gemeinde mit dem Wirksamwerden der Konkordatsfälle Ende der 1930er-Jahre zwischen der «bürgerlichen Armenpflege» einerseits und der «wohnörtlichen Armenpflege» andererseits. Unter die erste Kategorie fielen alle Unterstützungsfälle von Bürgern, seien diese in Untervaz selber oder in einer anderen Gemeinde in- oder ausserhalb des Kantons wohnhaft bzw. in einer Anstalt versorgt. Die wohnörtliche Armenpflege umfasste die Unterstützung von Nichtbürgern in der Gemeinde.

6.2.4. Spärliches Armengut

Anders als bei der Bürgergemeinde Chur mit ihrem aus Grundstücken und Liegenschaften bestehenden, umfangreichen Armengut, standen der armen Bauerngemeinde Untervaz keine vergleichbaren Unterstützungsmittel für ihre Bedürftigen zur Verfügung. Es galt, der Aufforderung des Kantons, für entsprechende Vorkehren zu sorgen, bestmöglich nachzukommen. Zu diesem Zweck erwarb die Gemeinde 1852 das auf dem ehemaligen Danuser'schen Hof gelegene Heimwesen in Friewis samt dazugehörigen, althergebrachten Sonderrechten wie Alp-, Weid- und Holzrechten und funktionierte es später in ein Armenhaus um.[159]

Die «Armenarbeits- und Verpflegungsanstalt» verschaffte arbeitslosen Armen Arbeit und gewährte Gebrechlichen und Kranken Pflege und Unterstützung. In das Armenhaus aufgenommen wurden nicht nur alle bürgerlichen, sondern alle der Gemeinde angehörigen Personen, «welche sich nicht selber im Stande sind zu erhalten oder auch von Anverwandten und sonstigen Gutthätern nicht soweit unterstützt werden, um dem Bettel völlig enthoben zu sein».[160] Unter der Rubrik «Unterstützungen in der Gemeinde» gingen die Auslagen für die Anstaltsbewohnerinnen und -bewohner zulasten der Armenkasse.

Im Jahr 1894 entschied die Gemeinde, sich am Kauf des Asyls Neugut bei Landquart (auf Maienfelder Boden) zwecks Erstellung eines Bezirksarmenhauses für die bürgerlichen Armen mit 30 000.– Franken zu beteiligen.[161] Das Armenhaus Friewis blieb aber Armengut der Gemeinde. In der Folge wiesen denn auch die Gemeindebilanzen regelmässig «Liegenschaften» im Wert von ca. 45 000.– Franken, «Gebäude» für 20 000.– Franken, den Anteil am Asyl Neugut in der Höhe von 30 000.– Franken und den «Armenfonds» von 1 000.– Franken als vorhandenes Armengut aus.

---

158 Bericht der Gemeindeverwaltung zum Jahresabschluss 1946/47 (GAU, Schachtel «01.08 Berichte Gemeinderevisoren 1921–1970»). Der Hinweis bezog sich wohl auf eine für das Jahr 1946 gesamtkantonal erhobene «Statistik über die Ursachen der Armut im Kanton Graubünden».

159 Am 4. Februar 1852 kaufte die Gemeinde von Christ. Danuser dessen «eigenthümliches Gut und Heimwesen Friewis mit allem Zubehör, was in Haus und Stallung niet-, klammer- und nagelfest ist, auch allen darauf haftenden Rechten, Gerechtigkeiten und Nutzungen, [...] , für die Kaufsumme von fl. 7 500» (GAU, Urkunden Verzeichnis Nr. 122). Mit dem Bau des Asyls Neugut bei Landquart 1895 verlor das Armenhaus Friewis stark an Bedeutung.

160 Art. 1 und 2 Reglement der Armenanstalt Friewis (GAU, «Rotes Buch» [Buch 1.02]).

161 Gemeindeversammlung vom 25. Februar 1894 (GAU, «Gemeindeversammlungsprotokolle 1884–1894», S. 301). Neben einer grösseren Anzahl Insassen auswärtiger Gemeinden blieb die Anstalt in erster Linie den Armen der Genossenschaftsgemeinden Untervaz, Seewis i. P., Fanas, Valzeina, Igis, Grüsch, Malans, Jenins und Maienfeld vorbehalten. Gemäss Gründungsvertrag vom 17. Februar/6. März 1894 hatte die Genossenschaft zum Zweck, ein Armenhaus für ihre bürgerlichen Armen zu errichten und zu betreiben. Ausdrücklich keine Aufnahme fanden gemäss Statuten a) «Korrektionelle» und «sittlich arg Verdorbene», b) «Geisteskranke» und c) «körperliche Kranke» (Art. 19). Mit den Jahren entwickelte sich das Armenheim zum Alters- und Pflegeheim.

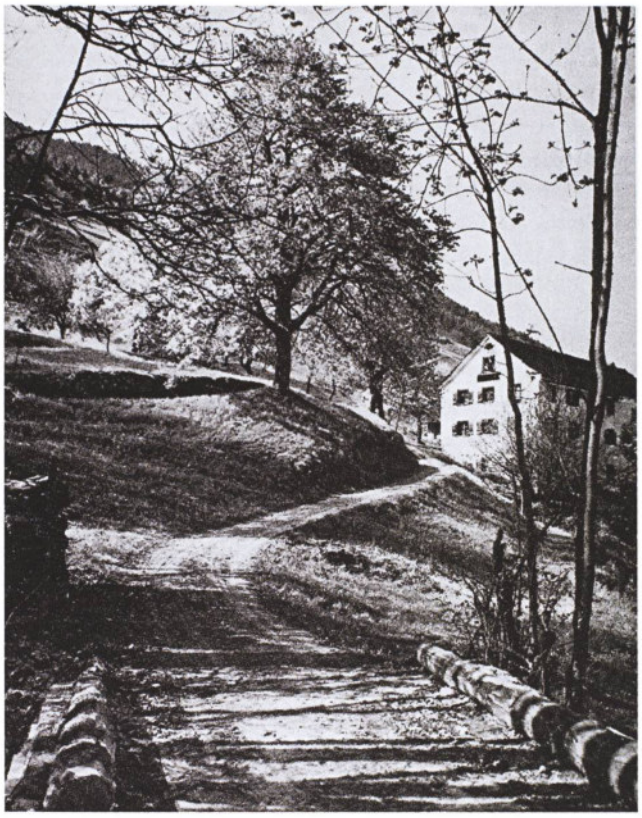
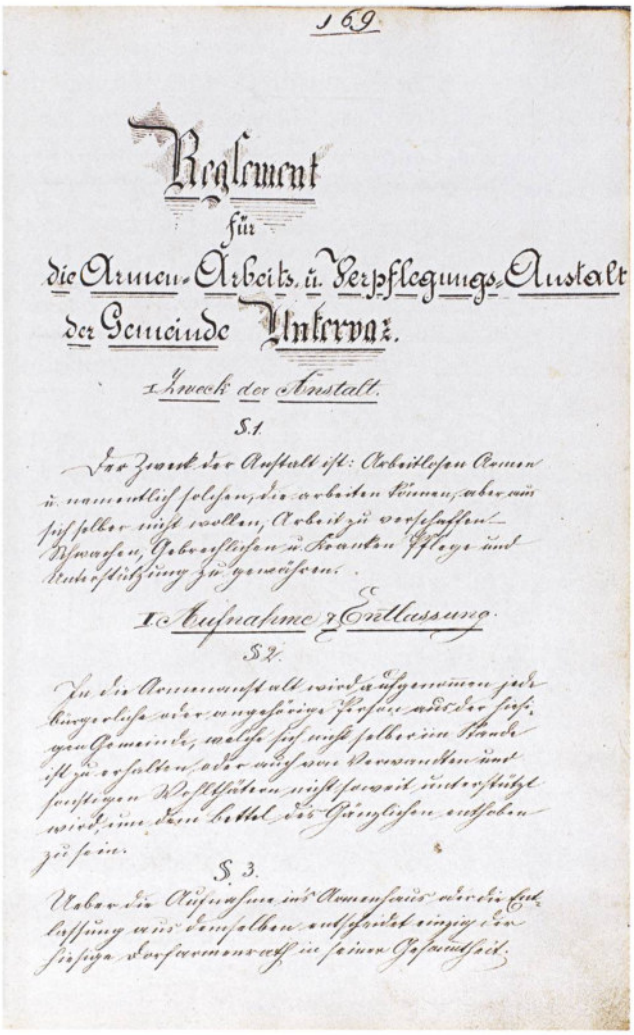


Abbildung 25: Armenhaus Friewis. Es befand sich am Rhein, unmittelbar an der Gemeindegrenze von Untervaz zu Mastrils. Foto um 1930.
Quelle: Burgenverein Untervaz, Fotosammlung.



169.

Reglement
für
die Armen-Arbeits- u. Verpflegungs-Anstalt
der Gemeinde Untervaz.

I. Zweck der Anstalt.

§. 1.

Der Zweck der Anstalt ist: Arbeitlosen Armen u. namentlich solchen, die arbeiten können, aber aus sich selber nicht wollen, Arbeit zu verschaffen – Schwachen, Gebrechlichen u. Kranken Pflege und Unterstützung zu gewähren.

I. Aufnahme & Entlassung.

§. 2.

In die Armenanstalt wird aufgenommen jede bürgerliche oder angehörige Person aus der hiesigen Gemeinde, welche sich nicht selber im Stande ist zu erhalten, oder auch von Verwandten und sonstigen Wohlthätern nicht soweit unterstützt wird, um dem Bettel des Gänzlichen enthoben zu sein.

§. 3.

Ueber die Aufnahme ins Armenhaus oder die Entlassung aus demselben entscheidet einzig der hiesige Dorfarmenrath in seiner Gesammtheit.

Abbildung 26: «Reglement für die Armen-Arbeits- und Verpflegungs-Anstalt der Gemeinde Untervaz» (Friewis) vom 10. Februar 1853.
Quelle: GAU, «Rotes Buch, Gesetze und Protokolle 1817–1922», S. 169–182.

Ein Jahr nach der Beteiligung am Asyl Neugut verpachtete die Gemeinde die dadurch frei gewordene Anstalt Friewis.[162] Die bescheidenen Pachtzinsen (über Jahre ca. 1 000.– Franken) wurden den Einnahmen in der Jahresrechnung der amtlichen Armenpflege gutgeschrieben. Damit bildeten diese zusammen mit den Erträgen aus den Kapitalien bzw. den Aktien des Asyls Neugut die hauptsächliche Einnahmequelle für die Bestreitung der laufenden Armenlasten. Dagegen flossen die Pachtzinsen für die umfangreichen Landkomplexe der Bürgergemeinde der Rechnung der politischen Gemeinde zu, wovon 695.– Franken dem Armenwesen zugutekamen, der Rest aber der allgemeinen Verwaltung gutgeschrieben wurde, was der Kleine Rat in seinem Bericht zur Jahresrechnung der Gemeinde pro 1942/43 entsprechend kritisierte und auch korrigierte.[163] Der Armenpflege diente schliesslich der in Obligationen angelegte Armenfonds mit rund 1 000.– Franken.[164] Diesem kamen in seinen Anfängen die unterschiedlichsten Abgaben für Gemeindeleistungen zugute, wie Zahlungen für Holz, für die Entschädigung für die Ausleihe eines Stieres, für den Bezug von Waldstreue oder auch für die Nutzung eines Gemeindeloses.[165]

162 GV vom 6. Januar 1895, S. 8 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1872–1894 [Buch 1.06]).

163 Vgl. RB vom 2. Februar 1944, Nr. 358 (GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.09–1.09»).

164 Der geforderten Sicherstellung des Armenfonds mit einer Bürgschaft oder einem Grundpfand (vgl. explizit § 10 lit. b AO 1856) schenkte die Gemeinde lange zu wenig Beachtung, sodass sie mitunter vom Kanton dazu angehalten werden musste (vgl. GAU, Schachtel «Akten und Verträge, 1855, Ausstände des Armenfonds»).

165 Vgl. GAU, Schachtel «Akten und Verträge, 1851, Einnahmen für den Armenfonds»; auch etwa Protokoll der GV vom 9. November 1890 oder vom 11. Januar 1891 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1872–1894 [Buch 1.06]); solche Abgaben wurden vielfach kurzfris-

Sodann flossen dem Armenfonds auch weitere Abgaben wie etwa Handänderungstaxen, die «Grasmiete», aber vor allem auch die Eingänge aus dem Alkoholzehntel oder die unregelmässig fliessenden Rückerstattungen von Unterstützungsleistungen zu. In einem Brief von 1853 an die Regierung legte die Gemeinde ihre Vermögensverhältnisse offen. Das Kapital des Armenfonds bezifferte sie auf 4 983.– Franken, welches «aber gar zersplittert und zum Teil schlechte Posten» seien; die Grundstücke veranschlagte sie auf einen Wert von 27 050.– Franken, worauf aber Schulden von 11 750.– Franken lasteten.[166] Dieses Vermögen bzw. dessen Erträgnisse konnten bei Weitem nicht ausreichen, die ständig anwachsenden Armenlasten zu bestreiten.

Die Gemeinde musste deshalb weiter nach Mitteln und Wegen suchen, dieser Entwicklung entgegenzusteuern. So wurde anlässlich einer Gemeindeversammlung 1916 beschlossen, den auswärts wohnenden Gemeindebürgern ihre Gemeindegüter zu «fällen», also zu entziehen, und diese rund 110 Gemeindegüter (Äcker) Bürgern zuzuteilen, die in Untervaz wohnten. Die nicht beanspruchten Gemeindegüter wurden verpachtet und der Erlös der Armenkasse zugewendet.

In ihrer Finanzierungsnot griff die Gemeinde mitunter auch zu verpönten Massnahmen, so etwa, als sie die Gebühren für die Aufnahme ins Bürgerrecht, anstatt sie dem Armenfonds zuzuwenden, für die Deckung der laufenden Armenausgaben einsetzte.[167] Die Gemeinde suchte in ihrer misslichen Lage aber auch nach zulässigen Auswegen, das Armengut zu vermehren. 1910 machte sie zu diesem Zweck eine grössere Aufläche für die Bewirtschaftung nutzbar.[168] Solche und weitere Bemühungen blieben aber stets Flickwerk und halfen der Gemeinde nicht nachhaltig aus ihrer armenrechtlichen Bedrängnis. Während die Armenausgaben unaufhörlich anstiegen, stagnierten die Einnahmen auf einem niedrigen Stand. Die Unterstützungslasten führten die Gemeinde langsam in Richtung der wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Kanton.

6.2.5. Defizitübernahme: Der Hilferuf wird erhört

Die hohen Unterstützungsleistungen blieben in den ersten Jahrzehnten des vergangenen Jahrhunderts nicht die einzige Sorge der Gemeinde Untervaz. Eine mangelhafte und wenig verantwortungsbewusste Gemeindeführung vernachlässigte ein geordnetes Rechnungswesen.

Während die Rechnungen der Jahre 1908 bis 1911 durch einen Regierungskommissär geführt werden mussten, trat auch danach keine Besserung ein. Die Aufstellung einer Betriebsrechnung und einer Bilanz wurde jahrelang unterlassen, das Inkasso von Gemeindeguthaben vernachlässigt. Die schon 1912 von der Regierung erhobene Forderung, die Nutzungstaxen zu erhöhen und direkte Steuern einzuführen, fruchtete nichts; erst 1920 kam die Gemeinde der Anordnung nach. Im Beschluss vom 10. Dezember 1921 übte die Regierung massive Kritik an der wiederholt nachlässigen Gemeindeverwaltung und stellte fest, es sei, «als ob in dieser Gemeinde beständig explosive und wühlerische Kräfte an der Arbeit wären, die von Zeit zu Zeit das Bedürfnis haben, sich gewaltsam Luft zu verschaffen [...]. Zufolge dieses nachlässigen Einzuges [von Gemeindeabgaben] ist der Gemeinde in all den Jahren eine empfindliche Einbusse an Forderungen und Zinsen entstanden.»[169] In mühevoller Arbeit musste sich die kantonale Finanzverwaltung einen Überblick über die kommunalen Finanzverhältnisse verschaffen. Schon knapp ein Jahr später konnte die Regierung befriedigt feststellen, dass die Verwaltung der Gemeinde eine recht geordnete sei und dass «die schiefe Ebene des Schuldenmachens, auf der es im Staatshaushalte nur zwei Bremsen gibt: Sparen und Steuern» verlassen worden sei, womit die Kontrolle über die Gemeinde aufgehoben werden konnte.[170] Die Neugestaltung des Rechnungswesens hatte die erhoffte Wirkung gezeitigt, sodass die Regierung in den folgenden Jahren die Gemeinderechnung zustimmend zur Kenntnis nehmen und der Gemeindekanzlei 1933 gar «für die Führung der gesamten Verwaltungs- und Vermögensrechnung die volle Anerkennung» aussprechen konnte.[171]

---

tig beschlossen, d.h., die Gemeindeversammlung entschied oft über aktuell gerade vorhandene Anliegen.

166 Krättli (wie Teil A.1., Anm. 14), S. 77.

167 GV vom 22. Juni 1890 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1872–1894 [Buch 1.06]).

168 GV vom 13. März 1910 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1894–1910 [Buch 1.07]).

169 RB vom 10. Dezember 1921, Nr. 2057 (GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.09–1.09»).

170 RB vom 4. September 1922, Nr. 1297 (GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.09–1.09»).

171 RB vom 21. Oktober 1933.

Der vorteilhaften Entwicklung bei der Rechnungsführung stand jene nachteilige bei den Gemeindefinanzen gegenüber. Der Leidensweg setzte 1924 ein, als die Betriebsrechnung 1924/25 zum ersten Mal mit über 10 000.– Franken einen Ausgabenüberschuss verzeichnen musste. Die Hauptursache hierfür lag bei den regelmässig steigenden Armenaufwendungen. Sodann bekam die Gemeinde wie bereits angedeutet mit den dramatisch sinkenden Holzpreisen die Auswirkungen der Wirtschaftskrise mit aller Wucht zu spüren. Der Einbruch auf dem Holzmarkt schlug sich erstmals im Rechnungsergebnis 1924/25 nieder, als sich die Einnahmen von 27 000.– Franken gegenüber dem Vorjahr fast halbierten, um 1930/31 erstmals in einen Ausgabenüberschuss zu kippen, was die grösste Wunde in den Finanzhaushalt schlug.[172] Die Gemeinderechnungen schlossen nun für viele Jahre mit einem Defizit ab.

Die kumulierten Ereignisse hatten die wirtschaftliche Not der Gemeinde ins Unerträgliche gesteigert. Es konnte deshalb nicht erstaunen, dass etwa im Jahr 1938 Untervaz mit über 400 000.– Franken die höchsten Passiven (Bankschulden) aller in jenem Jahr vom Kanton unterstützten Gemeinden aufwies.[173] Die Steuererträgnisse der mittellosen Bevölkerung reichten nicht einmal aus, um die hohen Armenlasten in Höhe von durchschnittlich etwa 70.– Franken pro stimmfähigem Bürger zu tragen. Viele Arbeiten mussten im Gemeinwerk erledigt werden, weil sich die Gemeinde die Kosten für Unternehmer nicht leisten konnte.

Die Gemeinde gelangte deshalb Mitte der 1930er-Jahre an die Regierung und ersuchte um einen namhaften Unterstützungsbetrag. Der Kanton vertrat demgegenüber zunächst die Auffassung, dass die Mittel der Selbsthilfe noch nicht genügend ausgeschöpft seien. Die Gemeinde blieb aber hartnäckig und liess sich von der ablehnenden Haltung der Regierung nicht beeindrucken. Die Gemeindeversammlung vom 22. Mai 1938 stellte deshalb fest, «dass der Gemeindehaushalt ohne Hilfe des Kantons unmöglich aufrechterhalten werden kann, und es soweit gekommen ist, dass die Gemeinde in keiner Weise ihre Verpflichtungen weiterhin zu erfüllen vermag. Das Defizit der Gemeinde pro 1937/38 sei vom Kanton zu übernehmen».[174] Hierauf stellte die Regierung die Gemeinde wie gewünscht unter Kuratel, anerkannte, dass ihre finanzielle Situation unhaltbar und ihre Schuldenlast untragbar geworden sei, und willigte in die Defizitübernahme ein.[175] Die schlechten Rechnungsabschlüsse setzten sich in den folgenden Jahren fort, wobei die Aufwendungen für das Armenwesen den Hauptanteil verantworteten. Das Missverhältnis zwischen Steuerkraft und Armenlast war kantonsweit das grösste. Während die Vermögenssteuer bei einem Ansatz von 4 Promille einen Ertrag von 7 677.60 Franken und die Erwerbssteuer einen solchen von 4 829.70 Franken abwarfen, bezifferten sich die Armenlasten im Rechnungsjahr 1939/40 auf 49 414.35 Franken. Diesen Verausgabungen im Armenwesen standen an Rückerstattungen, Armenfondszinsen und einem Beitrag aus dem Flugifonds 2 852.75 Franken gegenüber.[176]

So stellte die eingesetzte kommunale Rechnungskommission in ihrem Bericht über die Jahre 1938 bis 1941 fest, dass das finanzielle Gleichgewicht der Untervazer Verwaltungsrechnung durch die hohen Armenlasten gestört werde und dass eine Sanierung der Gemeindefinanzen nur möglich sei, wenn im Armenwesen eine tiefgreifende Änderung der Verhältnisse Platz greife.[177]

Auf Antrag der Gemeinde konnte die Regierung sie am 10. Mai 1946 schliesslich aus der kuratelbedingten Vormundschaft entlassen. Die Defizitübernahmen aber dauerten noch bis 1954 und erforderten vom Kanton allein für Untervaz einen kumulierten Mitteleinsatz von weit über 800 000.– Franken (samt Entschuldungsaktion).

Von den 1950er-Jahren an begann sich die Konjunktur langsam zu erholen, was sich auch im Finanzhaushalt der Gemeinde langsam niederschlug. Zusammen mit tieferen Armenlasten und der gleichzeitigen Zunahme des Steuerertrages sowie den wiederum ansteigenden Holzpreisen verbesserten sich auch die Rechnungsergebnisse der Gemeinde und damit auch ihr Finanzhaushalt. Die Defizite bildeten sich langsam, aber stetig zurück (Beträge in Franken):[178]

172 Vgl. grundsätzlich zur Bedeutung der Waldwirtschaft für die Bündner Gemeinden Kap. IV.6.2.2.

173 Vgl. Sprecher (1942), S. 7–8.

174 GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B. Ziff. 1.09–1.09».

175 RB vom 8. Juli 1938, Nr. 1419, und vom 10. Dezember 1938, Nr. 2650 (GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B. Ziff. 1.09–1.09»).

176 Vgl. Schreiben der Gemeinde an das Erziehungs- und Sanitätsdepartement vom 20. März 1940 (GAU, Buch 9.15).

177 GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.09–1.09».

178 Ebd.

	1949	1950	1951	1952	1953
Ausgaben	318 044.95	316 600.50	305 395.86	306 829.22	340 207.25
Einnahmen	268 386.97	271 112.94	266 978.34	280 162.16	325 137.42
Defizit	49 657.98	45 487.56	27 417.52	26 667.06	15 069.83

Tabelle 39: Defizitentwicklung der Gemeinde Untervaz 1949–1953.

6.2.6. Die Entschuldungsaktion als weitere Hilfsmassnahme

Mit den Übernahmen der Ausgabenüberschüsse durch den Kanton war die Gemeinde ihrer festen Schuldenlast von 400 000.– Franken aber nicht entledigt. Auch die für die mehrfach gewährten Kredite der Graubündner Kantonalbank geschuldeten Passivzinsen drückten schwer auf den Finanzhaushalt der Gemeinde. Mit Vertrag vom 23. Februar/6. April 1939 verpflichtete sich der Kanton deshalb, von dieser Gesamtschuld 75 Prozent, d.h. 300 000.– Franken, in die Entschuldungsaktion einzubeziehen.[179] In einer weiteren vom Finanzdepartement eingeleiteten Entschuldungsaktion für finanzschwache Gemeinden wurde die Gemeinde mit einem Betrag von 128 300.– Franken berücksichtigt. Schliesslich wurde der Gemeinde aus denselben Mitteln 1948 ein Darlehen für die Finanzierung eines Waldweges in Höhe von 135 000.– Franken gewährt.[180] Dank dieser Schuldverschiebungen konnten die aufgenommenen Kredite unter Mithilfe des Kantons schneller amortisiert und die Gemeinde ihrer festen Schulden von über 800 000.– Franken innert kürzerer Frist enthoben werden. Dennoch belasteten diese die Passiven der Gemeinde in der Buchhaltung natürlich noch auf Jahre hinaus.

6.2.7. Ökonomischer Aufschwung: rascher Schuldenabbau

Die erwähnte Wende im Finanzhaushalt der Gemeinde Untervaz hatte mehrere Gründe, die sämtlich mit einer allgemeinen gesellschaftspolitischen Aufbruchstimmung einhergingen. Die Konjunktur begann sich rasch von den wirtschaftlichen Folgen des Zweiten Weltkrieges zu erholen. In der Gemeinde Untervaz stand 1957 die Errichtung der Zementfabrik mit vielen neuen Arbeitsplätzen – und als grösste Steuerzahlerin – beinahe symbolisch für ein anbrechendes Zeitalter, das die armutsbelastete Vergangenheit möglichst bald vergessen machen sollte. Das arme Bauerndorf wandelte sich zügig zur Gemeinde mit Industrie, Gewerbe und Handel – und mit entsprechenden Auswirkungen auf seine Finanzlage. Während die Einnahmen wie etwa die Steuererträge oder die für die Gemeinde lebenswichtigen Forsterträge einen starken Aufwärtstrend zeigten, verflachte sich die Ausgabenkurve in der Armenpflege vor allem wegen zurückgehender Anstaltsversorgungen. Zwar wirkte sich in der Berichtsperiode 1956 bis 1962 der Aufschwung noch verhältnismässig bescheiden auf die Finanzlage aus, weil ausserordentliche Aufwendungen wie der Schulhausneubau, Wasserversorgungen oder Waldwegbauten die Rechnungen stark belasteten. Das kantonale Gemeindeinspektorat würdigte aber die positive Entwicklung in seinem Prüfungsbericht mit der Bemerkung, dass mit der Ansiedlung neuer Industrien, ferner durch die geplante Nutzung der Wasserkräfte des Rheins bei zielbewusster und sparsamer Verwaltung das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben immer mehr zugunsten der Gemeinde gestaltet werden könne.[181]

Die vorteilhafte Entwicklung der Finanzlage setzte sich in der folgenden Berichtsperiode 1963 bis 1970 in noch verstärktem Mass fort. Das verfügbare Vermögen der Gemeinde stieg im beobachteten Zeitraum von 1 198 496.84 Franken (1962) auf 1 632 821.80 Franken (1966) und 1 889 205.34 Franken (1970), womit der Gemeindehaushalt in diesen acht Jahren eine mehr als 50-prozentige Zunahme dieser Mittel oder eine durchschnittliche jährliche Vermögensvermehrung um 7 ¼ Prozent erfuhr. Die eindrücklichste Kennzahl für den bemerkenswert raschen wirtschaftlichen Aufschwung lieferte die Kategorie der flüssigen Mittel, Wertschriften und Beteiligungen, welche in der achtjährigen Berichtsperiode um annähernd das Zehnfache stiegen. Schliesslich konnten die Rückstellungen und Reserven mit mehr als 1,7 Millionen Franken innert derselben

179 GAU, Kuratel-Protokolle (Buch 2.21); vgl. zu diesem Finanzierungsinstrument unter Kap. IV.8.4.

180 GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.09–1.09».

181 GAU, Schachtel «01 Gemeindeverwaltung, 01.08 Berichte Rechnungsrevisoren 1921–1970».

Zeitspanne nahezu verdoppelt werden. Ob dieser soliden finanziellen Ausgangslage erstaunte es nicht, dass das Gemeindeinspektorat in seinem Bericht sogar die Möglichkeit in den Raum stellte, den geltenden Steueransatz von 120 Prozent um 10 bis 20 Prozent zu senken, was sich aufgrund der steigenden Bruttovorschläge verantworten liesse.[182]

Vor dem Hintergrund der verbesserten Finanzlage war es der Gemeinde früher als vorgesehen zuzumuten, die kantonalen Defizitbeiträge und die Darlehen aus der Entschuldungsaktion zu erstatten. Nach einem ersten Rückzahlungsbetrag von rund 55 000.– Franken pro 1969 gelang es der Gemeinde in der Folge mit weiteren Raten von 125 000.– Franken (1970), 225 000.– Franken (1971) und je 200 000.– Franken (1972 und 1973) in kurzer Zeit, die gesamte Schuld zu tilgen.

Unter diesen günstigen wirtschaftlichen Vorzeichen kam dem 1957 eingeführten interkommunalen Finanzausgleich für Untervaz nicht mehr jene zentrale finanzpolitische Bedeutung zu wie für andere, ärmere (Berg-)Gemeinden. Zwar wechselten sich im Armenwesen Jahre mit weniger und mehr Aufwendungen noch ab; weil die Nettoaufwendungen des Armenwesens aber nicht mehr die für Ausgleichsbeiträge geforderte Höhe erreichten, kam die Gemeinde nicht mehr jedes Jahr in den Genuss dieser Solidaritätsbeiträge.[183] Untervaz war auf gutem Wege, sich als stark landwirtschaftlich und armutsgeprägte Gemeinde zu verabschieden und sich als zukunftsgerichteten und attraktiven Wohn- und Arbeitsort zu positionieren.

6.2.8. Kurzfazit: Lang erduldete, letztlich aber rasche armenpolitische Erholung

Die mit wenigen Ausnahmen nur aus Bürgern bestehende Einwohnerschaft der Gemeinde Untervaz sah sich im Zuge des Niederlassungsgesetzes nicht ernsthaft veranlasst, an der bisherigen Organisation des Armenwesens etwas zu ändern – zu deckungsgleich zeigten sich Bürgergemeinde und politische Gemeinde in ihrer Zusammensetzung. Ein korporatistisches Bewusstsein und Denken im Sinne einer institutionellen Abgrenzung zwischen den Gemeindebürgern und den Niedergelassenen konnte in Untervaz deshalb schon aufgrund der bestehenden Bevölkerungsstruktur niemals Fuss fassen.

Widerwillig und einzig aus realpolitischer Notwendigkeit, nicht aus finanz- und gemeindepolitischem Bedürfnis, schuf die Gemeinde denn auch nur die minimalen administrativen und finanzhaushaltsrechtlichen Vorkehren, um den kantonalrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden; sie erschienen ihr mehr als unnötige Pflicht denn als Recht. In der Gemeindebuchhaltung wurde das Armenwesen nicht anders als die weiteren Verwaltungsbereiche wie das Forst-, das Schul-, das Alp- oder das Bauwesen geführt und das Defizit durch die Betriebsrechnung ausgeglichen. Ebenso zeugen viele Protokolle davon, dass die Gemeindeversammlung oftmals über Gegenstände beschloss, welche dem alleinigen Entscheid der Bürgerversammlung vorbehalten gewesen wären, wie etwa jener über die Äufnung des Armenfonds. Das finanzielle Schicksal der Bürgergemeinde entsprach ohnehin jenem der politischen Gemeinde und umgekehrt. Man nahm es also mitunter in Kauf, dass die, wenn überhaupt, wenigen anwesenden Niedergelassenen auch über bürgerliche Geschäfte abstimmten. Auf eine strenge Abgrenzung der Zuständigkeiten wurde also entweder nur wenig Wert gelegt, oder aber man sah von einer dogmatischen Haltung aus Gründen der Praktikabilität ab.

Der armen Gemeinde standen nur wenige eigene Quellen offen, um die hohen Armenlasten mit den notwendigen Mitteln zu lindern, welche sie zudem wenig zielgerichtet und unstrukturiert zu erschliessen suchte. Als wichtigste Institutionen dienten das Armenhaus Friewis und später das Bezirksarmenhaus Asyl Neugut, in denen man die Armutsbetroffenen unterbrachte. Die Friewis zugehörigen Alp- und Weiderechte verhalfen nur zu bescheidenen Einnahmen, welche die immer höheren Armenlasten mit der Zeit nicht mehr zu decken vermochten.

Es war dann die unheilvolle Symbiose mit der einheimischen, defizitären Waldwirtschaft, die zusammen mit den hohen Schulden aus den Kapitalzinsen das ohnehin labile finanzielle Gleichgewicht endgültig zerstörte. Mit den wegbrechenden Erträgen aus der wichtigsten «Lebensader» musste die Gemeinde kapitulieren und verfiel in die finanzielle und aufsichtsmässige Abhängigkeit des Kantons.

Die finanzpolitische «Schocktherapie» mit Defizitübernahmen und Entschuldungsaktion ver-

---

182 Vgl. ebd.

183 In den Jahren 1958 bis 1963 erhielt die Gemeinde 196 096.80 Franken an Finanzausgleichsbeiträgen, davon nur 18 762.65 Franken für das Armenwesen (77 334.15 Franken für das Schulwesen und 100 000.– Franken an die Kosten für den Schulhausneubau; GAU, Schachtel «01 Gemeindeverwaltung, 01.08 Berichte Rechnungsrevisoren 1921–1970»).

fehlte im Zusammenwirken mit der aufhellenden Konjunktur ab den 1950er-Jahren ihre Wirkung nicht. Schneller und auch nachhaltiger als andere Gemeinden fand Untervaz aus der jahrzehntelangen ökonomischen Talsohle heraus. Der entscheidende Grund für den verhältnismässig raschen Wandel von der armen und wirtschaftlich am Boden liegenden Bauerngemeinde zur aufstrebenden und finanziell mittelstarken Gemeinde lag aber zweifellos im einstimmigen Entscheid der Bürgergemeinde vom 22. Dezember 1956, dem Bodenverkauf an das Konsortium Bündner Zementwerke zuzustimmen.[184] Die «Zementi» verschaffte willkommene Stellen, wenn auch vor allem für weniger qualifizierte Arbeitskräfte und damit für eine eher armutsgefährdete Bevölkerungsschicht; dennoch sorgte sie für dringend benötigte Steuereinnahmen. Sie bildete letztlich den entscheidenden Katalysator für den bis in die Gegenwart anhaltenden Aufschwung der Gemeinde zu einem begehrten und wirtschaftlich gesunden Arbeits- und Wohnort.

6.3. Cazis: Klare Aufgabentrennung im Armenwesen

Wie die Gemeinde Untervaz, gehörte auch das linksrheinisch am Fusse des Heinzenberg gelegene Cazis (romanisch *Cazas*) zu jenen ärmeren 40 bis 45 Gemeinden, welche aufgrund ihrer finanziellen Situation gezwungen waren, die Unterstützung des Kantons in Anspruch zu nehmen. Als Indiz für die ärmliche Gemeinde und die nähere Region stand auch in Cazis die hohe Anzahl von Auswanderern vor allem im 19. Jahrhundert.[185] Deren Gesuche um eine entsprechende Unterstützung gaben denn auch in der Gemeindeversammlung öfters Anlass zu ausführlichen Diskussionen.[186] Die Geschäfte waren in aller Regel von finanziellen Motiven und Absichten beherrscht.

Der Aufschwung zu einer wirtschaftlich gesunden Gemeinde konnte aber im Gegensatz zu Untervaz, wo der Bau der Zementfabrik als hauptsächlicher Treiber wirkte, nicht massgeblich auf ein bestimmtes Ereignis zurückgeführt werden (auch wenn der Bau der Zervreila-Kraftwerke AG und die Inbetriebnahme des neuen Bürgerheims 1953 wichtige Meilensteine auch für die kommunale Armenpflege markierten). Vielmehr entwickelte sich die Gemeinde dank allgemein vorteilhafter wirtschaftlicher und finanzieller Rahmenbedingungen langsam, aber stetig zu einer modernen Gemeinde mit mehreren Industrie- und Gewerbebetrieben.

Auf den 1. Januar 2010 fusionierte Cazis mit den Heinzenberger Gemeinden Portein, Präz, Sarn und Tartar zur politischen Gemeinde Cazis mit heute rund 2 500 Einwohnerinnen und Einwohnern. In der früher stark katholisch dominierten Gemeinde halten sich die Konfessionsangehörigen seither in etwa die Waage.

In der Armenpflege beschritt die Standortgemeinde der 1855 errichteten Zwangsarbeitsanstalt Realta organisationsmässig nochmals einen anderen Weg als die beiden beschriebenen Gemeinden Chur und Untervaz. Dennoch übernahm, ähnlich wie in Untervaz mit der dortigen Anstalt Friewis und später mit dem Asyl Neugut, auch in Cazis mit dem Neubau des Armenhauses bzw. Bürgerheims Anfang der 1950er-Jahre eine Institution der geschlossenen Fürsorge eine zentrale Rolle bei der Armenunterstützung. Die Armenpflege wurde fürsorgerisch und finanziell auf stärkere Beine gestellt.

6.3.1. Die Armenpflege im Zuständigkeitsbereich der politischen Gemeinde

Die Gemeinde Cazis implementierte, gestützt auf das Niederlassungsgesetz, dasjenige der oben skizzierten Organisationsmodelle, in dem die Bürgergemeinde institutionell von der politischen Gemeinde getrennt wurde, sich eine eigene Grundordnung mit eigenen Organen gab, eigenes Vermögen besass und über ihre Tätigkeit

---

184 Protokoll Bürgergemeindeversammlung vom 22. Dezember 1956 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1947–1956 [Buch 1.10]).

185 Vgl. dazu «Cazner Auswanderer», ausgearbeitet von Patt Herbert und Pirovino Karl, Druck im Eigenverlag des Kulturarchivs Cazis, 2019.

186 So waren etwa 1926 für den Auswanderungswilligen T. neben bereits gesammelten 450.– Franken noch 500.– Franken durch die Gemeindeversammlung zu bewilligen, was grundsätzlich beschlossen wurde. Antragsgemäss sollte die Vormundschaftsbehörde aber veranlasst werden, einen Beschluss zu fassen, wonach T. vor die Wahl gestellt werde, «entweder freiwillig die sich bietende Gelegenheit, nach Canada auszuwandern, zu benützen, oder dauernd korrektionell versorgt zu werden» (GAC, Gemeindeversammlung vom 7. und 14. März 1926, Gemeindeversammlungsprotokolle 1908–1956 [Buch 1.2]). Hinter solchen Druckversuchen durch die Gemeinde stand die Hoffnung, dass sich der Betreffende zur Auswanderung entschloss, womit sich die Gemeinde hohe Anstaltskosten ersparen konnte; auf beiden Seiten beherrschten also finanzielle Motive die jeweilige Haltung.

auch selbstständig Rechnung ablegte.[187] Die Besonderheit lag aber darin, dass die Gemeinde, im Gegensatz zu Chur und auch Untervaz, die praktische bürgerliche Armenpflege der politischen Gemeinde zuwies.[188] Anlässlich einer Bürgerversammlung im Jahr 1901 wurde diese Zuordnung dann endgültig beschlossen, als entschieden wurde, dass die Einwohnergemeinde die Armen zu unterstützen habe.[189]

Die jeweiligen Gemeindeverfassungen enthielten entsprechende Zuständigkeitsvorschriften über das Armenwesen. So war dem Gemeinderat «die Besorgung der ganzen Gemeindeverwaltung mit Einschluss des Gemeinde-, Polizei-, Armen-, Forst-, Strassen-, Weid-, Wuhr- und Hausierwesens [...] übertragen».[190] Gleich wie die übrigen Verwaltungszweige, oblag der politischen Gemeinde demnach auch die Organisation und die Finanzierung der Armenpflege alleine. Die Einverleibung des Armenwesens in ihre Zuständigkeit und Verantwortung vereinfachte die Abwicklung des Armenwesens sowohl finanzierungs- als auch organisationsmässig erheblich, gerade auch im Vergleich zu der schon betrachteten Gemeinde Chur, aber auch zu Untervaz. Vor allem entfielen damit die gegenseitigen Verflechtungen zwischen der Bürger- und der politischen Gemeinde in der Armenpflege. Die politische Gemeinde war demnach für das Defizit in der Armenverwaltung selber verantwortlich; sie musste also nicht einen von der Bürgergemeinde verursachten Ausgabenüberschuss ausgleichen.

Innerhalb des Gemeinderates, d.h. der Gemeindeexekutive, war einem seiner Mitglieder das Verwaltungsresort des Armenwesens bzw. der Fürsorge zugeteilt.[191] Dem Armenfachvorsteher oblag gemäss Geschäftsordnung das ganze Gemeindearmenwesen und im Speziellen auch die Leitung und Beaufsichtigung des Armenhauses. Über die armenrechtlichen Angelegenheiten wie etwa über die Unterstützungswürdigkeit der Bedürftigen entschied gemeindeintern bereits im 19. Jahrhundert die Armenkommission, welcher der Armenfachvorsteher und, wie auch andernorts üblich, lange der Pfarrer angehörten.[192]

Über einzelne besonders umstrittene Unterstützungsfälle entschied nicht immer die Armenkommission, sondern auch etwa der Gemeinderat als Kollegialorgan, wie etwa im Fall der armenbedürftigen A. R., geboren 1907. Diese hielt sich in Zürich auf und wurde wegen Diebstahl in Haft genommen. Die Untersuchung durch einen Psychiater ergab unter anderem, dass sie seit einiger Zeit schwanger war. Der Arzt und die Fürsorgestelle für Mädchen in Zürich empfahlen, A. R. entweder im Waldhaus in Chur oder in Realta zu versorgen. Der Gemeinderat Cazis teilte diese Auffassung und beschloss, dass die Frau in der Korrektionsanstalt Realta versorgt und der Vormundschaftsbehörde die Bevormundung der Person beantragt werden sollte.[193]

Sogar die Gemeindeversammlung wurde mitunter zur Versetzung eines Einwohners in eine Anstalt angefragt. So beauftragte sie 1904 den Vorstand, den Kranken Joh. Jehli «beförderlichst» in die «Irrenanstalt» Waldhaus zu versorgen und den Transport desselben selber auszuführen.[194] *Ein weiteres Protokoll aus dem Jahre 1909 drückt die nach heutigen Massstäben unfassbare Härte gegenüber gefallenen Mitbürgern aus, welche vor der Öffentlichkeit blossgestellt und vor versammelter Gemeinde «abgeurteilt» wurden: «[...] Vanoni verliess im Jahre 1906 seine Frau mit 6 Kindern (unmündigen) u. führte unbekannt wo u. unbekümmert nun seine Familie mit einer verkommenen*

187 Vgl. Abschn. 4.1.3.

188 Zwar wurde anlässlich der Bürgergemeindeversammlung vom 10. Juni 1877 der Antrag angenommen, «es möchte künftig der Bürgervorstand auch die Stelle der Armencommission bekleiden, einnehmen & besorgen» (GAC, Gemeindeversammlungsprotokolle 1811–1908 [Buch 2.2]). Dieser Beschluss war aber nicht mehr als eine Übergangslösung.

189 GAC, Buch 2.2.

190 § 12 der GemV vom 8. März 1914, Art. 14 der GemV vom 21. Oktober 1928, Art. 32 GemV vom 1. Oktober 1970 und Art. 44 GemV vom 22. November 1985 (GAC, Schachtel «1. Verwaltung und Behörden, 1.100»).

191 Vgl. Art. 15 der GemV vom 21. Oktober 1928 (GAC, Schachtel «1. Verwaltung und Behörden, 1.100»).

192 Vgl. etwa Gemeindeversammlungsprotokolle vom 29. März 1840, 26. März 1843 oder 27. Juni 1866 (GAC, Buch 2.2). Die Armenkommission wurde in den 1860er-Jahren mit der Schulkommission zusammengelegt, später aber wieder getrennt (Protokolle vom 28. April 1862, 5. Juni 1864, 27. Juni 1866 und 1. November 1874 [GAC, Buch 2.2]); siehe auch für die Gemeinde Untervaz oben Abschn. 6.2.2.

193 Gemeinderatsprotokoll vom 29. Dezember 1927 (GAC, Gemeinderatsprotokolle 1927–1932, Buch 2.6).

194 Protokoll der Gemeindeversammlung vom 1. April 1904 (GAC, Buch 1.1).

Weibsperson einen liederlichen, unsittlichen Lebenswandel. Die Familie fiel gänzlich der Gemeinde zur Last u. sie ist es auch heute noch. Im November vergangenen Jahres kehrte Vanoni nach mehr als zweijähriger Abwesenheit wieder zu seiner Frau zurück u. führte sein liederliches Leben weiter. Die Korrektionsanstalt Realta ist für ihn deshalb eine passende und verdiente Züchtigung.»[195]

Die Frage, welches Organ befugt war, über eine Versetzung einer Person in eine geschlossene Institution zu beschliessen, war nicht klar geregelt; sie wurde wohl meistens von Fall zu Fall entschieden. Persönlichkeitsrechte waren der damaligen Zeit völlig fremd und in den entsprechenden Protokollen liessen sich nirgends irgendwelche Einwände gegen eine solche Blossstellung von Mitbürgern finden.

Das arme Cazis war wie andere Gemeinden gezwungen, den Finanzhaushalt möglichst zu schonen. So hielt man 1909 die Funktion eines speziellen Armenkassiers nicht mehr für notwendig, weshalb die Stelle den Sparbemühungen zum Opfer fiel; dessen Aufgaben nahm von nun an der ordentliche Gemeindekassier wahr.[196] In den folgenden Jahrzehnten blieb die Organisationsstruktur im Armenwessen dann weitgehend unverändert. Die Führung des Armenwesens gab aber seitens des Kantons hin und wieder Anlass zu Kritik. In seinem Aufsichtsbericht für das Jahr 1936 etwa verlangte er eine eingehendere und sachkundigere Behandlung jedes einzelnen Armenfalles. Die häufigen Wechsel im Amt des Armenchefs widersprachen diesen Anforderungen, weshalb die Einführung einer drei Mitglieder starken Armenkommission mit einer längeren Amtsdauer vorgeschlagen wurde, was die Gemeinde aber ablehnte.

Die Bürgergemeinde ihrerseits beschränkte ihre Tätigkeit seit je und bis heute im Wesentlichen auf das Bürgerwesen (Einbürgerungen) und auf Bodengeschäfte (Kauf, Verkauf, Tausch; Löserwesen[197]). So spielte die Bürgergemeinde Anfang der 1950er-Jahre eine aktive Rolle im Hinblick auf den Bau eines neuen Bürgerheims. Das Kloster Cazis trat der Bürgergemeinde im Austausch ca. 1 600 Quadratmeter Wies- und Ackerland zum Eigentum für das neue Projekt ab. Und als zu Beginn der 1980er-Jahre der Erweiterungsbau des Alters- und Bürgerheims zur Diskussion stand, überliess die Bürgergemeinde der politischen Gemeinde entschädigungslos etwa 5 000 Quadratmeter Boden.[198] Sie konnte sich diese Grosszügigkeit wie auch schon das seinerzeitige zinslose Darlehen an die politische Gemeinde für den Neubau des Bürgerheims[199] ohne Weiteres leisten, weil ihre Rechnung nicht mit dem ausgabenintensiven Armenwesen belastet wurde. Die Einnahmen aus Lösersteuern, Pachtzinsen, verschiedenen Bodenverkäufen usw. überstiegen in aller Regel die Ausgaben. Die Bürgergemeinde verfügte denn auch stets über ein ansehnliches Reinvermögen, das jährlich teils kräftig zunahm (1954: 78 132.45 Franken; 1962: 98 003.05 Franken; 1965: 142 375.20 Franken; 1970: 199 074.35 Franken[200]; 1975: 247 378 Franken [inklusive Fonds für Bodenankauf]; 1985: 254 495.20 Franken; 1994: 310 854.95 Franken).[201] Den grössten Anteil daran beanspruchte in der Regel das umfangreiche Anlagevermögen (Grundlöserboden, «Liegenschaft Peretti-Kalberer», «Stall California»). Die vorteilhafte Finanzlage erlaubte es der Bürgergemeinde denn auch immer wieder, Projekte der politischen Gemeinde grosszügig zu unterstützen.

Die Bürger von Cazis konstituierten sich also formell und mit eigenen Statuten zur neuen Bürgergemeinde. Dieser Umstand und die Tatsache,

---

195 Protokoll der Gemeindeversammlung vom 3. Januar 1909 (GAC, Buch 1.2).

196 Protokoll der Gemeindeversammlung vom 21. März 1909 (GAC, Buch 1.2).

197 Der Bürgerrat kontrollierte und verwaltete die Löser bzw. das Spendgut, wobei jede in der Gemeinde niedergelassene bürgerliche Haushaltung eine Losserie für sich beanspruchen konnte (vgl. Art. 7 und 11 der Bürgerstatuten vom 28. Juli 1918 und Grundlöserverordnung der Gemeinde Cazis von 1916 [Archiv BüG Cazis, Ordner «Verschiedenes, Korrespondenz, 1956–19»]).

198 Gemäss entsprechenden Protokollen des Bürgerrates (Archiv BüG Cazis, Ordner «Vorstandssitzungen 1974–19»).

199 Vgl. Protokoll des Bürgerrates vom 2. September 1951 (Archiv BüG Cazis, Ordner «Vorstandssitzungen 1974–19») bzw. Jahresrechnung der BüG pro 1955 und 1956 (Archiv BüG Cazis, Ordner «Jahresrechnungen 1952–19, Revisorenberichte»). Der Bürgerrat protokollierte im Übrigen seine früheren Sitzungen nur mangelhaft oder gar nicht, was die Revisoren in ihrem Bericht für die Rechnungsjahre 1952 bis Mitte 1956 zur Forderung veranlasste, dass über die Bürgerratssitzungen und Verhandlungen in Zukunft unter allen Umständen Buch zu führen sei (Archiv BüG Cazis, Ordner «Jahresrechnungen 1952–19, Revisorenberichte»).

200 Wobei noch zusätzlich 109 978.40 Franken in einen Fonds für Bodenankauf investiert wurden.

201 Gemäss entsprechenden Jahresrechnungen (Archiv BüG Cazis, Ordner ««Jahresrechnungen 1952–19, Revisorenberichte»).

dass die neue Bürgergemeinde das Armenwesen vollständig der politischen Gemeinde überliess, unterschied sie von der Bürgergemeinde in Untervaz.

6.3.2. Die Armenlasten als Treiber zunehmender Ausgabenüberschüsse

Den Gemeinden waren im 19. Jahrhundert noch verhältnismässig wenige Aufgaben zur eigenverantwortlichen Regelung übertragen; das Armenwesen beanspruchte deshalb in Cazis wie anderswo (etwa zusammen mit dem Schul-, dem Forst- und dem Wuhrwesen) die grösste Aufmerksamkeit. Weil nicht die Bürgergemeinde, sondern die Einwohnergemeinde für die Armenpflege zuständig war, schlugen sich die Ausgaben direkt in deren Finanzhaushalt nieder.

Schon früh machte sich die Gemeinde aber auch Gedanken, mit welchen Massnahmen der allgegenwärtigen Armut entgegengewirkt werden könnte. In der Bürgerversammlung vom 14. März 1848 wurde der «hohe Grad der Armut» festgestellt und bemerkt, dass «134–140 bisher unterstützt worden sind». Der Präsident ermahnte die Bürger, Hand gegen die Armut zu bieten, und schlug gleich einige Massnahmen wie etwa eine Abgabe vom «liegenden Vermögen» (Häuser), eine Gewerbesteuer für die Dauer von sechs Jahren oder eine Einzahlung von 15 Florin durch jeden Bürger in die Armenkasse vor.[202] Gut zwei Jahre später beschloss die Bürgerversammlung auf Vorschlag des Pfarrers, eine Weberei einzurichten, wodurch sechs Mädchen mit einer Lehrerin das Handwerk ermöglicht werden sollte, um so mit den kleinen Einkünften der Armut wenigstens in bescheidenem Ausmass begegnen zu können.[203] Den Unterstützungsbedürftigen wurden demgegenüber aber auch Nachteile in Aussicht gestellt. So wurde anlässlich der Gemeindeversammlung vom 22. Mai 1853 das Armenverzeichnis vorgelesen und beschlossen, dass jeder Spendbezüger in Gemeindesachen weder mehren (wählen) noch abstimmen dürfe.[204] Oder aber sie mussten bei der Verehelichung bezogene Unterstützungskosten zurückzahlen.[205] Die Armengenössigen wurden damit nicht als Bürger angesehen, die gleich den anderen in allen Rechten und Pflichten standen.

In ihrer Finanznot scheute sich die Gemeinde aber auch nicht, zu ungewöhnlichen, ad hoc und aus der Not geborenen Sparmassnahmen zur greifen. So wurde etwa ein Arzt in Davos vom Gemeinderat unverhohlen beauftragt, «einen bei ihm in Behandlung sich befindenden Bürger so billig wie mögl. zu behandeln in Rücksicht unserer schlechten Finanzlage». Oder dann sollte in demselben gemeinderätlichen Bericht ein Gemeindebürger, dessen Familie im Armenhaus war, zum Abverdienen der Kosten als Kaminfeger in der Gemeinde angehalten und eventuell in der Anstalt versorgt werden.[206] Solche und weitere Anordnungen bildeten aber in aller Regel kaum mehr als Symbolik; vielfach folgten der Ankündigung auch gar keine entsprechenden Taten.

Die knappen Gemeindefinanzen diktierten also das Handeln der Gemeinde. Wie anderswo belasteten die Armenausgaben ihren Finanzhaushalt jahrzehntelang am nachhaltigsten. Unter solchen Umständen galt es, mit den knappen Ressourcen schonend umzugehen. Mit diesem breit anerkannten Anspruch liessen sich viele aus heutiger Sicht unvorstellbare Massnahmen rechtfertigen.

Den Berichten sowohl der kommunalen Geschäftsprüfungskommission als auch der kantonalen Instanzen (Kleiner Rat und Gemeindeverwaltungskontrolle) ist die Besorgnis über die stets ansteigenden Armenlasten erst einige Jahre nach der Wende zum 20. Jahrhundert zu entnehmen.[207] Bis dahin hatte der Kleine Rat das Armenwesen in den überschaubaren Verwaltungsrechnungen kaum einmal thematisieren müssen.

Dies war massgeblich dem 1899 erbauten Gemeindearmenhaus zu verdanken, welches dazu beitrug, dass die Armengenössigen nicht (wieder) dem Bettel anheimfielen.[208] Die Aufsichtsbehörde stellte denn in ihrem Bericht 1904 auch fest, dass «anerkannt werden (muss), dass in der gegenwärtigen bestehenden Ordnung des Armenwesens und speciell des Armenhauses eine gegenüber dem früheren Zustande desselben anerkennenswerte Verbesserung liegt. Der Kleine Rat könnte es nicht zulassen, dass diese Armen wieder wie

---

202 GAC, Gemeindeversammlungsprotokolle 1811–1908, Buch 2.2.

203 Gemeindeversammlung vom 14. April 1850 (GAC, Gemeindeversammlungsprotokolle 1811–1908 [Buch 2.2]).

204 GAC, Gemeindeversammlungsprotokolle 1811–1908, Buch 2.2.

205 Gemeindeversammlung vom 25. März 1856 (GAC, Gemeindeversammlungsprotokolle 1811–1908, [Buch 2.2]).

206 Protokoll der Gemeindeversammlung vom 26. April 1903, Traktandum 8 (GAC, Buch 1.1).

207 Vgl. GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.503»).

208 Vgl. zur Entwicklung des Armenhauses bzw. Bürgerheims Cazis unten Abschn. 6.3.5.

früher ohne öffentliche Pflege sich selbst und dem Bettel überlassen würden.»[209] Das Armenhaus erfüllte damit nicht allein in finanzpolitischer, sondern auch aus gesellschafts- und sozialpolitischer Sicht eine unverzichtbare Funktion.

Dennoch verschonte die aufkommende Krisenzeit auch die Gemeinde Cazis nicht vor steigenden Armenlasten, welche langsam, aber stetig gegenüber den Einnahmen überhandnahmen. Wie andernorts trugen die Armenunterstützungen massgebend dazu bei, dass sich die allgemeine Finanzsituation der Gemeinde ständig verschlechterte,[210] sodass die gemeindliche Geschäftsprüfungskommission schon 1922 feststellen musste, dass die wenig rosige Finanzlage der Gemeinde «zur Genüge» bekannt sei. Sie könne sich nur über Wasser halten, wenn nach allen Seiten hin ernsthaft eingespart werde. Bei den Armenunterstützungen müsse nach vernünftigen Gründen eingespart, und Bargeldvorschüsse an auswärts wohnende Bedürftige sollten «vertiefter erwogen», d. h. zurückhaltender zugesprochen werden. Noch eindringlicher warnte die Geschäftsprüfungskommission in ihrem Bericht für das Jahr 1931: «Da ist vor allem das Armenwesen zu nennen, das mit von Jahr zu Jahr in beängstigenderweise zunehmenden Ausgaben, hauptsächlich Unterstützungen, das ganze Steuererträgnis bis auf einen kleinen Teil verschlingt. [...] Bedauerlicherweise scheinen sich aber auch diejenigen Fälle zu mehren, die durch einsichts- oder gewissenlosen Leichtsinn, selbstverschuldete Arbeitslosigkeit etc. die Hilfe der Gemeinde in verantwortungsloser Weise in Anspruch nehmen».[211]

Die Geschäftsprüfungskommission erhob den Mahnfinger nicht umsonst, überstiegen die Ausgaben für das Armenwesen dessen Einnahmen doch schon seit Langem deutlich und sollten in den weiteren Jahren und Jahrzehnten noch weiter ansteigen (mit wenigen Unterbrüchen wie etwa 1944 zufolge einer ausserordentlichen Rückerstattung von bezogenen Unterstützungen im Betrag von knapp 8 000 Franken). Die Entwicklung veranlasste die Regierung 1933 etwa zum Hinweis, dass die Armenlasten wieder – wie in früheren Jahren – hohe Beträge aufwiesen, weshalb hier grösste Aufmerksamkeit absolut notwendig sei.[212] Trotzdem belastete dieser Verwaltungszweig den Gemeindehaushalt weiterhin am meisten und verschlang etwa 1947 nahezu die Hälfte der Einnahmen aus Steuern, Gebühren und Taxen. Allein von 1950 bis ins darauffolgende Jahr stieg er um rund 67 Prozent (von 14 934.49 Franken auf 24 980.08 Franken). Dabei trug neben den reinen Armenunterstützungen das Armenhaus nicht unwesentlich zur Ausgabensteigerung bei. 1928 etwa beliefen sich allein die Ausgaben für seine Administration (Lebensmittel und Landwirtschaft, Wäsche, Kleider und Mobiliar, Krankenkassenbeiträge, Gehalt der Schwestern) auf 4 834.39 Franken, was knapp einem Drittel der Gesamtaufwendungen für das Armenwesen in der Höhe von 15 032.59 Franken entsprach.[213] Sodann beeinflussten aber auch etwa notwendige Umbauten (1937) oder mehr Pensionstage oder aber die hohe Teuerung (1942) das Jahresergebnis des Armenwesens mitunter entscheidend. Die Gemeinde sah sich gezwungen, das regelmässig erwirtschaftete Defizit über ihre Betriebsrechnung auszugleichen.

Die Ausgabenentwicklung im Armenwesen, auch im Verhältnis zu den gesamten Verwaltungsausgaben (in Klammer: in Prozent der gesamten Verwaltungsausgaben), für einige Beispieljahre zeigt die nachfolgende Zusammenstellung in der Tabelle 40.[214]

Damit nahm in der Gemeinde Cazis die «Armenkurve» einen ähnlichen Verlauf wie etwa in Untervaz und in den meisten Gemeinden des Kantons: Sie erreichte ihren «Peak» im ungefähr 30-jährigen Zeitraum zwischen 1920 und am An-

---

209 RB vom 18. Oktober 1904, Prot. Nr. 2083 (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.503»). Bemerkenswert ist im Übrigen, dass in den Dokumenten und Materialien (ganz im Gegensatz zur Gemeinde Untervaz) kaum einmal von den heimatlosen «Vaganten» als ein wichtiger Grund für die hohen Armenlasten die Rede war, obwohl gemäss Botschaft zum neuen Armengesetz von 1955 Cazis mit 136 Personen nach Chur (510), Mesocco (234), Untervaz (224), Zizers (190), Lostallo (169) und Poschiavo (155) mit am meisten von dieser Massnahme betroffen war (vgl. B 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 214).

210 Vgl. auch die Aktennotiz des Gemeindeinspektorates vom 8. Mai 1973, wonach die seinerzeitige Unterstützung der Gemeinde durch den Kanton (Defizitübernahme) nur wegen der hohen Ausgaben für das Armenwesen nötig war (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 6).

211 Berichte der GPK an die Einwohnergemeinde Cazis pro 1928 und 1931 (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.501/a»).

212 RB vom 12. Juli 1933, Protokoll Nr. 1190.

213 GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.501/a».

214 Vgl. entsprechende Jahresrechnungen (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.501/a»)

1928	1935	1940	1945	1947	1955	1960
15 033 (29)	20 596 (27)	21 992 (25)	29 273 (21)	41 035 (29)	31 366 (11)	34635 (11)

Tabelle 40: Verhältnis Armenausgaben zu gesamten Verwaltungsausgaben 1928–1960.
(Zahlen inklusive Ausgaben für den Betrieb des Armenhauses, in Franken; Beträge gerundet)

1954	1955	1956	1958	1960	1965	1970	1975
21 954	16 104	18 312	25 374	25 315	10 414	6 905	+ 5 171

Tabelle 41: Entwicklung Armen- und Fürsorgeunterstützungen 1954–1975.
(Nettoaufwendungen bzw. -erträge, d. h. nach Abzug der Einnahmen, in Franken; Beträge gerundet)

fang der 1950er-Jahre, verflachte danach aber immer deutlicher.[215]

In den späteren Jahren nahm der Anteil der Unterstützungslasten auch in Cazis im Verhältnis zu den gesamten Verwaltungsausgaben nochmals stark ab (1965: 4 Prozent; 1970: 3 Prozent; 1975: 1 Prozent). Der Rückgang in der Wende von den 1940er- zu den 1950er-Jahren ergab sich natürlich nicht zufällig und war mehreren Gründen zuzuschreiben. Wie andernorts entlasteten zunächst die neuen Sozialwerke der AHV und der IV das Armenbudget der Gemeinde nachhaltig.[216] So überstiegen 1966 die Leistungen aus der AHV und der Familienausgleichskasse (25 772.80 Franken) die ordentlichen Gemeindebeiträge (9 490.20 Franken), die Familienzulagen an Bergbauern (2 904.90 Franken) sowie der Beitrag an die Invalidenversicherung (1 850.45 Franken), d. h. total rund 40 000.– Franken, erstmals die Aufwendungen im Armenwesen (22 946.90 Franken). 1975 waren die Einnahmen aus den Sozialeinrichtungen bei noch 11 442.80 Franken Armenausgaben bereits auf 123 587.95 Franken angewachsen; das Verhältnis der beiden Grössen betrug also rund 1 : 11. Die Berichte der Geschäftsprüfungskommission konnten sich in der Folge denn auch im Wesentlichen auf die finanzielle und betriebliche Situation im gemeindeeigenen Bürgerheim beschränken.

Die finanzielle Lage im Armen- bzw. Fürsorgewesen der Gemeinde begann sich also gegen Ende der 1950er-Jahre zu entspannen, wie obige Übersicht zeigt (Tabelle 41).

Die vorteilhafte Entwicklung sorgte dafür, dass ab etwa Mitte der 1960er-Jahre (mit Ausnahme zu den Bemerkungen zum Bürgerheim) das Armenwesen in den jährlichen Aufsichtsberichten sowohl der kantonalen Gemeindeverwaltungskontrolle als auch der kommunalen Geschäftsprüfungskommission kaum noch Erwähnung fand – und wenn doch, dann handelte es sich nicht um kritische Bemerkungen.

6.3.3. Die Gemeinde in der finanziellen Abhängigkeit des Kantons

Die Gemeinde Cazis fand im 19. Jahrhundert, wie ausgeführt, nur schwer aus der finanziellen Misere heraus. So blieb dem Kanton 1869 nichts anderes übrig, als angesichts der «gänzlich erschöpften» Gemeindekasse die Gemeinde unter Kuratel zu stellen.[217] Gestützt auf ein kleinrätliches Dekret von 1894, übernahm der Kanton den Rechnungsausfall zulasten des Kredites für die Unterstützung armer Gemeinden. So deckte der Kleine Rat mit Beschluss vom 22. Oktober 1895 den Vermögensrückschlag der Gemeinde Cazis in Höhe von 1 421.77 Franken, wobei der gewährte Vorschuss von 380.– Franken in Abzug gebracht wurde. Solche Vorschüsse in Form von ebenfalls rückzahlbaren Krediten gewährte der Kanton unterstützungsbedürftigen Gemeinden, zu denen auch Cazis zählte, schon seit Längerem.

Die Finanzlage der Gemeinde blieb jahrelang prekär, sodass sich der Vorstand im Jahr 1915 «infolge Erschöpfung des Gemeindekredites und in Anbetracht, dass verschiedene Zahlungen erfolgen sollten», zum wiederholten Male genötigt sah, beim Kanton eine Erhöhung des Vorschusses zu beantragen.[218] Der Kanton musste der Gemeinde auch in den folgenden Jahren unter die Arme greifen und ihre Defizite übernehmen.[219]

---

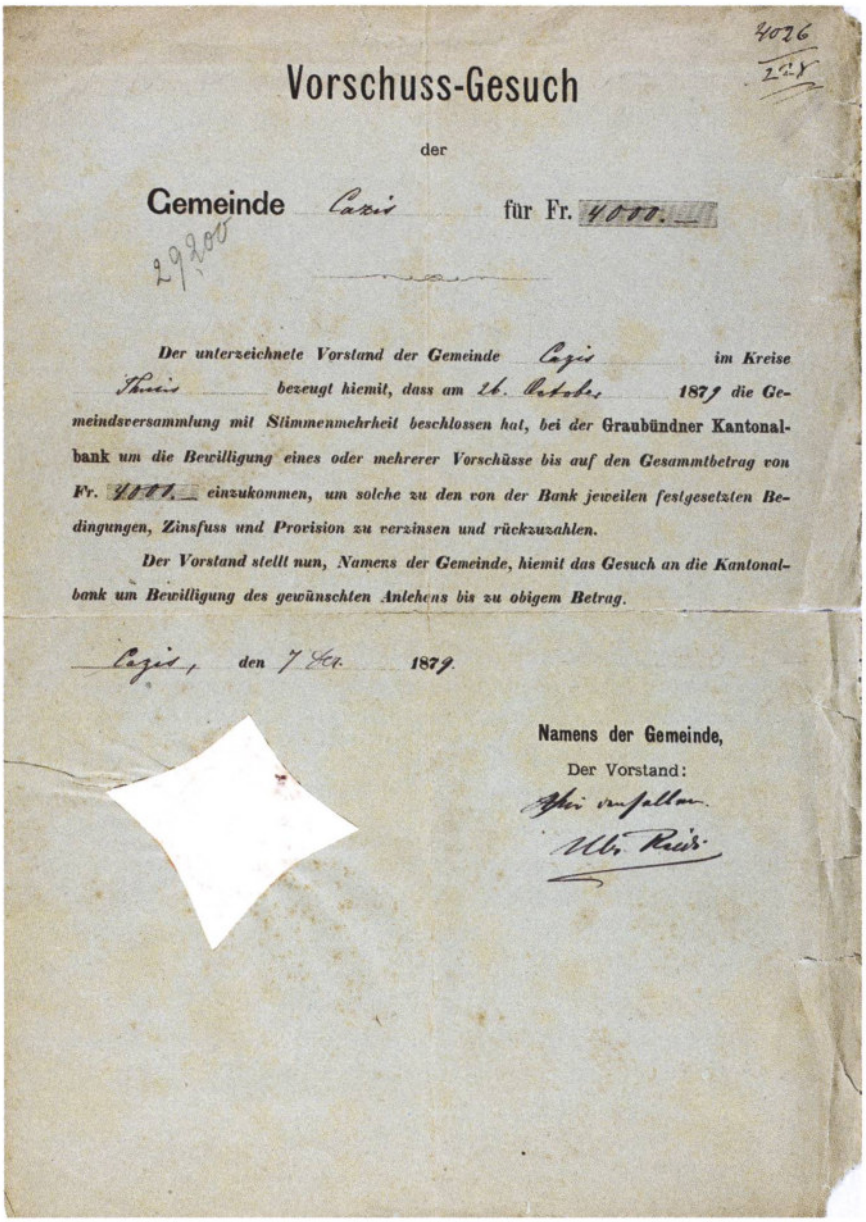
215 Vgl. B 1954 betreffend die Revision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 214.

216 Vgl. z. B. Bericht der GPK pro 1961 (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.503»).

217 Protokoll der Gemeindeversammlung vom 8. Mai 1869 (GAC, Buch 2.2).

218 Protokoll des Gemeindevorstandes vom 15. April 1915 (GAC, Buch 2.4).

219 Schon mit Beschluss vom 12. September 1913 erachtete es der Kleine Rat aber nicht mehr für notwendig, die Gemeinde weiterhin zu unterstützen, «nachdem die



Vorschuss-Gesuch

der

Gemeinde Cazis für Fr. 4000.—

Der unterzeichnete Vorstand der Gemeinde Cazis im Kreise Thusis bezeugt hiemit, dass am 26. Oktober 1879 die Gemeindsversammlung mit Stimmenmehrheit beschlossen hat, bei der Graubündner Kantonalbank um die Bewilligung eines oder mehrerer Vorschüsse bis auf den Gesammtbetrag von Fr. 4000.— einzukommen, um solche zu den von der Bank jeweilen festgesetzten Bedingungen, Zinsfuss und Provision zu verzinsen und rückzuzahlen.

Der Vorstand stellt nun, Namens der Gemeinde, hiemit das Gesuch an die Kantonalbank um Bewilligung des gewünschten Anlehens bis zu obigem Betrag.

Cazis, den 7 Dez. 1879.

Namens der Gemeinde,
Der Vorstand:

Abbildung 27: Gesuch der Gemeinde Cazis vom 7. Dezember 1879 um die Bewilligung eines Vorschusses in Höhe von 4 000.– Franken.
Quelle: GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.950».

Von 1903 bis 1950 häufte sich die rückzahlbare Schuld auf einen Betrag von 202 793.49 Franken an (ohne Amortisationsbeiträge aus der «Entschuldungsaktion» in Höhe von 32 676.– Franken[220]). Wie oben erwähnt, betrugen die Aufwendungen für das Armenwesen im zweiten Viertel des 20. Jahrhunderts zwischen rund 20 000 Franken

Errichtung der kantonalen Versorgungsanstalt in Realta beschlossen worden ist und die kantonalen Beamten und Angestellten daselbst als gemeindesteuerpflichtig erklärt worden sind» (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.503»). 1930 wurde die Defizitübernahme wieder aufgenommen, nachdem allein die Armenausgaben mit 15 732.18 Franken 30 Prozent der Verwaltungsausgaben beanspruchten und die kommunale GPK in ihrem Geschäftsbericht pro 1934 feststellen liess: «Den Löwenanteil am schlechten Ergebnis der Rechnung trägt bekanntlich wie immer das Armenwesen» (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.503»). Und auch 1951 musste die Gemeindeverwaltungskontrolle noch immer feststellen, dass es sich bei der Gemeinde Cazis um eine finanzschwache Gemeinde handle (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 9).

220 Vgl. zu diesem Unterstützungsinstrument Kap. IV.8.4. Mit Vereinbarung vom 23. Februar 1939 verpflichtete sich der Kanton, von der Gesamtschuld der Gemeinde in Höhe von 143 000 Franken 75 Prozent, d. h. 107 200.– Franken, in die Entschuldungsaktion einzubeziehen. Mit Vertrag vom 30. November 1946 gewährte der Kanton der Gemeinde ein Entschuldungsdarlehen in Höhe von 31 000.– Franken und ein halbes Jahr später ein solches für den Schulhausbau im Betrag von 111 000.– Franken (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.800»). Gemäss Gemeinderatsprotokoll vom 2. März 1939 sollte mit diesem Konstrukt die ganze Schuld in 20 Jahren abbezahlt sein (GAC, Buch 2.8).

bis 40 000 Franken, denen durchschnittlich etwa 2 000 bis 3 000 Franken an Rückerstattungen aus empfangenen Unterstützungen und rund 5 000 Franken an Erträgnissen des Armenfonds gegenüberstanden. Weil aber vor allem das Waldwesen (ähnlich wie in der Gemeinde Untervaz) starken konjunkturellen Ausschlägen unterlag,[221] erwirtschaftete die Gemeinde aus diesem Verwaltungszweig verhältnismässig geringe Einnahmen. So belief sich das Gemeindedefizit trotz hoher Steuerbelastung meist auf einen Betrag zwischen 10 000 und 20 000 Franken.[222] Sodann war die anhaltend schlechte Finanzlage nicht selten Nachlässigkeiten und Unterlassungen seitens der Gemeindevertreter zuzuschreiben, was die Kantonsbehörden zu entsprechenden Rügen veranlasste, wie folgende Beispiele illustrieren.[223] Ab dem Verwaltungsjahr 1934 musste der Kleine Rat beinahe alljährlich das Inkassowesen rügen – die Aussenstände hätten «eine bedenkliche Höhe» erreicht (1935) –, wodurch der Gemeinde dringend benötigter Geldmittel abgingen. Zu drohenden Einnahmeverlusten führte etwa auch der Umstand, dass die Gemeinde in den Jahren 1941 und 1942 die Progression für ihre Vermögenssteuer noch nach der alten Skala aus dem Jahre 1918 berechnete, obwohl sie die Progression nach dem geltenden kantonalen Steuergesetz angenommen hatte, welche höhere Steuereinnahmen versprach. Auf der Ausgabenseite wies Cazis gemäss dem Kleinen Rat von allen unterstützten Gemeinden aber auch die weitaus kostspieligste Gemeindeverwaltung auf, welche es überdies «am notwendigen Sparwillen im Haushalt vielfach mangeln liess» (1935). Solche und ähnliche Vorwürfe über die fehlende Sorgfaltspflicht bei der Behandlung der Gemeindegeschäfte wiederholten sich regelmässig und gehörten schon fast zum Standard der Berichte des Kleinen Rates über die Verwaltungsrechnung der Gemeinde jener Jahre. Ähnlich wie die Gemeinde Untervaz (und manch andere Bündner Gemeinde) bot damit auch Cazis ein – zumindest vordergründig – durchzogenes Bild von Seriosität bei der Behandlung der Gemeindegeschäfte. Dies mochte aber nur zum kleinen Teil fehlendem Willen und Pflichtvergessenheit der Gemeindebeamten zuzuschreiben sein. Die Übertragung immer neuer Aufgaben und auch deren oftmalige Komplexität erschwerten und verunmöglichten es vielfach, den Verpflichtungen fach- und fristgerecht nachzukommen. Gerade im Armenwesen mit seinen unzähligen gemeinde- und kantonsübergreifenden Abklärungen und Abrechnungen der Unterstützungsfälle zeigte sich dieser Umstand ausgeprägt. Zudem fehlten moderne technische Hilfsmittel vollständig, was die Tätigkeit der Gemeindeverantwortlichen unüberschaubar machte.

Dennoch zeichneten sich – trotz anhaltend hoher Armenlasten – gegen Ende der 1940er-Jahre erste Silberstreifen am Finanzhorizont der Gemeinde ab. Bereits in seinem Bericht vom 22. September 1947 blickte der Kleine Rat optimistisch in die wirtschaftliche Zukunft der Gemeinde. Seine Prognose begründete er hauptsächlich mit den seiner Ansicht nach noch steigenden Steuererträgen der Gemeinde, welche besonders nach Inbetriebnahme des im Bau begriffenen «Rabiusa-Unterrealtawerkes» noch wesentlich zunehmen dürften. Tatsächlich eröffnete der Bau des Kraftwerks Zervreila-Rabiusa-Realta (deren Zentrale als Steuerobjekt sich auf dem Gebiet der Gemeinde Cazis befand) der Gemeinde die Gelegenheit, mittelfristig wieder auf eigenen Beinen zu stehen.[224] Wesentliche Mehrausgaben ohne entsprechende Mehreinnahmen wie etwa der Bau und Betrieb einer neuen Turnhalle, die Einführung der Sekundarschule oder die Erhöhung der Lehrerbesoldungen stellten zwischenzeitlich, in den 1950er-Jahren, die Zuversicht allerdings wieder auf eine harte Probe. Es bedurfte einer zurückhaltenden und vorsichtigen Finanzpolitik, wollte die Gemeinde nicht unterstützungsbedürftig bleiben bzw. erneut in die Abhängigkeit des Kantons geraten.

---

221 So etwa 1932, als der Einnahmerückgang aus dem Wald auf die «missliche Lage des Holzmarktes» zurückzuführen war (vgl. Aufsichtsbericht des Kleinen Rates vom 12. Juli 1933 [GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.503»]).

222 Vgl. auch Schreiben der Gemeindeverwaltungskontrolle vom 22. November 1951 an die Schweiz. Patenschaft für bedrängte Gemeinden (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 5).

223 Vgl. dazu entsprechende Aufsichtsberichte des Kleinen Rates (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.503»); vgl. dazu bereits die Ausführungen zu «überforderte Verwaltungen als ‹hausgemachte› Ursache» (Kap. IV.5.3.).

224 Die Kraftwerke Zervreila AG, mit Sitz in Vals, wurde am 17. Mai 1952 als Partnergesellschaft gegründet. Während der Baujahre 1953 bis1958 wurden rund 285 Millionen Franken ausgegeben, wovon der grösste Teil der Bauwirtschaft und der Maschinen- und Apparateindustrie zufloss. Bei diesem grossen Auftragsvolumen profitierten natürlich die grossen und kleinen gewerblichen Betriebe im Einzugsgebiet der Konzessionsgemeinden von einer Vielzahl verschiedenartigster Aufträge und Arbeitsvergaben (vgl. http://www.kwz.ch/ueber-uns/geschichte/).

Der Kraftakt gelang, und so konnte der Kanton die Gemeinde langsam wieder in die finanzielle Selbstständigkeit entlassen, d. h. sich allmählich aus der Defizitübernahme (und auch vom Kantonsbeitrag bei der «Entschuldungsaktion») zurückziehen. Im Bericht vom 10. April 1953 stellte die Kantonsregierung befriedigt fest, dass «mit Rücksicht auf die bisherigen und nach Vollausbau der Zervreila jedenfalls noch steigenden Einnahmen aus der Besteuerung von auf Territorialgebiet der Gemeinde Cazis gelegenen Kraftwerkanlagen mit Sicherheit damit gerechnet werden kann, dass Cazis bei sparsamer Verwaltung inskünftig ohne die Hilfe des Kantons auskommt». So sehe sich der Kleine Rat veranlasst, «den für unterstützte Gemeinden vorgesehenen Kantonsbeitrag an die Amortisation der Entschuldungsaktion mit Wirkung ab 1. Januar 1953 zu sistieren».[225] Dennoch musste der Kleine Rat bei der Kenntnisnahme des Berichts der Gemeindeverwaltungskontrolle vom 6. Juli 1955 im Hinblick auf die drohende erneute Unterstützungsbedürftigkeit die Gemeinde daran erinnern, sich äusserster Sparsamkeit zu befleissigen und die Einnahmequellen auszuschöpfen.[226] Auch musste sie darauf hingewiesen werden, sich wieder disziplinierter an die Bedingungen für die Defizitübernahme zu halten, weil sie immer noch als vom Kanton unterstützte Gemeinde angesehen werden musste. Sie war nicht in der Lage, ihren Verbindlichkeiten gegenüber dem Kanton nachzukommen: Weder die vom Kanton bisher übernommenen Verwaltungsdefizite von insgesamt 202 793.49 Franken noch die Amortisationsbeiträge des Kantons von total 43 498.50 Franken an die von der Gemeinde in Anspruch genommenen Entschuldungsdarlehen per 31. Dezember 1954 vermochte sie zu erstatten.

Die Gemeinde schaffte aber die finanzpolitische Kehrtwende, sodass sich schon ab Mitte der 1950er-Jahre die früheren, regelmässigen Verwaltungsdefizite in ebenso konstante, wenn auch meistens noch geringe Einnahmenüberschüsse verwandelten.[227] Zu dieser ökonomischen Entwicklung trugen hauptsächlich die nun kräftig steigenden Steuereinnahmen (vor allem Erwerbssteuern) der Gemeinde bei: 1950: 72 630.09 Franken und ein Einnahmenüberschuss im Verwaltungsbereich «Finanzwesen» von 55 351.99 Franken; 1955: 204 561.49 Franken (161 601.09 Franken); 1960: 216 012.50 Franken (132 690.54 Franken); 1965: 512 827.32 Franken (393 507.72 Franken); 1970: 715 376.52 Franken (565 469.27 Franken). Sodann begünstigte aber auch die erfreuliche Entwicklung des 1953 eröffneten neuen Bürgerheims St. Martin, dessen Betrieb separat abgerechnet wurde, aufgrund der regelmässigen Gewinnablieferungen das Jahresergebnis der Gemeinde.[228]

Aufgrund der rechnungsmässigen Vorschläge sah sich die Gemeinde in der Lage, ab 1974 mit der Rückzahlung der vom Kanton übernommenen Defizite zu beginnen und sogar eine Senkung des Steuerfusses von 120 auf 115 oder sogar 110 Prozent ins Auge zu fassen (womit sie aber die Berechtigung auf jährliche Beiträge aus dem Finanzausgleich verloren hätte).[229] Dennoch verblieb die Gemeinde in einer Art gelockerten Kontrolle durch den Kanton, bis die von diesem übernommenen Gemeindedefizite und Amortisationsbeiträge an die Entschuldungsaktion vollständig erstattet waren. Die Finanzlage der Gemeinde konsolidierte sich indessen zusehends und konnte von nun an als solid bezeichnet werden.[230]

6.3.4. Vorteilhafte Entwicklung des Armengutes

Die bis 1955 geltende Armenordnung von 1857 forderte, dass jede Gemeinde für ein genügendes Armengut zu sorgen hatte.[231] Es ist etwas näher der Frage nachzugehen, welche armenrechtlichen Unterstützungsmittel der Gemeinde Cazis zur Verfügung standen, um ihre hohen Armenlasten zu tragen.

Cazis gehörte zu jenen Gemeinden, denen es im 19. Jahrhundert schwerfiel, einen Armenfonds aufzubauen, aus dessen Erträgnissen die Armengenössigen wirksam unterstützt werden sollten.[232] Ihre Anstrengungen nahmen oftmals fast verzweifelte Züge an, so wenn sie etwa ad hoc beschloss, dass «die Heiratstaxe, Handänderungsgebühr und Gewerbesteuer, was auch immerhin

225 StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 9.

226 Die Gemeinde wurde insbesondere angewiesen, die Nutzungstaxen den aktuellen Markt- und Geldwertverhältnissen anzupassen und den Ansatz der Kopfsteuer von 2.– Franken auf 3.– Franken zu erhöhen (RB vom 15. Juli 1955, Protokoll Nr. 1489).

227 Vgl. entsprechende Jahresrechnungen (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.501/a»).

228 Vgl. dazu unten Abschn. 6.3.5.

229 Ab Anfang der 1980er-Jahre galt ein Gemeindesteuersatz von 90 Prozent der Kantonssteuer.

230 Diese Auffassung vertrat auch das GI in den AN vom 27. Januar 1975, 12. Dezember 1976 und 17. Januar 1978 (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 6).

231 Vgl. § 6 AO 1857.

232 Vgl. schon oben Kap. IV.7.2.3.

Aktiva	1925	1930	1935	1941	1945	1950	1952	1953
Kapitalien	56 085	50 388	80 262	116 948	156 020	167 630	182 376	126 645
Gebäulichkeiten	10 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	88 000
Grundstücke	15 000	15 000	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000
Total	81 085	83 388	110 262	146 948	186 020	197 630	212 376	226 645

Tabelle 42: Inventar der öffentlichen Armenpflege 1925–1953.
Die Rubriken «ausstehende Zinsen», «sonstige Kurrentguthaben» und «Kassabestand» wiesen kaum je Beträge auf und können deshalb vernachlässigt werden; Beträge gerundet.

Sache des Armenfondes ist, von der Armenkommission verwaltet und zum Einzug übertragen werden» solle.[233] Die Gemeinde sah sich ausserstande, die Armenunterstützungen vollständig aus eigenen Mitteln zu finanzieren.

Für eine halbwegs ausreichende Armenversorgung brauchte es deshalb zwingend Einlagen seitens des Kantons. Aufgrund von dessen subsidiärer Unterstützungspflicht[234] lag es aber nicht zuletzt auch in seinem Interesse, dass die Gemeinde über einen möglichst leistungsfähigen Armenfonds verfügte. So musste wie auch in anderen armen Gemeinden ein Teil des vom Kanton getragenen Verwaltungsdefizits dem Armenwesen zugutekommen. Im Jahr 1903, als der Kanton zulasten des kantonalen Armenkredits den Ausgabenüberhang von Cazis in Höhe von 2 500.– Franken übernahm, gelangten davon 1 353.28 Franken als Zins und Kapitalzahlung an die Kantonalbank und damit in den kommunalen Armenfonds und 500.– Franken als Rückzahlung an den Gemeindearmenfonds.[235] Dem Armenfonds (der eine Zeit lang mit dem Schulfonds zusammengelegt war) flossen nun nach und nach regelmässig auch Handänderungsgebühren (ab 1920), Erbschaftssteuern und Bürgereinkaufsgelder[236] zu. Mit der pflichtgemässen und sicheren Anlage in Form von Obligationen schuf die Gemeinde den Grundstock für ein ständig wachsendes Armengut. Ausser bei der Graubündner Kantonalbank legte die Gemeinde die Kapitalien des Armenfonds auch in Wertschriften beim Kanton Graubünden oder auch in Obligationen der eigenen Gemeinde an.

In dem von Hand geschriebenen, unübersichtlichen Rechnungsbericht von 1902/03 wies der Armenfonds bereits Aktiven in Form von Wertschriften in Höhe von 12 500.– Franken auf.

In der Folge enthielt das Inventar der öffentlichen Armenpflege, d. h. deren Vermögensstand, ständig wachsende Summen. Trotz steigender Fondsbestände und oft grösserer Rückerstattungen von empfangenen Unterstützungen (so 1952 von über 7 000 Franken) reichten die Erträge der Kapitalien und der Grundstücke nicht aus, um die immer höheren Armenausgaben zu decken; Beiträge an die Betriebsrechnung mussten für einen Ausgleich sorgen. Obenstehende Tabelle zeigt die steigende Entwicklung der Aktiven über eine Anzahl Jahre.[237]

Eine markante Umschichtung des Armengutes der Gemeinde erfolgte im Übergang von 1952 auf 1953; die Kapitalien nahmen in etwa demselben Masse ab, wie der Wert der Gebäude zunahm. Verantwortlich dafür war der Bau des neuen Bürgerheims St. Martin, welches Ende 1953 bezogen werden konnte und das alte Armenhaus aus dem

233 Protokoll der Bürgerversammlung vom 3. Juli 1864 (GAC, Buch 2.2).

234 Vgl. § 16 AO 1857.

235 Protokoll der Gemeindeversammlung vom 26. April 1903 (GAC, Buch 1.1).

236 Die Einkaufsgebühr war schon für damalige Verhältnisse teilweise hoch angesetzt. So erhob etwa die Bürgergemeindeversammlung 1907 vom einbürgerungswilligen Jos. Hatz mit Familie eine Einkaufssumme von 1 550.– Franken. Nachträglich bezahlte Hatz noch 450.– Franken nach. «Folglich wäre die ganze Einkaufssumme von 2 000.– Franken zur Äufnung des Armenfonds». Und ein Jahr später floss aus einer Einbürgerung auch «durch Vermittlung von Herrn Nationalrat Vital» ein Betrag von 3 500.– Franken in den Armenfonds (Bürgerversammlungen vom 2. Januar 1907 [samt Nachtrag vom 24. März 1907] und vom 2. Februar 1908 [GAC, Buch 2.2]). Schliesslich erhöhte sich in der Vermögensrechnung pro 1952 der Armenfonds aufgrund der Einbürgerung einer einzigen Person um 6 000.– Franken, nachdem im Jahr 1950 bereits zwei Einbürgerungen eine Äufnung des Armenfonds von 10 000.– Franken bewirkt hatten (Berichte der Gemeindeverwaltungskontrolle vom 6. Juli 1955 und vom 6. Februar1952 [StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 9]).

237 Vgl. Formulare «Amtliche Armenpflege» (GAC, Schachtel «9. Armenwesen, allgemeine Fürsorge, 9.700–9.800»).

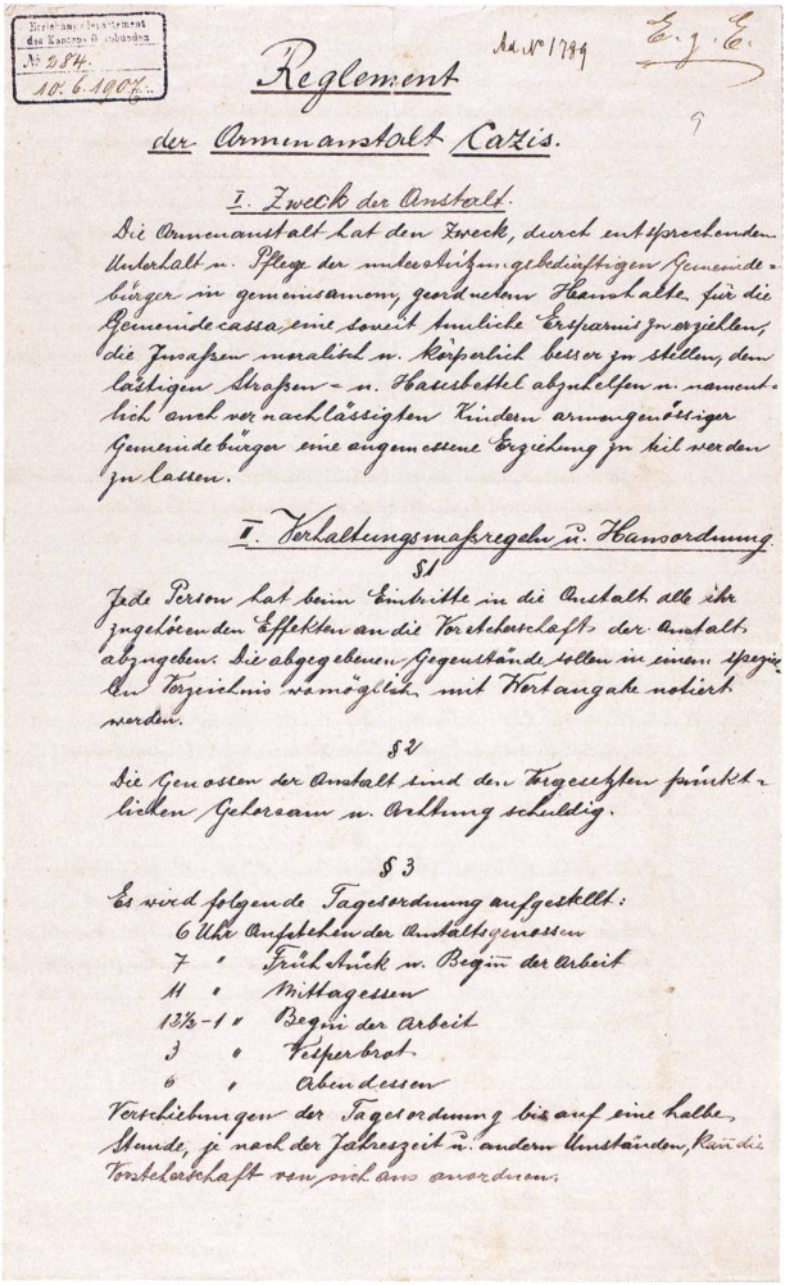
Jahre 1898 ersetzte. Von dieser wichtigen Institution für das Cazner Armenwesen soll nun die Rede sein.

6.3.5. Das neue Bürgerheim St. Martin als wesentlicher Bestandteil des Armengutes

Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts verfügte die Gemeinde Cazis mitten im Dorf über ein Armenhaus bzw. Bürgerheim, welches zwischen 10 und 20 Personen Obdach und Pflege gewährte. Der Anstaltszweck entsprach jenem der damaligen Institutionen gleicher Art, indem die «Insassen» moralisch und körperlich bessergestellt werden sollten, dem «lästigen Strassen- und Hausbettel» abgeholfen und vernachlässigten Kindern armengenössiger Gemeindebürger eine «angemessene Erziehung» zuteilwerden sollte. Gleichzeitig hatte die Armenanstalt aber auch im gemeinsamen Haushalt der unterstützungsbedürftigen Gemeindebürger «für die Gemeindecassa eine soweit tunliche Ersparnis zu erzielen».[238] Die Anstalt diente den vorherrschenden Wertvorstellungen entsprechend sowohl armenpflegerisch-erzieherischen als auch ökonomischen Anliegen.

Gegen die Mitte des letzten Jahrhunderts mehrten sich die Klagen über das alte und renovationsbedürftige Haus, welches als Unterkunft wie auch hinsichtlich der hauswirtschaftlichen Einrichtungen nicht mehr den zeitlichen Anforderungen entsprach und den Armengenössigen nur noch ein notdürftiges Obdach bot. Andererseits war man sich bewusst, dass die Unterbringung im Gemeindearmenhaus kostenmässig viel vorteilhafter war als in einem auswärtigen Altersheim. Die Gemeinde und auch der Kanton setzten sich deshalb für den Weiterbestand bzw. für einen Neubau des Armenhauses ein.

Seit seiner Inbetriebnahme am 1. August 1898 wurde das Armenhaus von Schwestern der Kongregation von Ingenbohl geführt. Bis Mitte der Kriegsjahre arbeiteten zwei Schwestern für ein bescheidenes Gehalt von zusammen 500.– Franken jährlich; später verdoppelte sich dieser Betrag, was massgebend zum wirtschaftlichen Betrieb der Anstalt beitrug. Der Ruf als «ärmlichstes und primitivstes Armenhaus» der von Ingebohler Schwestern geführten Häuser wie auch akuter Schwestermangel liessen die Weiterbeschäftigung Ende der 1940er-Jahre in Cazis infrage stellen. Der Gemeinde drohten bei der Versorgung der Insassen in anderen Anstalten enorme, kaum mehr tragbare Mehrkosten. Weil wegen Schwesternmangel die Leitung des Armenhauses durch das hiesige Dominikanerinnenkloster aussichtslos war, willigte Ingenbohl bis auf Weiteres in einen



Reglement

der Armenanstalt Cazis.

I. Zweck der Anstalt.

Die Armenanstalt hat den Zweck, durch entsprechenden Unterhalt u. Pflege der unterstützungsbedürftigen Gemeindebürger in gemeinsamem, geordnetem Haushalte, für die Gemeindecassa eine soweit tunliche Ersparnis zu erzielen, die Insassen moralisch u. körperlich besser zu stellen, dem lästigen Strassen- u. Hausbettel abzuhelfen u. namentlich auch vernachlässigten Kindern armengenössiger Gemeindebürger eine angemessene Erziehung zu teil werden zu lassen.

II. Verhaltungsmassregeln u. Hausordnung.

§ 1

Jede Person hat beim Eintritte in die Anstalt alle ihr zugehörenden Effekten an die Vorsteherschaft der Anstalt abzugeben. Die abgegebenen Gegenstände sollen in einem speziellen Verzeichnis womöglich mit Wertangabe notiert werden.

§ 2

Die Genossen der Anstalt sind den Vorgesetzten pünktlichen Gehorsam u. Ordnung schuldig.

§ 3

Es wird folgende Tagesordnung aufgestellt:

6 Uhr Aufstehen der Anstaltsgenossen
7 " Früh Stück u. Beginn der Arbeit
11 " Mittagessen
13½–1 " Beginn der Arbeit
3 " Vesperbrot
6 " Abendessen

Verschiebungen der Tagesordnung bis auf eine halbe Stunde, je nach der Jahreszeit u. andern Umständen, kann die Vorsteherschaft von sich aus anordnen.

Abbildung 28: Erst am 26. August 1906 beschloss die Gemeindeversammlung das von Zucht, Ordnung und Disziplin geprägte Reglement des Armenhauses. Es musste gemäss seiner Schlussbestimmung «in passenden Räumlichkeiten der Anstalt angeschlagen und wenigstens einmal jährlich den Anstaltsgenossen sowie jeder in die Anstalt neu eintretenden Person abgelesen und eingeschärft werden».

Quelle: GAC, Schachtel «9. Armenwesen, allgemeine Fürsorge, 9.000–9.052».

238 Ziff. I. des Anstaltsreglements (GAC, Schachtel «9. Armenwesen, allgemeine Fürsorge, 9.000–9.052»).

Verbleib in Cazis ein.[239] Erst 1965 ersetzte dann ein neuer Vertrag zwischen dem Institut und der Gemeinde jenen aus dem Jahre 1898. Ab 1. Mai 1969 schliesslich übernahm das Kloster der Dominikanerinnen in Cazis das Hauswesen und die Aufsicht im Bürgerheim. Zudem oblag die Verwaltung nunmehr einem durch die Gemeinde angestellten vollamtlichen Angestellten. Dessen Gehalt sowie die Entlöhnung der beiden Schwestern mit einem Betrag von je 600.– Franken pro Monat verteuerten den Betrieb gegenüber früher entschieden.[240]

Die Fürsorgekommission der Gemeinde Cazis bzw. der Gemeinderat fuhren denn auch schwergewichtig auf der finanziellen Argumentationsschiene, als es um die Bewilligung bzw. die Finanzierung eines Neubaus ging. Die teuren auswärtigen Unterstützungsfälle könne man nicht mehr zum Vorteil der Armenkasse heimrufen, weil ein Aufenthalt im Armenhaus nicht mehr zugemutet werden könne. Beim Status quo bliebe der Gemeinde nichts anderes übrig, als wenigstens zehn von den Insassen nach Realta zu verlegen, wo die Anstaltskosten aber im Gegensatz zum Armenhaus (2.50 Franken pro Tag und Person)[241] mit 5.– Franken berechnet würden. Sie müsste inskünftig die Unterstützungsbedürftigen nur noch auswärts unterstützen und in auswärtigen Heimen und Anstalten mit unerschwinglichen Aufwendungen versorgen, womit sich die Gemeinde aber in absehbarer Zeit nicht mehr aus ihrer prekären Finanzlage herausarbeiten und sich aus der kantonalen Kontrolle befreien könnte.[242] Die Gemeindeverwaltungskontrolle teilte die ökonomischen Bedenken der Gemeinde: «Die Erfahrung lehrt […], dass die Unterbringung im Gemeindearmenhaus (und besonders noch dort, wo dieses von Schwestern geführt wird), viel vorteilhafter ist als in einem auswärtigen Altersheim. Zudem ist es in Armenfällen oft ganz gut, wenn eine Gemeinde mit der Heimschaffungsmöglichkeit operieren kann. Leute, die selbstverschuldeterweise in Not geraten sind und bei gutem Willen sich wehren könnten, ziehen den Verzicht auf die Unterstützung einer eventuellen Heimschaffung vor.»[243] Der Kleine Rat liess sich von den Argumentationen überzeugen. Nachdem die Gemeindeversammlung am 15. November 1951 den Bau eines neuen Bürgerheims mit einem Kostenaufwand von 190 000.– Franken beschlossen hatte, stimmte er dem Gesuch für ein neues Armen- und Bürgerhaus zu.[244] Das Projekt sollte 28 Insassen Platz bieten und unterstützungsbedürftigen älteren Leuten der Gemeinde Cazis wie auch einigen auswärtigen Armengenössigen und selbst zahlenden Anstaltsbewohnerinnen und -bewohnern eine Aufnahme ermöglichen, um den Betrieb wirtschaftlicher zu gestalten. Auch sollte das neue Bürgerheim in der Nähe der grösstenteils brachliegenden Bürgerlöser gebaut werden, um den Heiminsassen genügend Beschäftigung bieten zu können.

Eine Kontroverse entspann sich bei der Frage der Finanzierung, d. h. genauer, ob und allenfalls wie viel Mittel des Armenfonds hierfür in Anspruch genommen werden dürften. Ende 1949 belief sich der Armenfonds der Gemeinde auf gut 157 000.– Franken, wovon 80 600.– Franken beim Kanton und 68 000.– Franken bei der politischen Gemeinde angelegt waren. In selbst eingestandener Unkenntnis einer empfehlenswerten Praxis hinsichtlich der Freigabe von Geldern des Armenfonds zur Errichtung von Armenhäusern sprach sich die Gemeindeverwaltungskontrolle für einen Betrag von 50 000 bis 70 000.– Franken anstatt der von der Gemeinde beantragten 150 000.– Franken

---

239 Vgl. zum Schriftenwechsel zwischen der Fürsorgekommission Cazis und dem «Institut der barmherzigen Schwestern vom heiligen Kreuze Ingenbohl» in Schwyz GAC, Schachtel «9. Armenwesen, allgemeine Fürsorge, 9.000–9.052».

240 Vertrag vom 3. Januar 1969; er wurde 1977 durch einen neuen ersetzt (GAC, «9. Armenwesen, allgemeine Fürsorge, 9.000–9.052»).

241 Die Tagestaxen mussten in den folgenden Jahren mehrmals der stark steigenden Teuerung angepasst werden. So betrugen sie etwa 1979 nach einer erneuten Erhöhung 23.50 Franken für Bürger und Gemeindeeinwohner bzw. 24.50 Franken für auswärtige Pensionäre (GAC, Schachtel «9. Armenwesen, allgemeine Fürsorge 9.000 bis 9.052»). Noch heute erhalten in der Gemeinde Cazis wohnhafte Bürger eine Reduktion von 10 Prozent auf die niedrigste zu verrechnende Pensionstaxe (zurzeit von 12.– Franken/Tag) (vgl. https://www.heim-stmartin.ch/files/media/cdn.php?params=%7B%22id%22%3A%22MDB-d559fa5a-2d62-478e-895c-ebab8d8de265-MDB%22%2C%22type%22%3A%22stream%22%2C%22date%22%3A%221581329795%22%7D&Tarifreglement2020_inkl.Unterschriften.pdf [zuletzt besucht am 24. 07. 2020]).

242 Vgl. Schreiben der Fürsorgekommission Cazis vom 5. Februar 1951 und der Gemeindekanzlei Cazis vom 22. Mai 1951 (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 5).

243 Schreiben der Gemeindeverwaltungskontrolle vom 22. Februar 1951 (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 5).

244 RB vom 2. Januar 1953, Protokoll Nr. 10 (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 5). Gemäss Jahresrechnung der Gemeinde pro 1953 veranschlagte der Neubau des Bürgerheims 168 638.85 Franken, woran unter anderem die Bürgergemeinde einen Beitrag von 12 000.– Franken leistete und Geldsammlungen 16 000.– Franken beitrugen.

aus. Die kantonale Aufsichtsstelle liess die Argumentation der Gemeinde nicht gelten, dass mit der fortschreitenden Geldentwertung die Wandlung eines Geldguthabens in Form eines Fonds in ein Realguthaben in Form eines Bürgerheims sich günstig auswirken werde. Mit Beschluss vom 14. Juli 1951 schloss sich der Kleine Rat diesen Bedenken an und bewilligte der Gemeinde, ihrem Armenfonds 70 000.– Franken für den Bau des neuen Armen- und Bürgerhauses zu entnehmen.[245] Sie wurde dazu verpflichtet, diesen Fonds innert 20 Jahren nach Vollendung des Baus wieder auf seine ursprüngliche Höhe zu äufnen.[246] Mit der Begründung, dass sie den Bürgerheimbetrieb selbsttragend, also ohne die allgemeine Verwaltungsrechnung zu belasten, gestalten wolle, ersuchte die Gemeinde den Kleinen Rat im November 1955, von der 20-jährigen Auflage Umgang zu nehmen, weil die Belastung der Betriebsrechnung mit einer Annuität von 4 700.– Franken[247] eine grosse Bürde darstelle. Die Gemeindeverwaltungskontrolle nahm dazu mit finanzrechtlichen Argumenten Stellung. Weder die Betriebsrechnung des Armenhauses noch das Konto «Armenwesen» werde mit der jährlichen Rückzahlung an den Armenfonds belastet, da es sich dabei lediglich um eine Verschiebung in den Vermögenskonten (z. B. Erhöhung der Anlagen des Armenfonds beim Kanton und Verminderung des Kassabestandes) handle. Das Konto «Armenwesen» werde vielmehr jährlich mit der Abschreibungsquote des in der Bilanz aufgeführten Aktivpostens «Bürgerheim St. Martin» belastet. Das Betriebsergebnis des Bürgerheims oder das Konto «Armenwesen» würden also nicht beeinflusst, ob nun das vom Armenfonds aufgenommene Darlehen zurückbezahlt werde oder nicht. Diese Rückzahlung wirke sich nur als Vermögensverschiebung aus.[248] Der Kleine Rat wich in seinem Entscheid vom 9. Dezember 1955 denn auch nicht ab von der der Gemeinde auferlegten Verpflichtung, für Verzinsung des Armenfondsdarlehens bzw. Amortisation des Bürgerheims 4 700.– Franken einzusetzen.[249]

Schliesslich gab der Erlös aus dem alten Armenhaus in Höhe von rund 18 000.– Franken Anlass zu einer finanztechnischen Auseinandersetzung zwischen der Gemeindeverwaltungskontrolle und dem Kreisamt Thusis, welches das Armenwesen in der Gemeinde zu überwachen hatte.[250] Das Kreisamt vertrat den richtigen Standpunkt, das alte Armenhaus sei Bestandteil des Armengutes gewesen, weshalb der Verkaufserlös zur Äufnung des Armenfonds hätte verwendet werden müssen; er hätte somit nicht für den Bau des neuen Bürgerheims eingesetzt werden und einfach «nur so spurlos verschwinden» dürfen. In seiner Stellungnahme bestritt die Gemeindeverwaltungskontrolle merkwürdigerweise die Zugehörigkeit des alten Armenhauses zum Armengut. Demgegenüber stellte sie im selben Schreiben wiederum korrekt fest, dass das neue Bürgerheim so gut, wie es das frühere Armenhaus getan habe, der gleichen Aufgabe – eben dem Armenwesen – diene. Dabei übersah sie aber, dass das alte Armenhaus entgegen ihrer Behauptung sehr wohl in den Jahresrechnungen der Gemeinde im Inventar der amtlichen Armenpflege mit jeweils 18 000.– Franken aufgeführt war.[251] Dieser mutmassliche Verkaufserlös wurde denn auch im Finanzierungsplan für den Neubau des Bürgerheims eingesetzt.

Die optimistischen Erwartungen an das gemeindeeigene Bürgerheim erfüllten sich in den nächsten Jahren zur Zufriedenheit der Trägerschaft. Einen gewichtigen Anteil an dieser Entwicklung beanspruchte die Mehrheit von auswärtigen zahlenden Gästen. Aber auch ausgabenmässig ermöglichte der Heimbetrieb es der Gemeinde im Unterschied zu den von ihr auswärts zu Unterstützenden, die Aufwendungen für ihre armengenössigen Angehörigen zu kontrollieren und damit im Griff zu halten. Der neuen Institution kam damit neben einer einnahmenunterstützenden auch eine stark ausgabenmindernde Wirkung zu.

So konnte nicht nur die gemeindeeigene Geschäftsprüfungskommision, wie oben bereits er-

---

245 Daneben unterstützte die Gemeinde den Bau mit einem Darlehen von rund 50 000.– Franken.

246 RB vom 14. Juli 1951, Protokoll Nr. 1714 (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 9).

247 Mit RB vom 15. Juli 1955 wurde die Verzinsung und Rückzahlung des Armenfondsdarlehens von 5 500.– Franken auf 4 700.– Franken reduziert (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 5).

248 Schreiben der Gemeindeverwaltungskontrolle vom 29. November 1955 an das ED Graubünden (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 5).

249 RB vom 9. Dezember 1955, Protokoll Nr. 2673 (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 9). Zusammen mit der Verzinsung und Rückzahlung der Hypothekarschuld bei der Darlehenskasse im Betrag von 2 000.– Franken wurde die Gemeinde verpflichtet, jährlich mindestens 6 000.– Franken in der Betriebsrechnung einzusetzen.

250 Vgl. § 13 lit. a AO 1857.

251 Vgl. StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 5.

wähnt, sondern auch die Fürsorgekommission schon nach einem Jahr Betrieb befriedigt feststellen, dass sich das Heim für die Gemeinde, welche für ihre Bürger 1.50 Franken pro Tag bezahle, finanziell günstig auswirke. Alle übrigen Kosten für Lebensmittel usw. bestritt das Heim ebenso aus Kostgeldeinnahmen wie auch die Verzinsung und Amortisation des Darlehens der Gemeinde für den Neubau. «Mit dem neuen Bürgerheim kann wohl die ganze Gemeinde vollauf zufrieden sein, denn dieses wirkt sich sichtlich als ein Segen aus für die Bedürftigen und für die Gemeinde».[252] Mit diesem erfreulichen Fazit beschloss die Fürsorgekommission ihre Sitzung vom 30. Dezember 1954 in den Räumlichkeiten der neuen Gemeindeinstitution.

Bereits in seiner ersten Betriebsperiode (8. Dezember 1953 bis 31. Dezember 1954) sah sich das Bürgerheim in der Lage, den Einnahmenüberschuss von 1 260.78 Franken zugunsten der Gemeinderechnung abzuliefern. Dabei trugen die Erlöse von auswärtigen Bewohnerinnen und Bewohnern mit 13 219.60 Franken über 60 Prozent an den Gesamteinnahmen von 21 833.55 Franken bei. Schon ein Jahr später konnten die Aufwendungen für Zinsen, Amortisation und Neuanschaffungen für das Bürgerheim im Betrag von 13 000.– Franken allein aus dem Betrieb erwirtschaftet werden. Die positiven Rechnungsabschlüsse wiederholten sich in den folgenden Jahren in aller Regel (1962: 7 060.96 Franken; 1970: 2 418.70 Franken; 1971: 17 617.18 Franken; 1973: 89 879.90 Franken; 1975: 112 428.35 Franken)[253]; sie trugen damit massgeblich zur vorteilhaften Entwicklung im Armenwesen der Gemeinde bei.[254] So konnte denn auch das Bürgerheim, welches in den Vorjahren jeweils mit einem Wert von 100 000 Franken bis 120 000 Franken bilanziert war, im Jahr 1970 auf 1 Franken abgeschrieben werden.

Die Gewinnablieferungen an die Gemeinde[255] verwandelten sich ab etwa den 1980er-Jahren in regelmässige Defizite. Der Ertrag ging in dem Masse zurück, wie der anstaltseigene Gutsbetrieb mit Kuhstall, Schweinestall und Garten, aber auch die Küche aus rechtlichen (und unter anderem auch hygienischen) Gründen nicht mehr durch eigenes Personal bzw. Heimbewohnerinnen und -bewohner unterhalten und betrieben werden durften. Der hohe Personalaufwand (2 394 446.12 Franken) frass z. B. 2019 den Betriebsertrag (Erträge aus Lieferungen und Leistungen) (3 178 202.30 Franken) grösstenteils weg.[256]

Rückblickend bewahrheitete sich die Voraussage, welche die Geschäftsprüfungskommission bereits ein Jahr nach der Inbetriebnahme des neuen Bürgerheims tätigte. In ihrem Bericht von 1954 pries sie die glückliche Vollendung des Bürgerheims, «auf das die Gemeinde stolz sein darf, hat sie doch damit innert kürzester Zeit eines ihrer segensreichsten Sozialwerke geschaffen».[257] Die Institution wirkte sich nicht nur zum Wohle der ortsansässigen und auswärtigen Bewohnerinnen und Bewohner aus; die langjährigen Gewinnablieferungen kamen natürlich auch den Gemeindefinanzen zugute. So war es denn massgeblich der neuen Einrichtung zuzuschreiben, dass sich auch in Cazis das Armenwesen nach und nach zu einem Verwaltungszweig entwickelte, der ausgabenmässig von anderen Verwaltungsbereichen (wie etwa von der allgemeinen Verwaltung, vom Finanzwesen, dem Waldwesen, dem Strassenwesen, dem Bauwesen und ganz ausgeprägt vom Schulwesen) übertroffen wurde. Neben den günstigen Beherbergungsmöglichkeiten und tiefen Lohnkosten im neuen Bürgerheim waren dafür massgeblich auch die neuen Sozialleistungen der AHV und IV wie auch die anhaltende Hochkonjunktur der 1950er- und 1960er-Jahre mit ihren vielfältigen neuen Arbeitsmöglichkeiten verantwortlich. Diese Faktoren sorgten dafür, dass der Gemeinde beträchtliche Lasten für Armutsbedürftige abgenommen wurden.

Die weiteren Jahre bestätigten die gewonnenen Eindrücke, und das neue Bürgerheim entwickelte sich immer mehr zur anerkannten und geschätzten Einrichtung für ortsansässige und

252 GAC, Buch 8.4.

253 Vgl. die entsprechenden Jahresrechnungen (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.501/a»).

254 Der erfolgreich wirtschaftende Heimbetrieb war aber auch der hauptsächliche Grund dafür, dass die Gemeinde im Armenwesen (im Gegensatz zum Schulbereich) keine Finanzausgleichsbeiträge erhielt.

255 Der Bürgergemeinde widerstrebte allerdings, die Überschüsse der politischen Gemeinde abzuliefern, ohne dass diese zwecks Rückzahlung der seinerzeit vom Kanton übernommenen Defizite verwendet würden (AN vom 9. April 1973 [StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 6]).

256 Vgl. Homepage Alters- und Pflegeheim St. Martin, Erfolgsrechnung 2019 (file:///C:/Users/galie/Downloads/Jahresrechnung2019Alters-undPflegeheimSt.Martin%20(2).pdf [zuletzt besucht am 28.07.2020]).

257 Bericht der GPK pro 1953 und auch pro 1959 bei wieder steigenden Armenausgaben: «Die Ausgaben im Armenwesen wären ohne dieses Heim noch bedeutend grösser» (jeweils GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.503»).

auch auswärtige Bewohnerinnen und Bewohner. 1982 schliesslich wurde das Alters- und Pflegeheim erweitert und modernisiert. Aus finanzierungstechnischer Sicht ist erwähnenswert, dass im Vorfeld des Projektes der Gemeinde eröffnet wurde, es dürften allfällige Mittel aus dem Armenfonds, welche aus Erbschaftssteuern stammen, entnommen werden.[258] Zudem bedingte sich die Bürgergemeinde im Zusammenhang mit der unentgeltlichen Bodenabtretung an die politische Gemeinde[259] aus, dass eigene Bürger bei der Aufnahme ins Heim bevorzugt behandelt wurden und zudem die Aufenthaltskosten im Altersheim für Bürgerinnen und Bürger 90 Prozent des Aufwands für die übrigen Hausbewohnerinnen und -bewohner nicht übersteigen durften. Noch heute erhalten in der Gemeinde wohnhafte Bürgerinnen und Bürger eine Reduktion von 10 Prozent auf die niedrigste zu verrechnende Pensionstaxe (zurzeit bedeutet das eine Ermässigung von 12.– Franken pro Tag).[260]

Mit einem weiteren Um- und Erneuerungsbau 60 Jahre nach seiner Eröffnung verfügt das nunmehr regional ausgerichtete Heim seit 2013 neben grosszügigen Aufenthaltsräumen über 22 Einbettzimmer und vier Zweibettstudios. Die operativen Aufgaben werden heute vom Gemeindevorstand Cazis an die Geschäftsleitung delegiert.

6.3.6. Kurzfazit: Gemeindeeigenes Armenhaus bzw. Bürgerheim als finanzwirksames Instrument der Armutsbekämpfung

Die bereits besprochenen Beispielgemeinden Chur und Untervaz wiesen ungleiche armenrechtliche Organisationsmodelle auf: Während Chur streng zwischen der Unterstützung der Bürger (Bürgergemeinde) und jener der Nichtbürger (Einwohnergemeinde) mit je eigenem Armengut unterschied, verfolgte Untervaz einen praxisorientierten, von keinerlei Korporationsdünkel geprägten Ansatz. Schon fast widerwillig besorgte die Bürgergemeinde jene Armenfälle, bei denen sich die Zuständigkeit der Einwohnergemeinde nicht rechtfertigen liess. Die einwohnerpolitischen Gegebenheiten sorgten in Untervaz für eine organisations- wie auch finanzierungsmässige Verzahnung zwischen den beiden Gemeinden im Armenwesen.

Einen demgegenüber nochmals anderen organisations- und finanzpolitischen Weg in der Armenunterstützung beschritt die Gemeinde Cazis. Mit Chur einte sie die klare organisatorische und aufgabenmässige Trennung zwischen politischer und Bürgergemeinde, wohingegen die Armenpflege vollständig der Einwohnergemeinde oblag. Im Unterschied zu Untervaz andererseits nahm die Bürgergemeinde in Cazis keine armenpolitischen Aufgaben wahr; das in Untervaz an den praktischen Anforderungen orientierte Nebeneinander von Bürger- und politischer Gemeinde fand in Cazis keine Parallele. Hingegen wurde hier das Armengut ebenso wie in Untervaz von der Einwohnergemeinde verwaltet, und ein Armenhaus bzw. Bürgerheim bildete ein zentrales Element in der Armenpflege.

In Cazis sorgte damit eine armen- bzw. sozialrechtliche Institution für die entscheidende Wende im Armenwesen der Gemeinde. Die kostengünstige Versorgung der eigenen Bedürftigen sowie die geringen Betriebs- und Verwaltungskosten des im Jahr 1953 eröffneten neuen Bürgerheims auf der einen, hohe Einnahmen der auswärtigen Heimbewohnerinnen und -bewohner auf der anderen Seite begünstigten die wirtschaftliche Entwicklung der Fürsorgeeinrichtung. Anders als in Untervaz, wo der Betrieb der Zementfabrik viele Armutsbedrohte vor dem Abgleiten in die Bedürftigkeit und damit die Gemeinde vor noch höheren Armenlasten bewahrte, stand der Gemeinde Cazis kein armutsverhindernder Industriebetrieb zur Seite. Sie musste ihre armenrechtlichen Anstrengungen darauf ausrichten, ihre Bedürftigen bei möglichst niedrigem Aufwand unter ihrer Aufsicht und Kontrolle zu halten. Die beiden Gemeinden verfolgten damit dasselbe Ziel mit unterschiedlichen Ansätzen. Während Untervaz mit dem Industriebetrieb gleichsam auf der Einnahmenseite ansetzte, legte Cazis seinen Schwerpunkt auf die Ausgabenseite. Letztlich führten beide Wege, natürlich mit Unterstützung des einsetzenden Konjunkturaufschwungs wie auch mithilfe des neuen Armengesetzes, zu einem zahlenmässigen Rückgang der Armutsbedürftigen und damit auch zu einer nachhaltig verbesserten ökonomischen Ausgangslage für die Gemeinden.

---

258 Vgl. Aktennotiz des GI vom 25. November 1981 (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 6). Vgl. grundsätzlich zur Auflösung der Armenfonds im Zuge des kantonalen Unterstützungsgesetzes unten Kap. IX.5.3.

259 Vgl. Abschn. 6.3.1.

260 Vgl. Homepage Alters- und Pflegeheim St. Martin, Tarifreglement 2020 (https://www.heim-stmartin.ch/files/media/cdn.php?params=%7B%22id%22%3A%22MDB-d559fa5a-2d62-478e-895c-ebab8d8de265-MDB%22%2C%22type%22%3A%22stream%22%2C%22date%22%3A%221581329795%22%7D&Tarifreglement2020_inkl.Unterschriften.pdf [zuletzt besucht am 28.07.2020]).

6.4. *St. Antönien-Castels: Ressourcenarme Berggemeinde*

Abschliessend gilt mit St. Antönien das Augenmerk einer Gemeinde bzw. einem Seitental des Mittelprättigaus mit einer Struktur, die sich von den bisherigen Beispielgemeinden mehrfach unterscheidet.

6.4.1. Schwierige Ausgangslage

Was die speziellen Verhältnisse dieses Ortes bzw. der «Talschaft» St. Antönien ausmachen, zeigt schon der einfache Blick auf einige Eckdaten dieser klassischen Walsersiedlung mit weit verstreuten Höfen.

Bis zur Fusion im Jahr 1978 bildeten St. Antönien-Ascharina, St. Antönien-Rüti und St. Antönien-Castels je eigenständige politische Gebilde. St. Antönien-Castels hob sich von den beiden anderen in mehrfacher Hinsicht ab. So wies diese Gemeinde mit 2 839 Hektar die grösste Gesamt- und mit 565 Hektar die grösste unproduktive Fläche auf. Von näherer armenrechtlicher Bedeutung war die Tatsache, dass in Castels und Rüti die Alpen privaten Genossenschaften gehörten, sie also im Privatbesitz der Nutzungsberechtigten standen, während Ascharina nicht nur über mehr Wald, sondern auch über eine gemeindeeigene Alp und im Gegensatz zum alp- und weidlosen Castels damit über ein ungleich grösseres Vermögenssubstrat verfügte.[261] Auch lässt die geringe Einwohnerzahl von 134 Personen im Jahr 1970 (gleich viele wie Ascharina; Rüti: 95), wovon 26 in der Land- und Forstwirtschaft als Kleinstbetriebe tätig, bereits erahnen, dass Castels sich zwar sehr schwertat, selber ein ausreichendes Armengut aufzubauen, dies aber über andere Wege zu kompensieren versuchte.

Diese Rahmenbedingungen machten St. Antönien-Castels zu einer typischen kleinen Bündner Berggemeinde, die bei einem geringen Steuersubstrat, hohen Schulkosten und darüber hinaus aufwendigen Lawinenverbauungen ihren finanziellen Verpflichtungen nur mit allergrösster Mühe nachkommen konnte. St. Antönien-Castels gehörte denn auch, wie Untervaz und Cazis, zu den 40 bis 45 ärmsten Gemeinden, welche vom Kanton unterstützt werden mussten.

Die drei genannten St. Antönier Gemeinden bildeten unter der Bezeichnung «Talschaft St. Antönien» jahrzehntelang eine eigentliche Einheit. Verschiedene Aufgaben wie die Stromversorgung, das Schul- und das Strassenwesen, das Feuerwehrwesen, aber auch die Kirche, das Kur- und Verkehrsvereins- oder das Zivilstandswesen besorgten sie gemeinsam. Diese enge Zusammenarbeit und die sie prägende Finanzschwäche liessen Rüti und Castels im Jahr 1978 zur Gemeinde St. Antönien fusionieren.[262] Die schon erwähnten besonderen Verhältnisse am Nutzungsvermögen bildeten den Hauptgrund, dass sich St. Antönien-Ascharina an dieser Gemeindevereinigung nicht beteiligen mochte. Vor allem die Befürchtung, dass man durch den Zusammenschluss in den Holzbezugsrechten zu stark eingeschränkt würde, verhinderten eine Zustimmung. Dennoch schlossen sich die beiden Gemeinden 2007 zur neuen Gemeinde St. Antönien zusammen, die ihrerseits durch die Fusion mit Luzein im Jahr 2016 in der gleichnamigen Gemeinde aufgegangen ist.

Aus armenspezifischer Sicht drängt sich die Frage auf, ob eine solch ressourcenarme Gemeinde wie St. Antönien-Castels sich bei der Organisation und Finanzierung des Armenwesens im Vergleich zu den schon beobachteten vor spezielle Herausforderungen gestellt sah.

6.4.2. Die Vermögenslosigkeit bestimmt die armenrechtliche Zuständigkeit

Es ist an früherer Stelle ausführlich dargelegt worden, dass viele Gemeinden bis weit ins 20. Jahrhundert, wenn überhaupt, nur zurückhaltend direkte Steuern erhoben.[263] Die Ausgaben der Gemeinden wurden vor allem mit Erträgnissen aus dem Nutzungsvermögen bestritten. Konnten viele Gemeinden (wie etwa ausgeprägt das näher betrachtete Untervaz, aber auch Cazis) vor allem auf ihre Einnahmen aus dem Wald zählen (auch wenn diese starken Konjunkturschwankungen ausgesetzt waren), fehlte in Castels mangels eigenem Nutzungsvermögen diese Einnahmequelle fast ganz. Diesem Umstand zum Trotz erhob die Gemeinde nur das Minimum der vom Kanton für Defizitgemeinden geforderten direkten Steuern.[264]

---

261 In Castels stand auch sämtlicher Wald im Privateigentum.

262 Während sich am 10. August 1978 Rüti mit fünf gegen vier Stimmen dafür aussprach, stimmte am folgenden Tag Castels der Fusion mit 10 gegen eine Stimme zu (GRP Mai 1978, S. 590, 591).

263 Vgl. Kap. IV.6.2.2.

264 So machte 1944/45 die Vermögenssteuer von 4 Promille mit 3 303.58 Franken etwa ein Viertel der Gesamteinnahmen von 13 830.– Franken aus (Erwerbssteuer 1,6 Promille, dazu auch eine Virilsteuer von 2.– Franken, eine

Deren Einnahmen vermochten denn auch während vieler Jahre nicht einmal den negativen Rechnungssaldo der Armenunterstützungen zu decken: So standen etwa 1947/48 Steuereinnahmen von 6 120.31 Franken Unterstützungsleistungen von 21 957.56 Franken (was praktisch dem Rechnungssaldo der Armenpflege entsprach) gegenüber.[265] Zwar erhob die Gemeinde eine Vielzahl von verschiedenen Steuern (Vermögens-, Erwerbs-, Viril-, Grund-, Vieh-, Haushaltungs- oder Hundesteuer), doch mit der kleinen (und stetig abnehmenden) Anzahl Beschäftigter bzw. Steuerpflichtiger in der Gemeinde[266] konnten die Verwaltungsausgaben in aller Regel nur zu einem Bruchteil mit Steuereinnahmen gedeckt werden. Wie andere vergleichbare Gemeinden war St. Antönien-Castels deshalb gezwungen, auf alle möglichen Gemeindeleistungen eine Abgabe zu erheben (z. B. ein Kamingeld, Taxen für Ackerbaugeräte, «Signalflaggen»), was den Gemeindehaushalt aber nicht spürbar verbesserte. Die «finanzielle Ohnmacht»[267] der Gemeinde war bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts offenkundig.

Die Bilanz von Castels wies denn auch stets nur geringe Reinvermögen aus, so etwa in der Jahresrechnung 1946 ein solches von 22 098.31 Franken oder im Jahr 1951 von 53 087.75 Franken, um in den 1960er- und 1970er-Jahren teilweise wiederum auf gegen die Hälfte dieses Vermögenswertes zu fallen.[268] Es fehlte Castels demnach von jeher an einer ausreichenden Vermögensbasis, um etwa die grossen Armenlasten zu bestreiten. Dies war denn auch der Hauptgrund, dass sich hier der Bürgergemeinde zu keiner Zeit die Alternative eröffnete, diese Aufgabe als selbstständige Korporation wahrzunehmen. Die Bürgergemeinde spielte in St. Antönien im Armenwesen zu keiner Zeit eine entscheidende Rolle. Ihr verblieb einzig das Einbürgerungswesen als eigenverantwortliche Angelegenheit. Die Armenpflege bildete damit stets einen Verwaltungszweig der politischen oder Einwohnergemeinde.

6.4.3. Einbürgerungstaxen als wichtigste Finanzierungsquelle für das Armenwesen

Gezwungenermassen waren die Armenlasten in einer Kleinstgemeinde wie St. Antönien-Castels eine besondere Bürde für die Einwohner und beanspruchten wie anderswo einen wesentlichen Anteil an den gesamten Verwaltungsausgaben.[269] Die Gemeinde sah sich veranlasst, das armenrechtliche Rechnungsdefizit über die ordentliche Betriebsrechnung auszugleichen. Die Entwicklung der Unterstützungsausgaben verlief ähnlich wie in den beiden schon beschriebenen und auch in anderen Gemeinden, weshalb sich die Ausführungen zu St. Antönien-Castels im Wesentlichen auf die Einbürgerungspraxis als besonderes Vehikel der Mittelbeschaffung beschränken können.

Gleich wie vielenorts auch, war die Äufnung eines Armenfonds und dessen Mehrung in St. Antönien-Castels ein schwieriges Unterfangen. Es fehlte der Gemeinde im Gegensatz vor allem zu Ascharina, aber auch zu St. Antönien-Rüti, wo 1853 «der Erlös von 5 Kuhweiden im Betrag von Fr. 21.25 Rp. alljährlich zum Armengut verwendet werden» sollte[270] – mangels gemeindeeigener Weiden an solchen Einnahmemöglichkeiten aus dem Nutzungsvermögen. Das «Inventar der amtlichen Armenpflege» wies denn auch etwa 1903 nur ein kleines Kapital in Höhe von 6 865.50 Franken auf.[271] Sporadische ausserordentliche Einnahmen wie etwa ein Beitrag der Gemeinde von 3 200.– Franken zur Vermehrung des Armenfonds im Jahr 1906 waren wenig geeignet, die Armenpflege auf nachhaltige Weise zu sanieren. Erschwerend kam hinzu, dass St. Antönien-Castels

---

Grundsteuer von 1 Promille, eine Viehsteuer von 4 Promille, eine Hauhaltungssteuer von 6.– Franken und eine Hundesteuer. In den 1950er-Jahren trugen dann die Quellensteuern von Fremdarbeitern für die Lawinenverbauung einen grösseren Anteil an den Gesamteinnahmen ein, so 1955/56 3 123.75 Franken von 23 212.20 Franken Gesamteinnahmen (StAGR St. Antönien-Castels, X 1 e 5, Mappe 1). Noch 1975 und 1976, also kurz vor der Fusion mit St. Antönien-Rüti, zeigten sich die bescheidenen Einnahmemöglichkeiten der Gemeinde; so betrug etwa das Aufkommen aus der Kantonssteuer der natürlichen und juristischen Personen im Durchschnitt der Jahre 1975 und 1976 je Kopf der Bevölkerung 351.– Franken (in Rüti gar 175.– Franken) bei einem kantonalen Durchschnitt von 996.– Franken (StAGR St. Antönien-Castels X 1 e 5, Mappe 3).

265 StAGR St. Antönien-Castels, X 1 e 5, Mappe 18.

266 1950: 78; 1960: 57; 1970: 53 (StAGR St. Antönien-Castels, X 1 e 5, Mappe 18).

267 So die kantonale Gemeindeverwaltungskontrolle in ihrem Bericht zur Jahresrechnung 1951/52 (StAGR St. Antönien-Castels, X 1 e 5, Mappe 18).

268 Vgl. entsprechende Jahresberichte (StAGR St. Antönien-Castels, X 1 e 5, Mappe 1).

269 So betrugen sie etwa im Rechnungsjahr 1944/45 mit 14 224.14 Franken mehr als die Hälfte der Verwaltungsausgaben von 27 171.26 Franken (1955/56: 13 409.70 Franken zu 33 834.42 Franken; 1960: 10 336.75 Franken zu 43 820.80 Franken [StAGR St. Antönien-Castels X 1 e 5, Mappe 1]).

270 BM 1855, S. 108.

271 GAStA, Schachtel «II B 9».

nicht wie verschiedene Gemeinden (so Untervaz und vor allem Cazis) über ein eigenes Armenhaus verfügte, in dem sie ihre bedürftigen Bürger kostengünstig hätte unterbringen können. Weil in Castels also fast jegliche Vermögensressourcen und damit ein Armengut fehlten, war die Gemeinde gezwungen, andere Finanzierungsquellen für die Unterstützung ihrer Bürger zu erschliessen, um das Fehlende zu kompensieren.

Wie verschiedene vergleichbare finanzschwache Gemeinden fand St. Antönien-Castels einen Erfolg versprechenden Ausweg in einer verstärkten Einbürgerungspraxis. Die damit verbundenen Einnahmen in Form von Einbürgerungstaxen sollten zur Finanzierung des Armenwesens wesentlich beitragen. Gleich wie die Nachbargemeinde Rüti bürdete sich auch Castels mit dem «Einkauf» von so manchen heimatlosen Familien und Personen eine potenziell schwere Armenlast auf. Der Korrespondent des Bündnerischen Monatsblatts stellte 1855 denn auch etwas sarkastisch fest: «Wenn vor einigen Jahrzehnten Jemand heimatlos war, der brauchte nur nach St. Antönien zu gehen, wo er eine Heimat wohlfeilen Kaufs erhielt.»[272] So wurden zwischen 1811 und 1948 in Castels 27 Personen, teilweise samt ihren Familien, eingebürgert (genau gleich viele wie in St. Antönien-Rüti),[273] ohne natürlich je die Absicht zu haben, daselbst Wohnsitz zu nehmen. Die Einbürgerungen fanden in zwei Phasen statt. Nach mehreren Bewilligungen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts trat bis in die 1940er-Jahre ein langer Unterbruch ein. Frühere schlechte Erfahrungen mit Einbürgerungen hatten die Gemeinde zwischenzeitlich offenbar zu einem Umdenken bewogen und liess sie zurückhaltender werden. So wurde etwa das Einbürgerungsgesuch eines Joseph Brandner aus Tirol an der Bürgerversammlung vom 19. Juni 1930 deutlich abgelehnt: «In Erfahrung, dass unsere Gemeinde mit Einbürgerungen schlechte Geschäfte gemacht hat, wird mit 23 gegen 1 Stimme das Gesuch abgewiesen.»[274] Man war sich offenbar einig, das Risiko hoher künftiger Armenlasten nicht mehr einzugehen.

Angesichts steigender Gemeindedefizite und finanzieller Abhängigkeit vom Kanton verblassten die Bedenken aber zusehends und traten in den Hintergrund. Mit der Aussicht auf namhafte Einbürgerungstaxen schien das Risiko späterer Armenlasten vertretbar. Die Folge war allein in den 1940er-Jahren mit 13 bewilligten Gesuchen für hiesige Verhältnisse eine eigentliche Einbürgerungswelle. Die in jenen Jahren verbuchten Einnahmen aus den Einbürgerungstaxen hellten die Gemeinderechnung wesentlich auf.[275] Dies zeigt der beispielhafte Blick auf die Jahresrechnung 1945/46. Während die Gemeinde per 12. Oktober 1944 über ein Reinvermögen von 11 314.59 Franken verfügte, betrugen allein die ebenfalls in der Bilanz aufgeführten Einbürgerungstaxen in jenem Jahr hohe 12 200.– Franken, womit sich das Gemeindedefizit mit ca. 13 342.– Franken um einiges erträglicher gestaltete. Schon im Jahr vorher und zwei Jahre danach verschönerten zwei Integrationsfälle mit einer Einbürgerungstaxe von je 6 000.– Franken das Bilanzbild auf entscheidende Weise.

Die hohen Einbürgerungstaxen hatten die gewünschte Wirkung; sie verliehen der Armenpflege eine breitere Unterstützungsbasis. Wies der Armenfonds 1945/46 noch 10 833.– Franken auf, so erhöhte er sich in den unmittelbar darauffolgenden Jahren markant. Die Aktiven von 57 511.55 Franken im Jahr 1950 waren hauptsächlich bei der Standeskasse Graubünden (35 100.– Franken) und bei der politischen Gemeinde (12 110.– Franken) angelegt. Öffentlich-rechtliche Institutionen hatten die frühere Anlage und Sicherstellung der Kapitalien bei Privaten[276] weitgehend abgelöst. Danach stabilisierte sich der Fonds bis in die 1970er-Jahre zwischen 60 000.– Franken und 65 000.– Franken,[277] um in der Eröffnungsbilanz per 1. Januar 1979 der fusionierenden Gemeinden Castels und Rüti 69 355.60 Franken zu betragen.[278]

---

272 BM 1855, S. 107.

273 StAGR Einbürgerungen 1801–1960 (1965), II. Teil Regesten/Verzeichnisse, S. 627–629.

274 GAStA, Buch II C 1.4.

275 Vgl. jeweilige Jahresrechnungen (StAGR, St. Antönien-Castels, X 1 e 5, Mappe 1).

276 So war etwa 1906 das Kapital in Höhe von 15 893.49 Franken bei neun Privatpersonen und als Obligation (5 000.– Franken) bei der Stadt Chur sichergestellt (GAStA, Schachtel «II B 8»). Diese Praxis widersprach der Verordnung des Kleinen Rates vom 15. Januar 1874 und vom 13. März 1914, wonach das Kapitalvermögen der Gemeinde sicher, d. h. beim Kanton selber, bei der Standeskasse oder bei der Kantonalbank, anzulegen sei (vgl. oben Kap. IV.7.2.1.).

277 Vgl. entsprechende Jahresrechnungen (StAGR St. Antönien-Castels, X 1 e 5, Mappe 1).

278 GAStA, Schachtel «II B 7c, Finanzwesen, JR 1979–2015».

6.4.4. Allmähliche Loslösung vom kantonalen Joch

Es waren in St. Antönien-Castels im Gegensatz zu vielen zwar ebenfalls kleinen, dafür aber waldreichen Gemeinden die fehlenden Einnahmen vor allem aus dieser Nutzungskategorie, welche der Gemeinde das finanzpolitische Leben und damit auch das Tragen ihrer Armenlasten schwer machten. So war denn auch Castels eine jener Gemeinden, für die der Kanton zwischen 1908 und 1957 mit 485 309.98 Franken nach den Gemeinden Surcuolm, Untervaz, Selma, Morissen und Braggio mit am meisten Defizitbeiträge leisten musste.[279] Dazu kam, dass in solchen Kleingebilden oft die fähigen Leute fehlten, um den immer komplexeren Verkehr mit den kantonalen Behörden und die administrativ aufwendigen Aufgaben wie etwa das Armenwesen zum Wohle der Gemeinde zu überschauen und zu bewältigen. So musste neben anderen ähnlich strukturierten Gemeinden (vor allem im Calancatal) 1950 auch in St. Antönien-Castels das Armenwesen vollständig durch die kantonale Gemeindeverwaltungskontrolle erledigt werden.[280]

In dieser finanziell schwierigen Situation tat rettende Hilfe doppelt not. Schon kurz nach Inkrafttreten des Armengesetzes 1955 konnte die Gemeindeverwaltungskontrolle denn auch feststellen, dass das Sinken der Nettoaufwendungen im Armenwesen – pro 1956/57 von 13 193.90 Franken auf noch 8 829.05 Franken – vor allem den Auswirkungen dieses neuen Gesetzes zuzuschreiben sei. Und schon 1970 hatten die Armenunterstützungen mit 3 844.95 Franken im Vergleich zu den Aufwendungen für das Schulwesen (31 077.– Franken) und jenen für das Strassenwesen (6 062.95 Franken) deutlich an Bedeutung eingebüsst. Zu dieser raschen Erholung trugen sodann die Finanzausgleichsbeiträge von 1958 bis 1977 im Betrag von jährlich 712 037.40 Franken entscheidend bei.[281] Die beiden kurz hintereinander eingeführten Entlastungsmassnahmen kamen für die kleine Berggemeinde einer wirtschaftlichen Wende gleich.

Die weitere finanzwirksame Entwicklung wie etwa die einsetzende Konjunkturerholung sorgte zusätzlich dafür, dass die nunmehr fusionierte Gemeinde St. Antönien bereits 1979 einen Einnahmenüberschuss von 128 257.80 Franken ausweisen konnte. Dazu trugen unter anderem massgeblich höhere Eingänge an Spezialsteuern bei. Wenn sich auch die Nettoausgaben für das Armenwesen immer noch auf 18 136.50 Franken und damit knapp 5 Prozent der gesamten Verwaltungsausgaben beliefen, so hatten die verschiedenen Sanierungsmassnahmen und dazu optimistische Wirtschaftsaussichten ihre ausgabensenkende Wirkung nicht verfehlt; die vormals sorgenbeladene Fürsorge hatte sich in einen durchschnittlichen Verwaltungszweig verwandelt. Auch in verwaltungstechnischer Hinsicht konnte das Gemeindeinspektorat in seinem Bericht vom 4. Juni 1980 befriedigt feststellen, dass die neue Gemeinde mit Umsicht administriert werde.[282] Die Erholung setzte sich fort, sodass auch 1984 ein gutes Rechnungsergebnis ausgewiesen werden konnte.[283] Die Gemeinde verblieb aber weiterhin unter einer erhöhten Finanzaufsicht des Kantons.

Der Armenfonds schliesslich in Höhe von mittlerweile immerhin 91 978.10 Franken (per 31. Dezember 1983) wurde im Rahmen einer für alle Ausgleichsgemeinden durchgeführten Transaktion neu bei der Graubündner Kantonalbank in Form einer langfristigen, gut verzinslichen Termingeldanlage angelegt.[284] Die Unterstützungsmittel sollten damit auf eine dauerhaft gesicherte Grundlage gestellt werden.

6.4.5. Kurzfazit: Armenbelastete Berggemeinde am kantonalen «Finanztropf»

Die Gemeinde St. Antönien-Castels steht beispielhaft für die grosse Zahl der damaligen kleinen und kleinsten, in aller Regel fast mittellosen Berggemeinden. Deren wirtschaftlich-finanzielle Situation widerspiegelte sich in ihren armenpolitischen Lasten. Im Gegensatz zu vielen anderen vergleichbaren Dorfschaften verfügte die kleine Berggemeinde aber über keinerlei Vermögenssubstrat, das als finanzielle Basis gedient hätte,

---

279 Vgl. auch die Tabelle in Kap. IV.5.7.; gemäss Bericht über die Finanzlage der Gemeinden St. Antönien-Castels und St. Antönien-Rüti vom 31. August 1978 wurde die finanzschwache Gemeinde Castels bis dahin mit total 1 528 035.38 Franken unterstützt (StAGR St. Antönien-Castels, X 1 e 5, Mappe 3).

280 Vgl. auch Kap. IV.5.3.

281 Vgl. StAGR St. Antönien-Castels, X 1 e 5, Mappe 18.

282 GAStA, Schachtel «II B 7c, Finanzwesen, JR 1979–2015».

283 StAGR St. Antönien-Castels, X e 5, Mappe 18.

284 Gleichzeitig wurde der bestehende Schulfonds aufgelöst und die nicht bei der Standesbuchhaltung angelegten Mittel dem übrigen Gemeindevermögen zugeführt. Seit Inkrafttreten des Gemeindegesetzes vom 28. April 1974 hatte der Schulfonds keine Bedeutung mehr, weil sämtliche Aufgaben im Zusammenhang mit dem Schulwesen Pflichtaufgaben der Gemeinde darstellten.

um die hohen Unterstützungsausgaben zu tragen. Es fehlten nicht nur die Einnahmen aus Wald- und Weidtaxen – die später erhobenen bescheidenen Steuereinnahmen vermochten ebenso wenig dazu beizutragen, die Verwaltungsausgaben zu decken, weshalb den Ausgaben praktisch keine Einnahmen gegenüberstanden. Im Gegensatz zu den beiden näher betrachteten Gemeinden Untervaz und Cazis mit ihren Armenhäusern bzw. Bürgerheimen stand St. Antönien-Castels ausserdem keine Einrichtung zur Verfügung, in welcher es seine Bedürftigen selbstbestimmt und unter eigener Kostenhoheit hätte unterbringen können. Angesichts der seit jeher fehlenden ökonomisch-institutionellen Grundlagen sah die Bürgergemeinde denn auch davon ab, sich in der Armenpflege zu engagieren; zu gross war ihre Abhängigkeit von der politischen Gemeinde.

Wie alle Gemeinden stand auch Castels aufgrund der Armenordnung von 1857 in der Pflicht, seine Bedürftigen zu unterstützen. Der alljährliche Ausfall der amtlichen Armenrechnung musste über die ordentliche Betriebsrechnung der Gemeinde ausgeglichen werden, was dieser aber anderweitig benötigte Finanzmittel entzog. Castels war damit mehr noch als andere Gemeinden auf die finanzielle (und auch administrative) Unterstützung des Kantons angewiesen. Dessen real- und wirtschaftspolitische Anstrengungen waren in jenen Jahrzehnten denn auch schwergewichtig darauf ausgerichtet, den kleinen, bedrängten Berggemeinden in den Randregionen das ökonomische Überleben zu sichern und ihnen mit entsprechenden finanziellen Unterstützungsinstrumenten unter die Arme zu greifen. St. Antönien-Castels war eine dieser Gemeinden, welche aus einer eigentlichen «Schirmherrschaft» des Kantons ganz besonderen Nutzen zogen. Mit dessen Wirksamwerden verlor das Armenwesen in der Gemeinde allmählich seine finanzpolitische Brisanz.

Die eingangs gestellte Frage, ob arme, ökonomisch «nackte» Berggemeinden wie St. Antönien-Castels sich besonderen armenpolitischen Herausforderungen gegenübersahen, kann zusammenfassend sowohl bejaht als auch verneint werden. Praktisch ohne eigene ökonomische Ressourcen machte sich diese Gemeinde völlig abhängig von der kantonalen Unterstützung etwa in Form von Defizitbeiträgen mit deren strengen Bedingungen und Auflagen. Die eigene Autonomie war damit auf ein Minimum reduziert. Andererseits konnte sich St. Antönien-Castels wie alle Gemeinden gewiss sein, dass der Kanton seiner ihm gemäss der Armenordnung obliegenden subsidiären Unterstützungspflicht nachkam. Vereinfacht und aus einer streng finanzrechtlichen Optik konnte es für die Gemeinde deshalb keine entscheidende Rolle spielen, welchem Umstand ihre schwierige wirtschaftlich-finanzielle Lage hauptsächlich zuzuschreiben war – wie bei den meisten Gemeinden jener Zeit war aber auch in St. Antönien-Castels das Armenwesen ursächlich für die misslichen finanziellen Verhältnisse.

7. Fazit: Organisationsrechtliche Weichenstellungen; Erkenntnisse / Thesen

Das Verhältnis zwischen den Bürgern und den Niedergelassenen lag nach dem Niederlassungsgesetz von 1853 im Argen. Streit und Bitterkeit beherrschten den sozialen Umgang in der Gemeinde. Die Bürger regierten in der Gemeinde uneingeschränkt, den Niedergelassenen standen keine Rechte zu, sondern allein die Pflicht, Steuern zu entrichten. Die Bündner Gemeinde war damit gleichbedeutend mit der Bürgergemeinde. Einigen klugen Köpfen wie etwa dem konservativen Politiker und Nationalrat Andreas Rudolf von Planta war bewusst, dass sich Graubünden von dieser Entwicklung abwenden musste, um das Gemeindewesen für die Aufgaben der Zukunft zu rüsten. Es galt zu verhindern, dass sich die Gemeinde zweiteilte in eine mittellose politische Gemeinde, welcher die meisten öffentlichen Aufgaben zugewiesen wurden, auf der einen Seite und eine Bürgergemeinde mit nur noch einigen wenigen Reservatrechten, aber im Eigentum des Gemeindevermögens auf der anderen Seite. Der «Dualismus», der in anderen Kantonen zu unerfreulichen Zuständen geführt hatte, sollte Graubünden erspart bleiben. Hierfür aber mussten der wachsenden Zahl an Niedergelassenen in der Gemeinde weitgehende Stimmrechte und Mitanteile an Gemeinde- und Korporationsgütern zugestanden werden. Der Wurf gelang, wenn auch gegen heftige Widerstände; das Niederlassungsgesetz brach mit den unhaltbar gewordenen Schranken. Die zugezogenen Schweizer Bürger erhielten das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten politischer Natur und in allgemeinen Verwaltungsfragen sowie in Angelegenheiten, welche rein ökonomische Nutzungen betrafen. Darüber hinaus wurde ihnen der Mitgenuss am Gemeindevermögen, mit Ausnahme des Armengutes und der Gemeinde-

löser, eingeräumt. Den Bürgern verblieben mit der Verwaltung und Nutzung des Armengutes einige historisch begründete Rechte. Die fortschrittliche Regelung stellte die Niedergelassenen den Bürgern grundsätzlich gleich.

Wegen seiner Öffnung gegenüber den Nichtbürgern wurde das bündnerische Niederlassungsgesetz denn auch als das liberalste in der ganzen Eidgenossenschaft bezeichnet.[285] Diesem Befund kann zugestimmt werden, wenn damit die Rechtsstellung der Niedergelassenen angesprochen wird, welche die Minimalanforderungen der Bundesverfassung übertrafen. Wenn Friedrich Pieth von einer «gesetzgeberischen Tat spricht, auf die Graubünden stolz sein darf»,[286] so wird er diesen Teilgehalt des Gesetzes im Auge gehabt haben, weniger hingegen die damit verknüpften strukturellen Folgen. Der Abschied des Grossen Rates an das Volk vom 26. Juli 1873 stellte in dieser Hinsicht nämlich nur vordergründig Klarheit her: «Der durchschlagende Grund für die Gewährung so weitgehender Nutzungs- und Stimmrechte an die Niedergelassenen liegt aber in der Absicht, einen einheitlichen Fortbestand und Ausbau unserer Gemeinden zu ermöglichen, im Gegensatz zu den nachteiligen, verderblichen Zuständen, wie sie in anderen Kantonen sich herausgebildet haben, wo durch eine Ausscheidung der Gemeindeangelegenheiten in solche mehr politischer Natur und in solche ökonomischer Natur sogenannte Einwohnergemeinden mit ganz getrennter Verwaltung entstanden sind.»[287] Die staatspolitische Entwicklung des bündnerischen Gemeindewesens sollte sich aber nicht derart konfliktfrei gestalten, wie sich dies die Protagonisten gewünscht hatten.

Die durch das Niederlassungsgesetz erfolgte Gabelung in eine Bürgergemeinde und in die neue politische Gemeinde kam zwar einer gewollten staatsrechtlichen Zäsur gleich. Umso heftiger wurde nun aber darüber gestritten, welche Rechte und Pflichten der Gesetzgeber den beiden Selbstverwaltungskörpern zuzuweisen beabsichtigt hatte bzw. darum, welcher Status der vom Niederlassungsgesetz gewollte sei. Hierin schuf das Gesetz mehr Verwirrung als Klarstellung und überliess vieles der kunstvollen Interpretation. Als Anstoss der jahrzehntelangen, mit juristischen und politischen Argumenten geführten Debatten diente die Frage nach der Eigentümerschaft am Gemeindevermögen und damit auch am Armengut. Sie wurde vom Kleinen Rat letztlich zugunsten der Einheits- oder Einwohnergemeinde entschieden. Das unsichere Feld der Exegese war damit aber noch nicht verlassen, den «festen Boden der gesetzlichen Begriffsbestimmung»[288] hätte allein ein Gemeindegesetz schaffen können. Als der gesetzliche Durchbruch 1974 im dritten Anlauf endlich gelang, hatte die Eigentumsproblematik und mit ihr die Frage des staatsrechtlichen Verhältnisses zwischen der politischen und der Bürgergemeinde ihr früheres Konfliktpotenzial wenn nicht verloren, so doch weitgehend eingebüsst.

Rückblickend blieben dem Kanton mit der Ablehnung eines Gemeindedualismus viele staatsrechtliche Erschwernisse erspart. Nicht nur wäre die ohnehin schon bestehende, unheilvolle Zersplitterung des Bündner Gemeindewesens weiter gefördert worden, sondern darüber hinaus wäre die Funktion der Gemeinde als gemeinschafts- und solidaritätsstiftende staatliche Urzelle stark beeinträchtigt worden. Sowohl für den gesellschaftlichen Zusammenhalt als auch auf institutioneller Ebene erwies sich das Miteinander letztlich als die zukunftsträchtigere Alternative zum Nebeneinander.

Für das Bündner Armenwesen lag die hauptsächliche Relevanz des Niederlassungsgesetzes darin, dass es die Zuständigkeit in organisatorische Bahnen lenkte. Weil die Besorgung der Gemeindearmenfürsorge durch die kantonale Verfassungs- und Gesetzgebung den politischen Gemeinden zur Pflicht gemacht wurde, soweit sie «nicht Sache der bürgerlichen Korporationen» war, bestand eine Kompetenzvermutung zugunsten der politischen Gemeinde. Die Klarstellung der institutionellen Verantwortlichkeit blieb aber vielfach eine bloss vermeintliche. In der Praxis bestanden noch jahrzehntelang Unklarheiten über die genauen Abgrenzungen, weil oft fraglich blieb, ob sich eine Bürgergemeinde zwecks Wahrnehmung ihrer Aufgaben überhaupt konstituiert hatte oder nicht. Angesichts der Vielfalt der Bürgergemeinden im Aufbau und in der Verwaltung wie auch hinsichtlich der Einwohnerzusammensetzung und des Vermögensbestands mochten diese Ungewissheiten nicht erstaunen.

Die vier armenpolitisch vertiefter betrachteten Gemeinden Chur, Untervaz, Cazis und St. Antönien-Castels haben mit ihren je unterschiedlichen

285 So etwa Manatschal (1914–1919), in: BM 1915, S. 117.
286 Pieth (1982), S. 472.
287 Abschied des Grossen Rates vom 26. Juli 1873, S. 5–6.
288 B 1964 betreffend den Erlass eines Gemeindegesetzes, S. 153, 231.

staatsrechtlichen und sozialpolitischen wie auch ökonomischen Voraussetzungen diese Erkenntnis beispielhaft veranschaulicht. Die gewachsenen Gemeindestrukturen und die vorhandene Vermögensbasis diktierten zwar die Organisation und die Finanzierung des Armenwesens massgeblich. Sodann aber verleitete die hohe organisatorische Selbstständigkeit bei der armenpolitischen Aufgabenerfüllung viele Bürgergemeinden dazu, die Armenpflege weniger aus rationalen als vielmehr aus emotionalen Motiven weiterhin wahrzunehmen. Kaum eine Bürgergemeinde überliess die Betreuung ihrer bedürftigen Bürger freiwillig und ohne Not der politischen Gemeinde – zu stark war sie mit dieser historischen Kernaufgabe verbunden. Zudem befand sich die Bürgergemeinde finanzpolitisch ohnehin in einer Art komfortablen Lage, indem die Armenordnung von 1857 sie wenig verbindlich dazu anhielt, für ein ausreichendes Armengut zu sorgen. Die politische Gemeinde musste ihr gewissermassen den Rücken freihalten, indem sie für einen Ausfall der Armenrechnung einzustehen hatte. Dennoch lag es natürlich im Interesse der Bürgergemeinde und der wirtschaftlichen Belastung ihrer Zugehörigen, die Armenlasten selbstbestimmend zu regeln, um sie möglichst tief zu halten. Die beiden Gemeinden Untervaz und Cazis mit ihren Armenhäusern und Bürgerheimen sind der beispielhafte Ausdruck dieser Bemühungen. Der Gemeinde St. Antönien-Castels fehlte ein solches eigenverantwortliches «Lenkungsinstrument», wie ihr auch andere Einnahmequellen von vornherein verschlossen blieben, weshalb sie sich notgedrungen von der Armenpflege trennte und sie der Einwohnergemeinde überliess.

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse lassen sich folgende Thesen aufstellen:

1. Der Bürgergemeinde wurde 1874 in der Armenpflege ein eigentliches Primat zugewiesen, d. h., das «Zugrecht» ermöglichte es ihr, diese bürgerliche Kern- oder Uraufgabe mit einer auch nur rudimentären Organisation wahrzunehmen.
2. Beim Entscheid der Bürgergemeinde, die Armenpflege weiterzuführen, waren in erster Linie nicht finanzrechtlich-rationale, sondern historisch-emotionale Gründe wegweisend. Aus der Aufgabenwahrnehmung erwuchs ihr aufgrund der «Ausfallhaftung» durch die politische Gemeinde kaum ein finanzpolitisches Risiko.
3. Für die politische Gemeinde stellte der Entscheid der Bürgergemeinde, das Armenwesen zu betreuen, organisations- und finanzpolitisch ein zweischneidiges Schwert dar. Zwar wurde sie von dieser Aufgabe entlastet, auf die Verwendung von Unterstützungsmitteln und damit auf die Höhe der Armenlasten hatte sie aber keinen direkten Einfluss. Der Ausgleichspflicht stand also kein entsprechendes Mitwirkungsrecht gegenüber.
4. Das Niederlassungsgesetz stellte weniger in finanzrechtlicher Hinsicht (dafür waren in erster Linie die spezifischen Armenerlasse und das austarierte finanzpolitische Ausgleichssystem massgebend) als vielmehr in organisationsrechtlichen Belangen die Weichen für die künftige Armenpflege.

VI. KANTONALES FÜRSORGEGESETZ (1920–1986): Geteilte Zuständigkeiten

«1. Die Trinker sind Sklaven des Alkohols, d. h. des Bieres, des Weines, des vergorenen Mostes, des Schnapses, der braunen Schnäpse und der Liköre. 2. Als solche Sklaven schädigen sie sich selbst, ihre Angehörigen, ihre Gemeinden und das ganze Volk. 3. In einem Rechts- und Wohlfahrtsstaat darf eine solche Schädigung nicht stattfinden. Es hat deshalb niemand das Recht, ein Trinker oder eine Trinkerin zu sein. [...] 6. Es ist daher die Pflicht des Staates, der Kantone und damit ihrer Behörden, Massnahmen zu treffen, welche die Trinker veranlassen, abstinent zu leben. [...] 9. Diese Zusammenarbeit aller kann nur durch ein spezielles Gesetz für Trinkerfürsorge erreicht werden.»[1]

Diese und weitere Grundsätze über die Trinkerfürsorge des kantonalen Fürsorgers liessen die gesellschaftspolitische Bedeutung der Bekämpfung des Alkohols in den Jahrzehnten des Übergangs ins 20. Jahrhundert erahnen. Die «Trunksucht» bildete eines der drängendsten sozialen Probleme jener Zeit.[2] Die gesellschaftliche Dimension des Alkoholismus drückte sich auch in der Gewaltstatistik aus, waren doch gemäss einschlägiger Botschaft wenigstens 40 Prozent aller Verbrechen und Delikte auf überhöhten Alkoholkonsum zurückzuführen und etwa jeder Vierte der «Irrsinnigen» Opfer des Alkoholmissbrauchs.[3] Angesichts solcher Zustände konnte es wenig erstaunen, dass die Bekämpfung dieser «Volkskrankheit»[4] in Graubünden wie auch schweizweit zur eigentlichen Staatsaufgabe erklärt und der Ruf nach einer Neuorganisation des Armen- und Fürsorgewesens im Kanton immer lauter wurde.

1. Ausgangslage, Entstehungsgrund und Regelungszweck: Die «Trinkerfürsorge» als Staatsaufgabe

1.1. Ausgangslage und Entstehungsgrund: Der Alkoholmissbrauch als sozialpolitischer Missstand

Die vom kantonalen Fürsorger mit drastischen Worten beschriebenen Folgen des Alkoholmissbrauchs und sein eindringlicher Appell, dessen schädliche Wirkungen mit aller Macht zu bekämpfen, sind vor dem Hintergrund der damaligen schwierigen Lebensumstände einzuordnen. Die gesellschaftlichen Veränderungen und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Jahren und Jahrzehnten der Jahrhundertwende, dazu die Kriegsereignisse der Jahre 1914 bis 1918 und die folgenden schweren Wirtschaftskrisen hatten zu grosser Armut in der Bevölkerung geführt. In der oftmals ausweglosen Situation suchten die Betroffenen dann nicht selten Zuflucht beim Alkohol und verfielen der «Trunksucht». Peter Conrad bezeichnete diese als die Hauptursache des sozialen und sittlichen Niedergangs des Einzelnen und der Familie.[5] Der übermässige Alkoholkonsum wurde denn auch als eine der wichtigsten Quellen der Verarmung und Verwahrlosung zahlreicher Familien erkannt, wobei vielfältige Wechselwirkungen zwischen Alkoholkonsum und Fürsorgebedürftigkeit bestanden und Ursache und Wirkung in vielen

---

1 Luzi (1950), S. 11–12.

2 Vgl. LB 1942, S. 92–93. Der Alkoholkonsum erreichte seinen Höhepunkt im langjährigen Mittel der Jahre 1893/1902 mit einem Verbrauch von rund 186 Liter (l)/EW, wovon rund 89 Liter Wein und 7 Liter Schnaps. 1913/22: rund 140 l/EW (53 Liter Wein, 6 Liter Schnaps [https://hsso.ch/#]). (Zum Vergleich 2018: 55 Liter Bier, 32 Liter Wein, 3,6 Liter Spirituosen [https://zahlen-fakten.suchtschweiz.ch/de/alkohol/kennzahlen/konsum.html]). Auch im Landesbericht 1966 wurde festgestellt, dass der Alkoholismus nach wie vor eines der grössten Probleme im Kanton sei (S. 195). Und zwölf Jahre später stellte er immer noch eine «soziale Belastung» dar. Der Realität sei mit einer geeigneten Abwehrstrategie zu begegnen, wenn man die entstehende menschliche Not und die volkswirtschaftlichen Folgekosten (gesamtschweizerisch 1,5 Milliarden Franken) nicht hinnehmen wolle (LB 1978, S. 162–163). Auch in einer Standortbestimmung der Bezirksfürsorgekommission Oberland II schliesslich wurde der Alkohol von Befragten, die mit der Fürsorgestelle zusammenarbeiteten, in den Bergtälern als eines der grössten sozialen Probleme bezeichnet (Käser / Schaer, Soziale Standortbestimmung im Fürsorgebezirk Oberland II, Ilanz GR, Ilanz und Zürich, Oktober 1968, S. 32–33).

3 Botschaft betreffend den Erlass eines Fürsorgegesetzes vom 10. Januar 1920, S. 65, 67 (zit. B FG).

4 So bezeichnet sogar noch im Landesbericht 1972, S. 167.

5 Conrad (1924), S. 12.

Fällen ineinander übergingen und kaum zu eruieren waren. Die offensichtlich gesellschaftsschädigenden Folgen des weitverbreiteten Alkoholkonsums verlangten nach wirksamen Massnahmen der Behörden. Entsprechende Regelungen wiesen damit einen starken armen- bzw. fürsorgerechtlichen Bezug auf.

Mit dem Fürsorgegesetz im Jahr 1920[6] betrat der Kanton jedoch keineswegs Neuland in der Bekämpfung der «Trunksucht». Verschiedene vorangegangene Anläufe, dem Übel mit gesetzgeberischen Mitteln zu begegnen, waren aber, wenn nicht zum Scheitern verurteilt, so doch in der Praxis schwierig umzusetzen gewesen.[7] Zu nennen ist etwa das Wirtschaftsgesetz vom 1. Januar 1901,[8] welches das Verabreichen von geistigen Getränken beschränkte. Die Verordnung betreffend den Ausschank und Kleinverkauf von gebrannten Wassern vom 29. Mai 1917[9] verbot den Verkauf solcher Getränke an Personen, die betrunken oder notorische Trinker, bzw. an solche, die wegen «Trunksucht» bevormundet waren. Mit dem Polizeigesetz vom 1. Januar 1898[10] war noch früher erfolglos versucht worden, der Sucht zu Leibe zu rücken.

Daneben sollte aber das Übel, in Graubünden wie auch schweizweit, nicht nur mit polizeilichen, sondern auch mit Massnahmen von ausgesprochenem Fürsorgecharakter angegangen werden. Das Fürsorgegesetz von 1920 wies zu diesen Bestrebungen, welche einer breiten Abstinenz- und Trinkfürsorgebewegung entstammten, einen engen Bezug auf. Auf eidgenössischer Ebene waren etwa die Gründung des Blauen Kreuzes 1877, die 1886 erlassene Alkoholgesetzgebung des Bundes oder die 1901 erfolgte Gründung der Schweizerischen Zentralstelle zur Bekämpfung des Alkoholismus zu nennen. In Graubünden entstand 1891 in Davos der erste Regionalverein des Blauen Kreuzes, dem im gleichen Jahr Arosa und 1892 Chur folgten. Demselben Anliegen verpflichtet fühlte sich die Bündnerische Gesellschaft für Trinkerfürsorge, welche 1915 gegründet wurde, nachdem ihr der Grosse Rat einen Betriebsbeitrag in Höhe von 4 500 Franken aus dem Alkoholzehntel des Bundes zugesprochen hatte.[11] Das neue Fürsorgegesetz wurde denn auch nicht zuletzt mit dem Anspruch erlassen, die Arbeit der seit fünf Jahren bestehenden privaten Trinkerfürsorgestelle weiterzuführen, sie aber unter öffentlich-rechtliche Führung zu stellen. Die Landesberichte jener Zeit zeugten regelmässig von einer solchen Verstaatlichung, weil nur so eine gezielte und wirksame Bekämpfung des weitverbreiteten Alkoholismus als Erfolg versprechend erachtet wurde.

1.2. Geltungsbereich und Regelungszweck: Repressive Bekämpfungsmethoden mit fürsorglichen Ansätzen

Nach Eduard Mirer kam der Fürsorgegesetzgebung insofern eine ergänzende Funktion zu, als ihr «die Sanierung jener Zustände als Motiv zugrunde liegt, die in Gestalt und Eigenschaft einer Volkskrankheit jene Elemente liefert, die als Träger selbstverschuldeter Armut der öffentlichen Hilfsbedürftigkeit anheimfallen».[12] Die bisherige Gesetzgebung bot keine genügende Handhabe «zur wirksamen Bekämpfung der Trunksucht und ihren verheerenden Folgen».[13] Neben der Verfolgung dieses Hauptzweckes eines solchen Gesetzes sollte es aber gleichzeitig auch dessen Ziel sein, die «Kessler- und Vagantenfrage», welche die kantonalen Behörden seit Jahrzehnten beschäftigte, endlich einer Lösung zuzuführen. So unterstellte das Fürsorgegesetz denn auch nicht nur «Personen, die sich dem Trunke ergeben», seinem Geltungsbereich, sondern auch solche, die «sonst einen liederlichen Lebenswandel führen», und eben auch die «Vaganten».[14] Letztere wurden generell als «Trunksüchtige» oder zumindest als von der Trunksucht Bedrohte wahrgenommen.

Die Absicht, den Fürsorgecharakter bei der Bekämpfung des Alkoholismus künftig vermehrt in den Vordergrund zu stellen, hatte sich im Laufe der Zeit immer stärker durchgesetzt. Es war dies nicht zuletzt neueren Erkenntnissen in der Armenpflege zu verdanken, die zu einem langsamen, aber steten Bewusstseinswandel im Umgang mit den «Trunksüchtigen» geführt hatten.

Der fürsorgliche Zweck des neuen Gesetzes fand seinen deutlichsten Ausdruck darin, dass die

---

6 In der einschlägigen Botschaft wurde das Gesetz noch «Trinkerfürsorgegesetz» genannt. Die Umbenennung erfolgte, weil es schliesslich auch weitere Fürsorgebereiche erfasste.

7 Die Botschaft zum Fürsorgegesetz trat explizit auf die Gründe hierfür nicht näher ein (S. 67).

8 AGS 1916, S. 92.

9 AGS 1921, S. 464.

10 AGS 1916, S. 22.

11 VGR Frühjahr 1914, S. 92–95; vgl. zur Tätigkeit der Gesellschaft Luzi (1950), S. 45–50.

12 Mirer (1922), S. 75.

13 VGR Januar 1920, S. 118.

14 Art. 1 FG.

betroffene Person anzuhalten war, sich freiwillig zweckdienlichen Massnahmen zu unterziehen, bevor irgendwelche Zwangsmittel angewendet werden sollten. Auch das moderne Bewusstsein, dass es zu einer wirksamen Bekämpfung des Alkoholismus zusätzlich ebenso vorbeugender Massnahmen wie auch Einblick in die Verhältnisse des Hilfsbedürftigen bedurfte, erfuhren ihren ersten gesetzlichen Niederschlag. So war der eingesetzte «Beschützer»[15] verpflichtet, «dem Schützling mit Rat und Tat beizustehen und denselben moralisch zu beeinflussen». Damit waren im Gesetz auch die Erziehung und die Belehrung als typische Massnahmen im armenrechtlichen Vollzug jener Zeit angelegt,[16] was ihm einen starken Präventionscharakter verlieh. Darüber hinaus bestand eine der Hauptaufgaben des neuen Fürsorgegesetzes auch darin, die Ursachen, welche zur Armengenössigkeit führten, zu erforschen, zu erfassen und zu beheben. Schliesslich zeigte sich der neue Geist im Umgang mit Fürsorgebedürftigen darin, dass das Gesetz keine Straf- und Bussbestimmungen enthielt.[17] Dennoch dürfen diese Ansätze nicht darüber hinwegtäuschen, dass das neue Gesetz hauptsächlich rein polizeiliche Grundzüge aufwies.

Es blieb in der Folge der «Wegleitung zur Handhabung des kantonalen Fürsorgegesetzes»[18] des kantonalen Fürsorgers vorbehalten, durch angepasste Auslegung der Gesetzesbestimmungen neueren Auffassungen der Fürsorge an Alkoholkranken Geltung zu verschaffen: Rechtzeitiges Eingreifen, Planmässigkeit und Konsequenz in der Durchführung des Verfahrens sollten die Prämissen einer richtigen staatlichen Fürsorge an Alkoholkranken und Alkoholgefährdeten sein.

15 Der Beschützer im Sinne von Art. 8 Abs. 3 Ziff. 4 FG war das eigentliche Exekutivorgan des kantonalen Fürsorgers.

16 Vgl. auch das Votum eines Grossrates anlässlich der Verhandlungen zum Fürsorgegesetz: «Die Leute, mit denen wir es im Entwurf zu tun haben, sind der Erziehung bedürftig» (VGR Januar 1920, S. 122).

17 Einzig Art. 13 Abs. 3 FG sah vor, dass Zuwiderhandlungen des Fürsorgebedürftigen als «Widersetzlichkeit» nach § 15 des Polizeigesetzes (AGS 1916, S. 22) bestraft werden konnten. Danach wurden einfache «Widersetzlichkeiten» gegen Behörden und Beamten mit Gefängnis bis zu 14 Tagen oder mit Geldbusse bis zu 70 Franken bestraft. Das Polizeigesetz wurde mit Erlass des Einführungsgesetzes zum StGB und das Strafverfahren im Kanton Graubünden (AGS 1935–1945, S. 436) aufgehoben (vgl. Art. 174 Ziff. 13 zit. EG).

18 Sie wurde vom Kleinen Rat am 3. Juli 1939 beschlossen (vgl. AGS 1935–1945, S. 367) (vgl. Anhang 1).

2. Fürsorgeaufgaben auf der Grundlage zukunftsgerichteter Organisationsstrukturen

Die Organisation des Armen- und Fürsorgewesens wurde mit dem Fürsorgegesetz auf eine neue Basis gestellt. Nach dem schon mehrfach erwähnten Art. 40 der Kantonsverfassung 1892 lag es von jeher in der Pflicht der Gemeinden, das Armenwesen zu besorgen, womit auch eigentliche Fürsorgeaufgaben verbunden waren. Nicht nur, dass sich die Gemeinden riesigen Armenlasten gegenübersahen, sie gerieten darüber hinaus oft auch in der Organisation der Armenpflege an die Grenzen ihrer Möglichkeiten. Dem Kanton war bewusst, dass die Gemeinden mit ihren bescheidenen personellen und finanziellen Mitteln nicht in der Lage sein würden, die Fürsorge für «Trinker, Liederliche und Vaganten» wirksam wahrzunehmen. Dies musste umso mehr gelten, als im neuen Gesetz der erwähnte Präventionsgedanke bei der Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs angelegt war. In den meisten Gemeinden mangelte es an Personen, welche für diese volkswirtschaftlich bedeutsame Aufgabe die notwendigen Fähigkeiten aufwiesen.

2.1. Geteilte Aufgabenzuständigkeit für das Armenwesen und das Fürsorgewesen[19]

Im Bewusstsein, dass die Gemeinden mit den hohen Ansprüchen an die Armenpflege überfordert wären, sahen sich Regierung und Grosser Rat veranlasst, «Fürsorge» zu einer übergeordneten, kantonalen Aufgabe zu erklären. Mit der Trennung von «Armenwesen» und «Fürsorgewesen» waren die Weichen gestellt, um diese beiden Aufgabenbereiche innerkantonal künftig durch zwei verschiedene staatliche Ebenen wahrzunehmen. Während das Armenwesen als Gemeindeaufgabe bestehen blieb, sah sich der Kanton in der Verantwortung in jenen fürsorgerischen Bereichen, welche einer einheitlichen Lösung bedurften. Eine eindeutige Zuordnung zu diesem oder jenem Tätigkeitsblock erwies sich angesichts des zunehmenden wohlfahrtsstaatlichen Wirkens aber als nicht immer einfach, nicht zuletzt auch deshalb,

19 Das kantonale Fürsorgewesen gehörte zum Geschäftsbereich des Erziehungs-, Armen- und Sanitätsdepartementes. Die unmittelbare Leitung des kantonalen Fürsorgewesens oblag dem kantonalen Fürsorgeamt.

weil verschiedene fürsorgerische Massnahmen einen klaren armenrechtlichen Bezug aufwiesen. Sodann erschwerte aber auch eine wachsende Verflechtung der Aufgabenzuständigkeit zwischen Kanton und Gemeinden die Übersicht. Schliesslich mochten nicht zuletzt die staatspolitische Grundhaltung oder die politischen Machtverhältnisse für die Zuordnung zum einen oder anderen Gebiet ausschlaggebend gewesen sein.

2.2. Vormundschaft als Eingriff in die persönlichen Freiheitsrechte

Im wachsenden Wohlfahrtsstaat[20] des 20. Jahrhunderts befasste sich eine immer grössere Anzahl von Institutionen und Organisationen mit Aufgaben in unterschiedlichsten Fürsorgebereichen. Im Interesse eines wirksamen Fürsorgewesens oblag es den kantonalen Fürsorgeorganen, sowohl mit den Vormundschafts-, den Armen- und den Schulbehörden als auch mit den übrigen öffentlichen und privaten Fürsorgewerken eng zusammenzuwirken.

Mit den Vormundschaftsbehörden des Zivilgesetzbuchs von 1907 traten neue Akteurinnen auf, die sich spezifisch der individuellen Unterstützung und Betreuung von Personen in schwierigen Lebenslagen annahmen. Es war für die damaligen Verhältnisse bezeichnend, dass das Familienrecht unter anderem für Alkoholsüchtige vormundschaftlichen Schutz anordnete. Einen solchen erhielt ausserdem jede mündige Person, die etwa durch «lasterhaften Lebenswandel», «Geisteskrankheit» oder «Verschwendung» sich oder ihre Familie der Gefahr eines Notstandes oder der Verarmung aussetzte, zu ihrem Schutze dauernd des Beistandes und der Fürsorge bedurfte oder die Sicherheit anderer gefährdete.[21] Das Fürsorgegesetz ergänzte das Erwachsenenvormundschaftsrecht des Zivilgesetzbuchs, das mit seinen Bestimmungen über die Entmündigung und die Anstaltsversorgung eine identische Zielgruppe im Visier hatte.[22] Nach Tanja Rietmann schuf die Kombination des Zivilgesetzbuchs mit dem kantonalen Fürsorgegesetz einen spezifischen Rechtsrahmen, der die Handlungsfelder der Vormundschaftsbehörden erweiterte.[23] Mit dem von ihnen veranlassten Entmündigungsverfahren stand ihnen ein wichtiges Element der in jüngster Zeit aufgearbeiteten fürsorgerischen Zwangsmassnahmen[24] zur Verfügung.

2.2.1. Abgrenzung zwischen dem vormundschaftlichen Verfahren und den Aufgaben der Armenfürsorge

Die kantonale Armengesetzgebung bis 1955 nahm grundsätzlich keine Rücksicht auf die persönliche Situation der unterstützungsbedürftigen Person, d. h. ob diese etwa mündig oder unmündig war oder aufgrund einer Beeinträchtigung eines besonderen Schutzes bedurfte. Eine solche Aufsichtsfunktion nahm nun das Vormundschaftsrecht ein. Mit dem Institut der Bevormundung wurde solchen Personen ein spezifischer Status zuteil, die ansonsten der Willkür der Behörden ausgesetzt waren. So verschaffte etwa die Entmündigung einen formalen rechtlichen Schutz, den die Armenfürsorge nicht zu gewähren vermochte. Die nachteiligen, erst später aufgearbeiteten und kritisierten Wirkungen dieser Massnahme wie etwa der Entzug der Handlungsfähigkeit, fehlende Anhörungsrechte oder nicht begründete Entmündigungsentscheide wurden zu jener Zeit noch nicht als schwere Eingriffe in die Rechtssphäre der Betroffenen aufgefasst, ja dieses Unrechtsbewusstsein fehlte selbst dann noch weitgehend, wenn die Entmündigung gegen den Willen des Beteiligten erfolgte. Die umfassende Vereinnahmung der entmündigten Person beinhaltete zwangsläufig auch, dass deren Interessen gegenüber der Armenbehörde wie etwa die Geltendmachung von Unterstützungsbeiträgen vom gesetzlichen Vertreter wahrgenommen wurden. Die Armenbehörde

---

20 Der Begriff des Wohlfahrtsstaates wurde im 20. Jahrhundert verschiedentlich ersetzt durch jenen des Sozialstaates, ist aber immer noch gebräuchlich. Der Wohlfahrts- oder eben Sozialstaat verbessert den Status von Personen (z. B. mit dem Arbeitsrecht, der Fürsorge bzw. den Sozialversicherungen, den Familienzulagen oder auch z. B. der Agrarpolitik), das menschliche Potenzial (etwa durch das Bildungswesen oder die Kulturpolitik) oder auch die Lebensbedingungen der Bevölkerung (z. B. durch Regelung des Gesundheitswesens, Förderung des öffentlichen Verkehrs). Die Fürsorge bildet ein wichtiges Puzzleteil im Wohlfahrts- oder Sozialstaat (vgl. dazu Degen Bernard: «Sozialstaat», in: Historisches Lexikon der Schweiz [HLS], Version vom 08. Januar 2013. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009932/2013-01-08/, konsultiert am 08.10.2021). Vgl. auch für die Entwicklung des Wohlfahrtswesens bis zum Zweiten Weltkrieg und zum Ausbau des Sozialstaates in der Zeit danach Matter (2015), S. 437–440.

21 Art. 370 ZGB.

22 Vgl. aus grundsätzlicher Sicht zu den vormundschaftlichen Massnahmen Rietmann (2017).

23 Ebd., S. 14.

24 Vgl. dazu für Graubünden im 19. und 20. Jahrhundert grundlegend Rietmann (2017).

hatte deshalb auch nicht etwa das Recht, unter Berufung auf die Unterstützungsleistung die Erziehung einer Person zu übernehmen. War für eine solche gesorgt, dann hatte sich die Armenpflege nur um die Mittel zu kümmern, sich aber weitergehender Einmischung zu enthalten.

Die Kompetenzabgrenzung zwischen den Vormundschafts- und den Armenbehörden und damit auch die organisationsrechtlichen Zuständigkeiten waren also einigermassen klar geregelt. Das Vormundschaftsrecht stärkte aus damaliger Sichtweise das fürsorgebedürftige Individuum in seiner Stellung, indem die Armenbehörden nicht mehr abschliessend nach eigenem Gutdünken über eine Massnahme entscheiden konnten. Der Vormundschaft kam demnach neben der armenrechtlichen Fürsorge eine eigenständige Funktion zu.

2.2.2. Vormundschaftsverfahren und Fürsorgeverfahren mit je besonderen Einleitungsvoraussetzungen

Damit soll noch kurz skizziert werden, wie sich die beiden im Fürsorgegesetz angelegten Verfahren, das Fürsorgeverfahren und das Vormundschaftsverfahren, zueinander verhielten.

Verpflichtet, Massnahmen im Sinne des Gesetzes einzuleiten,[25] waren die ausführenden Organe des neuen Fürsorgeerlasses, nämlich die Vormundschaftsbehörden, die Gemeindearmenbehörden und der kantonale Fürsorger. Nur – aber immerhin – zu einer Anzeige berechtigt waren auch die Verwandten der fürsorgebedürftigen Person.

Das Vormundschaftsverfahren wurde dann eingeleitet, wenn die Vormundschaftsbehörde zum Schluss kam, dass die verzeigte Person unter Vormundschaft oder Beistandschaft gehörte. Andernfalls griff das Fürsorgeverfahren nach Massgabe des Fürsorgegesetzes Platz, wobei die betreffende Person von der Vormundschaftsbehörde zu veranlassen war, «sich freiwillig den Fürsorgemassnahmen zu unterwerfen». Zuständig für dieses Verfahren, ob nun auf freiwilliger Basis oder aufgrund erzwungener Anordnung eingeleitet, war die Vormundschaftsbehörde. Ihr stand im Fürsorgeverfahren mit der Ansetzung einer Besserungsfrist über ein Alkohol- und Wirtschaftsverbot bis zur Versetzung in eine geeignete Anstalt[26] eine ganze Stufenleiter von Massnahmen zur Verfügung. In verfahrensmässiger Hinsicht bestand zwischen den beiden Verfahren insofern ein Unterschied, als der Rechtsschutz im Vormundschaftsverfahren breiter ausgestaltet war als jener nach dem Fürsorgegesetz. Während bei diesem einzig der Rekurs an den Kleinen Rat offenstand, gewährte das Vormundschaftsverfahren ein Beschwerderecht an den Bezirksgerichtsausschuss, an den Kleinen Rat und schliesslich an das Bundesgericht.[27]

2.3. Kantonale Fürsorgestelle mit zentraler Koordinationsfunktion

Der Kanton seinerseits unterhielt die kantonale Fürsorgestelle mit einem Fürsorger. In der Person von Dr. Johann Luzi nahm von 1921 bis 1938 während 17 Jahren ein und dieselbe Person die Funktion des kantonalen Fürsorgers wahr.[28] Dieser hatte das gesamte Fürsorgewesen zu überwachen und die Interessen der Öffentlichkeit wie auch der Fürsorgebedürftigen zu wahren. Das Hauptaugenmerk seiner Tätigkeit galt der Trinkerfürsorge, was auch die generelle Bekämpfung des Alkoholismus umfasste. Mit den örtlichen «Beschützern» sollte die Fürsorgearbeit kantonsweit aufgegliedert werden. Weitgehende Dezentralisation bei gleichzeitig bestehender intensiver Zentralisation, so lautete demnach die neue «Organisationsformel».

Mit dem Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts erhielt der Kanton weitere Fürsorgeaufgaben zugewiesen. Nach und nach wurden dem kantonalen Fürsorgeorgan zusätzlich zu den bisherigen Aufgabenbereichen unter anderem die Turberkulosenfürsorge, die Alters- und Hinterlassenenfürsorge, die Fürsorge für ältere Arbeitslose und die Aufsicht über das Pflegekinderwesen übertragen. Zudem übernahm der kantonale Fürsorger im Jahr 1941 die neu geschaffene Kriegsnothilfe. Mit ihr erhiel-

---

25 Nach Art. 8 des FG waren dies: 1. Ansetzung einer Besserungsfrist; 2. Verfügung des Eintritts in einen Abstinentenverein; 3. Erteilung eines Alkoholverbots; 4. Ernennung eines Beschützers; 5. Versetzung in eine Anstalt.

26 Gemäss Luzi (1950) kamen als Anstalten in Betracht: a) Trinkerheilstätten, b) Heil- und Pflegeanstalten, c) Bezirksspitäler, d) Korrektions- und Arbeitserziehungsanstalten und e) Arbeiterkolonien (S. 58).

27 Vgl. zu den je unterschiedlichen Massnahmen auch bei Rietmann (2017), S. 105–120.

28 Nach Joss/Vögeli (1988) kommt Dr. Luzi das Verdienst zu, die gesetzlichen Grundlagen für das Fürsorgewesen überhaupt zustande gebracht zu haben (S. 12). Johann Luzi war zuvor langjähriger Leiter der privaten Trinkerfürsorgestelle in Graubünden, d. h. der Vorgängerinstitution der kantonalen Fürsorgestelle.

ten Minderbemittelte während dieser Krisenzeit Unterstützung in Form der Abgabe von verbilligten Textilien, Obst, Gemüse und dergleichen. Nicht zuletzt war die mit der Trinkerfürsorge verwandte Aufgabe der Schutzaufsicht für entlassene Sträflinge[29] bereits im Jahr 1925 dem Fürsorgeamt übertragen worden.

Die steigende Arbeitsbelastung machte es je länger, desto schwieriger, mit der durch das Fürsorgegesetz geschaffenen Organisationsstruktur dem fürsorgerischen Auftrag einigermassen gerecht zu werden. Die Konzentration auf eine einzige kantonale Stelle zur Bewältigung der immer umfangreicheren und komplexeren Aufgaben in einem derart weitverzweigten Kanton erwies sich als nicht mehr tragbar. Eine Reorganisation des kantonalen Fürsorgewesens wurde unumgänglich.

2.4. Verordnung des Grossen Rates vom 26. Mai 1943: Zukunftsgerichtete Organisationsstruktur mit umfassenden Fürsorgeaufgaben

Die erforderliche organisatorische Neuausrichtung der bündnerischen Fürsorgelandschaft wurde mit der Verordnung über die Organisation des kantonalen Fürsorgewesens vom 26. Mai 1943[30] eingeleitet. Ihr kam der Charakter eines Meilensteins zu; sie stellte die Weichen für die zukünftige Struktur der öffentlichen Fürsorge. In seiner dazugehörigen Botschaft[31] hatte der Kleine Rat ein düsteres Bild über den Zustand des Fürsorgewesens gezeichnet. Den Bogen seiner Kritik, die teilweise auf ihn selber zurückfiel, spannte er von den ungenügenden Organisationsstrukturen über die mangelhafte Betreuung der Fürsorgebedürftigen bis zur falschen Verwendung der finanziellen Mittel.

Einige Auszüge aus der einschlägigen Botschaft vermögen einen Eindruck von den prekären Verhältnissen und den hohen gesetzgeberischen Zielen zu vermitteln:

> *«Ein Vergleich mit dem Polizeiwesen [...] zeigt deutlich, wie sehr wir uns in der Fürsorge in organisatorischer Hinsicht noch im Rückstande befinden. Der Einblick in die tatsächlichen Verhältnisse lässt erst recht erkennen, wie dieses Arbeitsgebiet bis jetzt benachteiligt und vernachlässigt wurde. Das Fehlen geeigneter, beruflich ausgebildeter Organe [...] verunmöglicht eine zuverlässige Erfassung und Betreuung der Fürsorgebedürftigen. [...] Die praktischen Erfahrungen zeigen [...] immer deutlicher, dass eine auch richtig ausgebaute kantonale Fürsorgezentrale allein nicht mehr genügt, weil verschiedene Gebiete des Fürsorgewesens auf diese Weise immer noch nur sehr mangelhaft oder überhaupt nicht betraut werden können. [...] Schuld an diesen Verhältnissen ist die absolut ungenügende Organisation des Fürsorgewesens in unserem Kanton. [...] Es kann [...] kein Zweifel darüber bestehen, dass die Erfüllung der Fürsorgeaufgaben grundsätzlich in den Tätigkeitsbereich der Gemeinden fällt. Es bestehen jedoch nur in wenigen, fortschrittlichen Gemeinden Fürsorgeorganisationen, die den heutigen Anforderungen genügen. Diesen Gemeinden kann und muss die Erfüllung der Fürsorgeaufgaben weiterhin überlassen bleiben. Im weitaus grössten Teil der Gemeinden ist es auf dem Gebiet der Fürsorge jedoch recht schlimm bestellt. [...] Zugegeben, dass der Grund des mangelnden Verständnisses und Interesses in vielen Gemeinden auch darin liegt, dass sie die Mittel zur Erfüllung der allerwichtigsten Gemeindeaufgaben kaum mehr aufbringen. [...] Es sind noch immer nur wenige Vormundschaftsbehörden, die das nötige Interesse an der Trinkerfürsorge aufbringen und die in der Weise mit dem Fürsorgeamt zusammenarbeiten, wie es in der ‹Wegleitung›[32] vorgesehen ist. [...] Die geschilderten Verhältnisse auf dem Gebiet der Fürsorge müssen als ganz unbefriedigend und unhaltbar bezeichnet werden. Was nützen die guten Grundlagen*

---

29 Ihre Hauptaufgabe bestand darin, entlassene Sträflinge bei ihrem Fortkommen zu unterstützen. Sie wurde mit dem Erlass des am 1. Januar 1943 in Kraft getretenen eidgenössischen StGB bedeutend erweitert, indem die Strafe weitgehend erzieherisch und fürsorgend wirksam sein sollte. Die Massnahme umfasste nicht mehr nur die erwachsenen, sondern auch die jugendlichen Rechtsbrecher und wurde ferner auf bedingt entlassene Verwahrungsgefangene, anstaltsentlassene «Gewohnheitstrinker», «Liederliche» und «Arbeitsscheue» ausgedehnt. Mit der fehlenden Aussenorganisation hatten sich in der Praxis die gleichen Mängel gezeigt wie in der Trinkerfürsorge.

30 aRB, S. 1418; VGR vom 26. Mai 1943, S. 190. Am 28. Juni 1943 erliess der Kleine Rat entsprechende Ausführungsbestimmungen (vgl. aRB, S. 1419).

31 B 1943 Nr. 6, S. 238.

32 Vgl. dazu oben Abschn. 1.2.

der sozialen Gesetzgebung, die wir besitzen, wenn sie nicht, oder nur in höchst ungenügender Weise gehandhabt werden? [...] Der Ausbau und die Neuregelung der kantonalen Fürsorgeorganisation drängt sich mit gebieterischer und unaufschiebbarer Notwendigkeit auf. Das Hauptgewicht der grundsätzlichen Neuerung wird auf die Schaffung von regionalen Bezirksfürsorgestellen gelegt, denen fachlich geschulte und praktisch ausgebildete Leiter vorstehen. [...] Eine wichtige Aufgabe der Fürsorgestellen wird darin bestehen, in allen Landesgegenden geeignete Familien zu ermitteln und zu gewinnen, um in ihnen heimpflegebedürftige Schützlinge unterzubringen, wodurch mit der Zeit eine wesentliche Entlastung der Anstalten und Heime zu erwarten sein dürfte. Die Bestrebungen der Fürsorge sollen aber noch weiter gehen. Dem Übel soll wenn möglich vorgebeugt und in seiner Entstehung wirksam begegnet werden. [...] Es ist keine Frage, dass sich eine auf diese Weise durchgeführte Fürsorge lohnen wird, denn sie wird mit der Zeit bedeutende indirekte Einsparungen an öffentlichen Mitteln ermöglichen».

Die alarmierenden Schilderungen über die Zustände im Fürsorgewesen brachten dreierlei zum Ausdruck. Die «Trunksucht» wurde nach wie vor als grosse Belastung wie auch als Gefahr für die Gesellschaft erachtet, der es mit allen Mitteln zu begegnen galt. Sodann wurde ein wesentlicher Anteil am Ausbleiben des Erfolgs in der Alkoholismusbekämpfung dem fehlenden Interesse und den mangelnden Fachkenntnissen der Behörden zugeschrieben. Auch war man sich einig, dass in den meisten Gemeinden die organisatorischen Grundlagen für die Wahrnehmung der Fürsorgeaufgaben fehlten und letztlich nur eine Neuorganisation diesen Mängeln bzw. den neuen fürsorgerischen Herausforderungen Abhilfe schaffen konnte.

Ausser der «Trinkerfürsorge» kam im Zusammenhang mit der Verordnung auch der Bereich der Tuberkulosenfürsorge (Tb-Fürsorge) eine besondere Bedeutung zu. Diese löste im Laufe der Jahre die Trinkerfürsorge aufwands- und organisationsmässig ab.[33] Weil die Krankheit in den 1940er-Jahren ein weitverbreitetes Phänomen darstellte,[34] war es dem Kanton ein grosses Anliegen, über das ganze Kantonsgebiet eine ausreichende Tb-Fürsorge aufzubauen. Zu diesem Zweck wurden im Rahmen der Neuorganisation die Tb-Fürsorgestellen Davos, Thusis und Ilanz in Bezirksfürsorgestellen umgewandelt und weitergeführt.[35] An einer breit und in allen Regionen des Kantons abgestützten Organisation des kantonalen Fürsorgewesens konnte angesichts der weitverbreiteten Not allerdings kein Weg vorbeiführen.

Die hauptsächlichen Errungenschaften der neuen Organisation waren auf zwei Ebenen angesiedelt. Zunächst hatte sich die Einsicht durchgesetzt, dass mit der bisherigen Zentralisation eine effiziente Betreuung der fürsorgerischen Aufgaben immer aussichtsloser wurde.[36] Mit elf dezentralisierten Aussenorganisationen in Form von regionalen Fürsorgebezirken, besetzt mit vollamtlichen und fachlich ausgewiesenen Mitarbeiterinnen, sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, um die immer komplexeren Fürsorgeaufgaben effizient und qualitativ befriedigend wahrzunehmen. Den vom Kleinen Rat gewählten und den Fürsorgebezirken zugeteilten Bezirks-Fürsorgekommissionen oblag die Kontrolle und Unterstützung der Fürsorgestelle sowie die Verbindung zwischen dem Erziehungsdepartement einerseits und den Kreis- und Gemeindebehörden andererseits. Zugleich wurde die bisherige kantonale Stelle als Zentralstelle des kantonalen Fürsorge-

---

33 So erhöhte sich die Zahl der durch die Bezirksfürsorgestellen erfassten Tb-Patienten von 1 302 im Jahr 1944 auf 1 983 im Jahr danach, womit sie sich seit Beginn der Tätigkeit der neuen Fürsorgeorganisation beinahe vervierfachte (LB 1945, S. 112). Eine Abnahme der Anzahl Fälle konnte erst in den 1960er-Jahren registriert werden. Rietmann (2017) bezeichnet die Tb-Fürsorge in organisatorischer und finanzieller Hinsicht als einen Steigbügel für die Einrichtung der erweiterten Fürsorgestruktur (S. 117).

34 Vgl. etwa LB 1948, S. 71–72.

35 Vgl. Joss/Vögeli (1988), S. A 37.

36 Unter Bezugnahme auf die einschlägige Botschaft fasst Joss die Beispiele für die ungenügende Organisation zusammen: Art. 40 KV/Gemeinden (fehlende Strukturen); freiwillige Tätigkeit/staatliche Aufgabe (private Hilfe als sinnvolle Ergänzung staatlicher Einrichtungen); Fürsorgekommissionen der Gemeinden (Gemeindearmenkommissionen sind nicht zum Tragen gekommen); Schwierigkeiten der Vormundschaftsbehörden in der Trinkerfürsorge (unter anderem fehlende Beschützer); «Vagantenfürsorge» (Gemeinden fordern beim Staat wirksame Massnahmen); Schutzaufsicht (fehlende geeignete Personen); Pflegekinderwesen (fehlende Pflegekinderaufsicht in den Gemeinden) (Anhang 29, S. A 35–36). Die zaghafte Idee einer dezentralisierten Fürsorge schimmerte erstmals im Landesbericht von 1938 durch (S. 86).

	Fürsorgebezirke	Kreise und Gemeinden der Fürsorgebezirke	Fürsorgestellen in
1	Oberland I	Disentis, Ruis	Disentis
2	Oberland II	Ilanz, Lugnez/Lumnezia, Safien, Flims	Ilanz
3	Chur	Chur, Fünf Dörfer, Schanfigg, Churwalden, Rhäzüns, Trins (ohne Flims)	Chur
4	Prättigau	Maienfeld, Prättigau (ohne Klosters)	Küblis
5	Davos	Klosters, Davos, Wiesen und Filisur	Davos
6	Albula	Alvaschein, Belfort, Oberhalbstein/Surses	Lantsch/Lenz
7	Thusis	Thusis, Domleschg, Avers, Schams, Rheinwald	Thusis
8	Oberengadin	Oberengadin, Bergell/Bregaglia, Bergün/Bravuogn	Samedan
9	Unterengadin	Suot Tasna, Sur Tasna, Ramosch, Val Müstair	Scuol (Valchava)
10	Poschiavo	Poschiavo, Brusio	Poschiavo
11	Mesolcina	Mesocco, Roveredo, Calanca	Roveredo

Tabelle 43: Einteilung der elf Fürsorgebezirke.

wesens erweitert. Die Vorteile einer solchen Organisation sollten darin liegen, dass das gesamte Fürsorgewesen im ganzen Kanton optimal koordiniert und vereinheitlicht wurde. Dies sollte zu einer dringend notwendigen Kostenreduktion im Armen- und Fürsorgewesen beitragen.

Die dem kantonalen Fürsorgeamt unterstehenden elf Bezirksfürsorgestellen[37] wurden gemäss obiger Tabelle 43 eingerichtet.

Die zweite erwähnenswerte Neuerung der Verordnung war mit den erkennbaren Ansätzen neuer Arbeitsmethoden in der Fürsorge und der sozialen Arbeit inhaltlicher Natur. Das Konzept strebte dahin, Fürsorge planmässig zu organisieren, Armutsursachen im einzelnen Fall wissenschaftlich zu ergründen und darauf aufbauend die Hilfeleistung zielgerichtet zu gestalten. Diese Ansätze fanden sich auch in der Botschaft des Kleinen Rates zur neuen Verordnung von 1943, wenn von «Einzelabklärung» oder «individueller Behandlung der Fürsorgefälle [...] im persönlichen Kontakt» gesprochen wurde. Die rationelle Fürsorge wollte wegkommen von einem traditionellen Almosengeben und von kostentreibenden Doppelspurigkeiten. Auch sollte sie Missbräuche in der Fürsorge vermeiden.[38] Mit der neuen Fürsorgestrategie verband sich also auch die Überzeugung, dass eine solche, nach modernen Massstäben ausgerichtete Fürsorgetätigkeit dem Staat letztlich weniger Kosten verursache «als im lässigen Gehenlassen und durch die Bezahlung der daraus entstehenden Schäden».[39]

Mit den neuen organisationsrechtlichen Grundlagen oblag den kantonalen Fürsorgeorganen[40] nun die Erfüllung sämtlicher Fürsorgeaufgaben, welche durch eidgenössisches oder kantonales Recht dem Kanton übertragen wurden und die nicht durch andere Organe des Kantons, der Kreise oder der Gemeinden zu besorgen waren. Insbesondere waren ihnen folgende, teilweise bereits früher zugewiesene Fürsorgebereiche übertragen:[41]

a) Fürsorge für Alkoholkranke
b) Fürsorge für «Liederliche» und «Vaganten»
c) Turberkulosenfürsorge
d) Alters- und Hinterlassenenfürsorge

37 Vgl. Art. 8 der AB zur Verordnung über die Organisation des kantonalen Fürsorgewesens (AGS 1935–1945, S. 638). 1957 wurde ein zwölfter Bezirk, bestehend aus den Kreisen Fünf Dörfer und Maienfeld, gebildet (vgl. AB zur Fürsorgeverordnung, aRB, S. 1419, 1421, Anm. 8), und im Jahr 1967 kam ein 13. hinzu (Kaufmann [2008], S. 137).

38 Vgl. Rietmann (2017), auch mit einer Kurzzusammenfassung über die neuen Fürsorgemethoden (S. 119–120 mit weiteren Hinweisen).

39 VGR Mai 1943, S. 191.

40 Diese setzten sich zusammen aus dem Fürsorgeamt (bestehend aus dem Vorsteher, zwei Fürsorgern, dem Kanzleichef und dem übrigen erforderlichen Personal) sowie den Bezirksfürsorgekommissionen und den Bezirksfürsorgestellen.

41 Die Landesberichte ab dem Jahr 1944 rapportieren unter dem Stichwort «Kantonales Fürsorgeamt» einzeln über die verschiedenen Fürsorgebereiche.

e) Fürsorge für ältere Arbeitslose
f) Aufsicht über das Pflegekinderwesen

Hinzu kamen die Durchführung der bereits erwähnten Schutzaufsicht für entlassene Sträflinge und andere Fürsorgemassnahmen des Strafgesetzbuches sowie während der Kriegsjahre die Kriegsfürsorge und die kantonale Winterhilfe.

Die Landesberichte jener Jahre vermittelten einen Eindruck von den wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, die den fürsorgebedürftigen Personen seitens des Kantons gewährt wurden. So führte etwa der Landesbericht aus dem Jahr 1945 folgende Fürsorgebereiche auf: 1. Bundessubventionen für die Alters- und Hinterlassenen-Fürsorge; 2. Stiftung «Für das Alter»; 3. Kantonales Fürsorgeamt, a) [...] b) Familienfürsorge, c) Tuberkulosefürsorge, d) Fürsorge für Alkoholkranke, e) Notstandsaktionen, f) Fürsorge für ältere Arbeitslose, g) Rückwandererfürsorge, h) Stiftung für Trinkerfürsorge; [...] 5. Alkoholzehntel. Die zunehmende staatliche Daseinsvorsorge breitete ihre schützenden Arme immer stärker über die in soziale Nöte geratenen Bevölkerungsteile aus.

Der Vollzug all dieser fürsorgerischen Massnahmen stellte die Verantwortlichen vor grosse Herausforderungen. Der Kampf gegen den sozialschädlichen Alkoholismus stand dabei lange im Zentrum der Anstrengungen.[42] Die Alkoholabhängigen sollten wenn möglich mit den Mitteln der Fürsorge von ihrer Sucht befreit werden. Dennoch stand den (Vormundschafts-)Behörden mit der Massnahme des (grundsätzlich lebenslang geltenden) Alkoholverbots ein polizeilich motiviertes Zwangsmittel zur Verfügung. Davon betroffen waren kantonsweit regelmässig einige Hundert Personen. Der zusätzliche «Strafcharakter» der Anordnung bestand darin, dass sie verbunden war mit einer Publikation der Betroffenen samt Ortsangabe im kantonalen Amtsblatt sowie mit der «Weisung, sich geistiger Getränke zu enthalten». Dieser Pranger übte natürlich eine gewollt disziplinierende und gleichzeitig abschreckende wie auch vorbeugende Wirkung auf die Betroffenen aus. Erst mit der Nachfolgeregelung des Fürsorgegesetzes, d.h. 1986, kam diese Form der Stigmatisierung der Alkoholabhängigen zu einem Ende. Die öffentliche Diffamierung stand ausserdem in keinem Verhältnis zum Zweck der Massnahme, das Alkoholverbot bekannt zu machen und es letztlich auch durchzusetzen. In einem seiner Berichte hielt der kantonale Trinkerfürsorger denn auch ernüchtert fest, dass die Alkoholkranken durch die Publikation verbittert und «z'leid» weitertrinken würden.[43]

Eine hohe Anzahl von Alkoholabhängigen beschäftigte die Behörden noch jahrzehntelang, womit der Alkoholismus «eine ergiebige Quelle des sozialen Elends» blieb.[44] Der Landesbericht 1971 nannte als Gründe für den nur wenig abnehmenden Alkoholismus unter anderem die «fehlende Bereitschaft bei einer grossen Zahl von Gemeinden, auf dem Gebiete der Wirtschaftspolizei Ordnung zu halten, gesetzwidriges Erteilen von Wirtschaftspatenten [...], aber auch die gesteigerte Konsumkraft der Wirtshausbesucher aller Altersstufen».[45] Der Alkohol war und blieb jenes Suchtmittel, gegen dessen Missbrauch sich die Behörden mit allen erdenklichen Bekämpfungsmassnahmen seit jeher schwertaten.

3. Finanzierung des Fürsorgewesens: Wachsender Finanzbedarf des Wohlfahrtsstaates

Mit der «sozialen Frage» und mit der wirtschaftlichen Entwicklung hatte sich im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts eine Wandlung im Staatsverständnis und der Staatsziele angebahnt. Ein immer grösserer Kreis Benachteiligter und Verarmter konfrontierte den Staat mit der sozialen Verantwortung für seine Bürgerinnen und Bürger. Missliche Lebensbedingungen riefen nach neuen Bekämpfungsmassnahmen und Instrumenten, womit der Staat immer stärker als Hüter der Wohlfahrt gefordert wurde. Sein Handeln in Form von Leistungen ergänzte zunehmend das bisherige einseitige hoheitsstaatliche Denken mit seiner eingriffsorientierten Verwaltung. Der liberale Rechtsstaat stand im Begriff, sich langsam zum modernen sozialen Rechtsstaat zu wandeln. Die Ziele von gesellschaftlichem Ausgleich und sozialer Sicherheit fanden Eingang in die politische Kultur und in die ökonomische Realität.

Die Hinwendung zum Wohlfahrts- und Sozialstaat hatte gezwungenermassen einen wachsen-

---

42 Der Landesbericht von 1974 stellte denn auch fest, dass «in keinem Bereich der Sozialarbeit [...] den Angehörigen, Behörden und weiteren Interessierten so dringend nach Betreuung verlangt [werde], wie in der Fürsorge an Alkoholgefährdeten» (S. 154).

43 Zit. nach Meuli (1949), S. 46–47.

44 LB 1955, S. 151; danach wird die Zahl der Alkoholkranken im Kanton mit ca. 2 500 Personen angenommen.

45 LB 1971, S. 180.

den Finanzbedarf zur Folge. Diese Tatsache galt für eigentliche wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen wie die allgemeine Verwaltung, das Erziehungs- und Bildungswesen, die Volkswirtschaft (Landwirtschaft und übrige Volkswirtschaft wie z. B. Aufwendungen für die Forstwirtschaft oder für Verkehr, Handel und Gewerbe) wie auch für das Gesundheitswesen (z. B. Förderung der Krankenpflege etwa durch Beiträge an den Bau und Betrieb von Spitälern und kantonalen Heil- und Pflegeanstalten). Ihren finanziellen Tribut forderte aber auch und insbesondere die sich verstärkt ausbildende soziale Wohlfahrt mit ihren vielfältigen Fürsorgebereichen. Die Finanzierung der sozialen Sicherheit führte zu verschiedenen Systemen, welche entweder nach dem Versicherungsprinzip (Beitragspflicht von Versicherten und allenfalls Sozialpartnern) oder nach dem Versorgungsprinzip (Verwendung von allgemeinen oder zweckgebundenen Staatsmitteln) organisiert waren bzw. noch immer sind. Als Finanzierungsträger neben dem Kanton trat unter dem Titel «Finanzausgleich» auch der Bund in Erscheinung.

3.1. Fürsorgebereiche und deren Finanzierung: Breite Quellenvielfalt

Die Armenpflege ist die eigentliche «Uraufgabe» der öffentlichen Wohlfahrt. Für deren Organisation, Durchführung und auch Finanzierung waren grundsätzlich die Gemeinden zuständig und sie blieben es auch weiterhin. Es ist weiter oben dargelegt worden, mit welchen Massnahmen der Kanton die Gemeinden unter der Geltung der Armenordnung von 1857 in ihren diesbezüglichen Anstrengungen unterstützte.[46] An dieser Stelle soll der Blick deshalb zuerst auf die weiteren kantonalen Finanzierungsinstrumente fürsorgerischer Natur gerichtet sein, um anschliessend noch kurz der wichtigen Frage nachzugehen, wer die von den Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden angeordneten Massnahmen wie etwa die Anstaltsversorgung finanzierte.

Über die Entwicklung und Zusammensetzung der Staats- oder kantonalen Aufwendungen für das Fürsorgewesen geben die jährlichen Staatsrechnungen und die Landesberichte eine zumindest überblicksmässige Auskunft. Dabei interessieren im vorliegenden Kontext die Art und das Ausmass der Finanzierungsbeteiligung, weniger jedoch deren systematische Einordnung oder deren spezifischer finanzrechtlicher Charakter.

3.1.1. Die Trinkerfürsorge: Der Alkoholzehntel als «finanzielle Urquelle»

Für das Verständnis der Herkunft und der Verwendung der Mittel für die Bekämpfung der Alkoholsucht ist ein kursorischer Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte dieses Unterstützungsinstrumentes wertvoll.[47] Im Jahr 1881 wurde der Bundesrat eingeladen zu prüfen, ob nicht auf dem Wege der Verständigung mit den Kantonsregierungen Massregeln zu ergreifen seien, um dem steigenden, übermässigen Alkoholgenuss entgegenzuwirken. Die entsprechende Botschaft[48] brachte zum Ausdruck, dass der Alkoholkonsum schweizweit in «einem die Gesundheit und Wohlstand des Volkes bedrohenden Masse zugenommen» habe.[49] Dem Übel sollte durch bundeseigene Besteuerung der «alkoholhaltigen, schädlichen Getränke» begegnet werden, wobei der Bund ein zweiteiliges System vorsah. Sämtliche Reineinnahmen aus dem Verkauf des Alkohols sollten jenem Kanton zugutekommen, in dem er bezogen wurde. Die Einnahmen des Bundes aus der inländischen Fabrikation und aus dem Zollzuschlag auf eingeführte gebrannte Wasser hingegen wurden unter die Kantone im Verhältnis der jeweiligen Bevölkerungszahl verteilt. Von diesen Einnahmen hatten die Kantone wenigstens 10 Prozent zur Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen zu verwenden («Alkoholzehntel»). Mit welchen Massnahmen sie dieser Vorgabe genügen wollten, blieb ihnen überlassen. Indem die Einnahmen für die Bekämpfung des Alkoholismus verwendet werden sollten, dienten sie zugleich der Linderung der Armut.

Der Grosse Rat setzte in mehreren Verordnungen den Verwendungszweck der Gelder aus dem Alkoholzehntel fest. In der ersten, aus dem Jahre 1910[50] – also noch vor dem Erlass des Fürsorgegesetzes – datierenden Verordnung bestimmte er folgende Zwecke: a) 25 Prozent zugunsten der «Irrenanstalt» Waldhaus, b) 20 Prozent zur Bes-

---

46 Vgl. oben Kap. IV.8.

47 Vgl. dazu insbesondere Burckhardt (1914) zu Art. 32bis BV 1874.

48 BBl 1884 IV, S. 369.

49 Den durchschnittlichen Jahreskonsum eines Einwohners schätzte der Bundesrat auf 9,4 Liter gebrannte Wasser, 55 Liter Wein und 37,5 Liter Bier (vgl. die Zahlen im Durchschnitt einiger Jahre oben Abschn. 1.1. und Anm. 2).

50 AGS 1916, S. 625; VGR vom 24. Mai 1910, S. 73.

Verwendungszweck	1930	1940	1950
25 % an die Kosten des kantonalen FA*	5 491.95	4 726.75	7 230.40
20 % zwecks Besserung unbemittelter Alkoholiker, zur Unterstützung alkoholfreier Volkshäuser usw.	4 393.60	3 781.40	5 784.40
50 % zwecks Versorgung von Kindern von Alkoholikern	10 983.95	9 453.50	15 665.30
5 % zwecks Volksbildung und -ernährung	1 098.40	945.35	1 446.–
Total	21 967.90	18 907.00	30 126.10

Tabelle 44: Verwendungszwecke für den Alkoholzehntel 1930, 1940, 1950.
* FA = Fürsorgeamt.

serung unbemittelter Alkoholiker durch deren Unterbringung in Trinkerheilstätten und Korrektionsanstalten, zur Unterstützung alkoholfreier Volkshäuser und zur Bekämpfung des Alkoholismus durch Vereine, c) 50 Prozent zum Schutz und zur Versorgung der Kinder von Alkoholikern und verwahrloster oder «schwachsinniger» Kinder armer Eltern und d) 5 Prozent zur Hebung und Förderung der Volksbildung und Volksernährung. Ein Grossratsbeschluss von 1914[51] änderte den ersten Verwendungszweck ab, indem künftig nicht mehr die Institution Waldhaus, sondern die kantonale Fürsorgestelle in den Genuss dieses Anteils kam.

Eine Übersicht über drei ausgewählte Jahre veranschaulicht die Grössenordnung der Beiträge etwas näher (vgl. obige Tabelle 44; Beträge in Franken).[52] Im Verhältnis zu den übrigen Ausgaben für die soziale Wohlfahrt nahm der Alkoholzehntel einen geringen Anteil ein.

Schliesslich wurde 1954 die Verordnung über die Verwendung des Alkoholzehntels vom 24. Mai 1910 im Zuge gesetzlicher Anpassungen aufgehoben mit der Begründung, dass der Alkoholzehntel bereits durch die Bundesgesetzgebung zweckgebunden sei. Mit der Berichterstattung an den Bundesrat und an den Grossen Rat über die Verwendung der Mittel sei eine hinreichende Kontrolle gegeben, ohne dass die starre Bindung durch die erwähnte Verordnung notwendig sei.[53]

Ebenfalls dem Kampf gegen den Alkoholismus widmete sich die 1928 gegründete und mit einem Stiftungskapital per 1. Januar 1929 von 6 035.– Franken ausgerüstete «Bündner Stiftung für Trinkerfürsorge». Das Fondsvermögen betrug per Ende 1930 bereits 17 610.64 Franken, um zehn Jahre später auf 55 326.80 Franken, im Jahr 1950 auf 90 299.75 Franken und 1955 auf 110 700.10 Franken anzusteigen. Dem Stiftungskapital wurde regelmässig ein Anteil des Reinerlöses aus den Gebühren für den Ausschank und Kleinverkauf gebrannter Wasser zugewiesen.[54] Nachdem das Kapital zunächst ausschliesslich zugunsten der Bekämpfung des Alkoholismus eingesetzt werden sollte, wurde später der Verwendungszweck zu «gemeinnützigen Zwecken» verallgemeinert. So wurde etwa im Jahr 1943 der Ertrag aus den Alkoholgebühren in Höhe von 64 000.– Franken wie folgt verteilt (Beträge in Franken):[55]

Verwendungszweck	Betrag
Anstalt Waldhaus, Chur-Masans	46 000
Fonds für arme Irre und Versorgungsbedürftige	2 000
Fonds für entlassene Sträflinge	1 000
Stiftung für Trinkerfürsorge	1 000
Schulkinderfürsorge	7 000
Bündner Kommission für gärungslose Obstverwertung	1 000
Flugi-Fonds zur Bekämpfung der Tuberkulose	3 000
Bündner Abstinentenverband	1 000
Bernhard'sches Legat	2 000
Gesamt	64 000

Tabelle 45: Verwendungszwecke der Erträge der «Bündner Stiftung für Trinkerfürsorge» 1943.

51 VGR vom 26. Mai 1914, S. 92.
52 Vgl. entsprechende Landesberichte.
53 B vom 16. September 1954 betreffend die Revision der Verordnung über den Ausschank und Kleinverkauf von gebrannten Wassern vom 29. November 1933 und Anpassung der Ausführungsverordnung vom 26. November 1953 zum kantonalen Wirtschaftsgesetz (S. 183).
54 Die Zuweisungen erfolgten gestützt auf die Verordnungen über den Ausschank und Kleinverkauf von gebrannten Wassern vom 29. Mai 1917 (AGS 1921, S. 464), vom 25. November 1925 (AGS 1934, S. 3) und vom 29. Dezember 1933 (AGS 1934, S. 670).
55 Vgl. B 1943 betreffend die Verwendung des Reinerlöses aus den Gebühren für den Ausschank und Kleinverkauf gebrannter Wasser (S. 477).

Jahr	Arbeitslosen-Unterstützung/ Arbeitsbeschaffung	Alters- und Hinterlassenenfürsorge	Förderung des sozialen Wohnungsbaus	Übrige Sozialaufwendungen	Total
1938	811	218	–	6	1 368
1945	1 379	809	–	935	4 024
1946	1 762	175	329	988	4 085
1947	716	418	979	629	3 575
1948	370	1 016	1 516	219	3 818
1949	218	1 383	921	258	3 444
1950	291	1 211	316	219	2 780
1951	436	1 116	159	198	2 784
1952	357	1 134	52	213	2 669
1953	476	1 140	24	254	2 520
1954	444	1 112	193	553	2 975
1955	426	1 122	325	703	3 221
1956	344	1 144	366	608	3 588
1957	358	1 121	378	400	3 551

Tabelle 46: Ausgabenentwicklung verschiedener Sozialbereiche 1938–1957.

Die Gewährung von Geldmitteln aus dem Vermögen der Stiftung für Trinkerfürsorge erfolgte jeweils auf Gesuch der Bedürftigen und nach Prüfung des Einzelfalls. Darin zeigten sich bereits deutlich die Einflüsse einer modernen und auf die spezifischen Bedürfnisse der Betroffenen ausgerichteten Fürsorge. Zudem gab der grosse Kreis an Begünstigten aus dem Ertrag der Alkoholgebühren bereits eine Vorstellung darüber, wie breit sich der wachsende Wohlfahrtsstaat zugunsten solcher Personen einsetzte, die sich aus eigenem oder aus Drittverschulden in einer Notlage befanden.

3.1.2. Weitere Fürsorgebereiche im Überblick: Der Sozialstaat fordert seinen Tribut

Der Trinkerfürsorge wurde zwar aufgrund ihrer gesellschaftlichen Bedeutung hohe Beachtung geschenkt, weshalb zur Alkoholismusbekämpfung auch ein grosser organisatorischer und administrativer Aufwand betrieben wurde. Im Vergleich zu anderen wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben beanspruchten die Aufwendungen für die Trinkerfürsorge aber nur einen kleinen Anteil. Dies kann anhand aggregierter Daten am Beispiel der Arbeitslosenunterstützung und der Alters- und Hinterlassenenfürsorge aufgezeigt werden.[56] Im Sinne einer ganzheitlichen Übersicht über den Umfang der kantonalen Ausgaben für die soziale Wohlfahrt soll (ausser den Ausgaben für das Armenwesen, welche andernorts separat behandelt werden) auch die Rubrik «Förderung des sozialen Wohnungsbaus»[57] und «übrige Sozialaufwendungen»[58] aufgenommen werden. Für die Darstellung werden mit Ausgangsjahr 1938 die Jahre 1945 bis 1957 herangezogen (die Kriegsjahre werden ausgeklammert, weil den ausserordentlichen Massnahmen dieser Periode nur vorübergehender Charakter zukam). Die Entwicklung der Ausgaben veranschaulicht obige Tabelle 46 (Beträge in 1 000 Franken).[59]

---

56 Vgl. zu diesen und den folgenden Zahlenreihen vor allem Degiacomi (2008), S. 30–57. Die Beträge entstammen den jährlichen Staatsrechnungen.

57 Ausgaben für diese staatliche Tätigkeit finden sich erst seit dem Jahr 1946.

58 Diese Kolonne enthält jene sozialen Aufwendungen, die sich aus allen möglichen Massnahmen und Institutionen zusammensetzen. Neben den bereits besprochenen Instrumenten für die Alkoholbekämpfung gehören dazu etwa die Stiftung «Für das Alter», die Tb-Fürsorge, die Familienfürsorge, die Rückwandererfürsorge, die (kriegsbedingte) Notstandshilfe, die Winterhilfe und weitere Aufgabenbereiche wie z. B. die Aufsicht über die Kinderheime, die Pflegekinderaufsicht oder die Jugendfürsorge (vgl. etwa LB 1950, S. 74–78, oder 1955, S. 149–152).

59 Vgl. Degiacomi (2008), S. 48.

Die schlechte Wirtschaftslage nach dem Zweiten Weltkrieg erforderte spezielle wohlfahrtsstaatliche Massnahmen. So veranlasste die befürchtete Deflation den Regierungsrat, ein Arbeitsbeschaffungsprogramm zu lancieren, worauf im April 1945 vom Volk für diesen Zweck ein Kredit von 16,7 Millionen Franken bewilligt wurde.[60] Nachdem in den Jahren 1945 und 1946 für die Arbeitsbeschaffung hohe Beträge ausgerichtet wurden, sorgte unter anderem die einsetzende Hochkonjunktur in den folgenden Jahren für sinkende Aufwendungen.

Mit der Einführung der eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) im Jahr 1948 erfuhren diese Beiträge des Kantons einen sprunghaften Anstieg, worauf sie sich in den folgenden Jahren auf diesem Niveau einpendelten. Der Beitrag des Kantons, welcher sich weitgehend nach seiner Finanzkraft richtete, belief sich jährlich auf rund 650 000 Franken.[61] Neben der anziehenden Hochkonjunktur sorgten deshalb auch die neuen AHV-Beiträge für eine Entlastung der bisher unter dem Titel «AL-Unterstützung/Arbeitsbeschaffung» ausgerichteten Beiträge.

Bei den «übrigen Sozialaufwendungen» fiel der grosse Anstieg der Ausgaben nach dem Krieg auf nahezu eine Million Franken auf. Dieses Wachstum war zur Hauptsache auf die Nachwehen der Kriegszeit zurückzuführen, in der für die Kriegsvorsorge beträchtliche Aufwendungen getätigt wurden. Mit dem danach einsetzenden Konjunkturaufschwung reduzierten sich diese Beiträge bald einmal, um in späteren Jahren jedoch wieder anzusteigen.

Mit der Krankenversicherung ist aber noch auf einen weiteren wichtigen und für die kantonalen Finanzen relevanten Ausgabenposten hinzuweisen. Dieser Sozialversicherungszweig machte in den Jahrzehnten nach dem Erlass des kantonalen Krankenversicherungsgesetzes im Jahr 1923[62] eine enorme Entwicklung durch. So waren etwa 1951 in den 57 anerkannten Krankenkassen mit Sitz in Graubünden 105 534 Personen gegen die wirtschaftlichen Folgen der Krankheit versichert. An diese wurden bei Bundesbeiträgen von 1 107 806.50 Franken Kantonsbeiträge in Höhe von 291 427.25 Franken ausgerichtet[63] (1959: 518 979.90 Franken; 1962: 581 183.40 Franken; 1970 bereits 2 655 876.05 Franken).[64] Ebenfalls der sozialen Vorsorge und Fürsorge diente das Krankenhauswesen. Erst die Revision des Krankenpflegegesetzes[65] im Jahr 1960 ermöglichte es dem Kanton, das Krankenhauswesen wirksam zu fördern. Bereits 1960 betrugen die entsprechenden Baubeiträge 1 500 000 Franken, die Betriebsbeiträge rund 540 000 Franken.[66] Aufgrund des grossen Nachholbedarfs im Spitalwesen blieben die Beiträge in dieser Grössenordnung auch in den folgenden Jahren aufrecht.

3.1.3. Die «übrigen Sozialaufwendungen» als Sammeltopf für unterschiedlichste Mangellagen

Die obige Tabelle gibt eine Übersicht über die Ausgaben in den wohlfahrtsstaatlichen Aufgabenbereichen. In der vorliegenden Thematik interessiert hauptsächlich, wie sich die letzte Kolonne der «übrigen Sozialaufwendungen» zusammensetzte. Darin enthalten war ein Konglomerat von Beiträgen und Unterstützungsleistungen, das aus einem Geflecht aus Subventionen des Bundes, kantonalen Steuermitteln oder auch Rückvergütungen der Gemeinden bestand. In der ordentlichen Verwaltungsrechnung des Kantons waren die Beträge beim zuständigen Erziehungs- und Sanitätsdepartement unter den Rubriken «455 Fürsorgeamt» und «459 Beiträge an Fürsorgeinstitutionen» aufgeführt. Die nachfolgende Tabelle 47 zeigt auf, wie dies in der Verwaltungsrechnung 1955 im Einzelnen aussah.[67]

Das Bild der kantonalen Fürsorgeleistungen ist unvollständig, solange nicht auch auf die in den jeweiligen Jahresrechnungen enthaltene «Rechnung der Spezialfonds» hingewiesen wird, die fürsorgerischen und armenspezifischen Zwecken

---

60 Vgl. dazu Abschied des Grossen Rates über die Finanzierung eines kantonalen Arbeitsbeschaffungs- und Krisenprogrammes vom 24. März 1945, S. 1–15.

61 Vgl. dazu auch Bericht des Kleinen Rates an den Grossen Rat vom 14. Mai 1948 betreffend die Finanzierung des kantonalen Beitrages an die AHV und der Neuregelung des Armenwesens durch Einführung einer kantonalen Erbanafallsteuer und eventuell weiterer Spezialsteuern.

62 Gesetz über die Krankenversicherung vom 8. April 1923 (AGS 1934, S. 94).

63 LB 1951, S. 167–168. Gemäss Grossratsbeschluss vom 29. Mai 1923 wurde der kantonale Beitrag an die subventionsberechtigten Krankenkassen auf 25 Prozent des Bundesbeitrages festgesetzt (aRB, S. 1374).

64 Staatsrechnungen 1959, S. 103; 1962, S. 109; 1970, S. 121 (jeweils unter der Ordnungsbezeichnung «Sanitätswesen»).

65 AGS 1960, S. 101 (vgl. auch die entsprechende Vollziehungsverordnung des Grossen Rates betreffend die Beitragsausrichtung [AGS 1960, S. 106]). Eine weitere Revision des Gesetzes erfolgte bereits 1964 (vgl. AGS 1964, S. 537).

66 Staatsrechnung 1960, S. 106.

67 Staatsrechnung 1955, S. 91.

455 Fürsorgeamt	Rechnung 1955	
	Ausgaben	Einnahmen
	603 415.27	449 549.57
400 Bundesbeitrag an die Tuberkulosenfürsorge		28 855.25
480 Anteil am Ertrag des Alkoholzehntels		6 169.50
890 Aktion Bündnerobst 1955 450 Rückvergütung der Gemeinden	36 715.95	 36 715.95
891 Vermittlung von verbilligtem Obst 451 Rückvergütung der Gemeinden	175 159.50	 175 159.50
940 Fürsorgebeiträge an zurückgekehrte Auslandschweizer 351 Rückvergütungen	131 826.01	 131 826.01
945 Allgemeine Fürsorgeunterstützungen 352 Rückvergütungen	70 199.36	 70 199.36
459 Beiträge an Fürsorgeinstitutionen		
	35 195.–	385.–
940 Bündner Hilfsverein für Taubstumme	800.–	
941 Erziehungs- und Kinderheim Plankis	3 000.–	
942 Erziehungsanstalt für geistesschwache Kinder, Masans	1 000.–	
945 Hilfsverein für unbemittelte Geisteskranke	800.–	
946 Ostschweizerischer Blindenfürsorgeverein	1 000.–	
947 Taubstummenanstalt St. Gallen	5 920.–	
948 Schweizerische Anstalt für Epileptische, Zürich	3 000.–	
949 Gebrechlichenheim Kronbühl	5 700.–	
950 Anstalt Balgrist	1 000.–	
951 Beitrag an Anstalten für Anormale 430 Bundesbeitrag	385.–	 385.–
952 Stiftung für das Alter	10 000.–	
953 Schweizerische Hilfsgesellschaften im Ausland	1 000.–	
959 Verschiedene Beiträge	1 590.–	

Tabelle 47: Ausgaben und Einnahmen «übrige Sozialaufwendungen» 1955.

zugutekamen. Erwähnt seien etwa der «Fonds für arme Geisteskranke» (mit Beiträgen an arme Insassen der Anstalten Waldhaus und Beverin) mit einem Vermögen von 253 136.65 Franken per 31. Dezember 1955, die «Müller-Weber-Stiftung» (an arme «Irre» aus dem Prättigau in den Anstalten Waldhaus und Beverin, 48 984.20 Franken), der Wolfgang-von-Juvalta-Fonds (Fürsorgebeiträge an «Geisteskranke» und Blinde, 92 405.15 Franken), das Legat Frau Dr. Laura Furger-Schoch (Unterstützungsbeiträge an entlassene «Geisteskranke» aus der Anstalt Waldhaus, 34 966.25 Franken), der Unterstützungsfonds für Angestellte der Anstalten Waldhaus und Beverin (Beiträge an Angestellte in Notlagen, 22 606.– Franken), der Freibettenfonds Frauenspital Fontana (Beiträge für die Gewährung von Freibetten, 214 319.38 Franken), der Flugi-Fonds zur Bekämpfung der Tuberkulose (22 059.80 Franken), die Dr. A. Bernhard-Stiftung (Beiträge an Badekuren und chirurgische Artikel für arme Kranke, 69 953.55 Franken), der Wegmacher-Unterstützungsfonds (Beiträge an arme Wegmacher, 22 462.75 Franken) oder der Trinkerfürsorgefonds (Beiträge zur Bekämpfung des Alkohols

und zur Förderung der Abstinenz, 14 489.67 Franken).[68] Im Weiteren ist unter den Fondsrechnungen auch der schon früher erwähnte kantonale Hilfsfonds (189 161.55 Franken), der Major-Dosch-Fonds (635 373.90 Franken) oder der kantonale Armenfonds (563 953.18 Franken) enthalten.

Neben den Finanzmitteln aus der ordentlichen Verwaltungsrechnung stand demnach eine grosse Anzahl an Legaten, Stiftungen und Fonds zur Verfügung, um Mangellagen in den unterschiedlichsten Lebensbereichen zu lindern. Sie trugen spürbar zur Entlastung der staatlichen Fürsorge und damit des kantonalen Finanzhaushaltes bei.

3.2. Die Aufwendungen im Kontext des kantonalen Finanzhaushaltes

Um die quantitative Bedeutung der Aufwendungen für die soziale Wohlfahrt im kantonalen Finanzhaushalt ermessen zu können, sollen diese abschliessend ins Verhältnis zu den übrigen staatlichen Ausgaben gesetzt werden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der gesamten kantonalen Aufwendungen von 1938 bis 1957. Sie fasst die Ausgaben nach den folgenden Verwendungszwecken zusammen: 1. Allgemeine Verwaltung (Personal- und Sachbedarf); 2. Finanzverwaltung[69] und Domänenverwaltung[70]; 3. Staats- und Rechtssicherheit[71]; 4. Erziehungs- und Bildungswesen; 5. Bauwesen; 6. Volkswirtschaft[72]; 7. Gesundheitswesen[73] sowie 8. die soziale Wohlfahrt, deren Zusammensetzung oben etwas näher beschrieben wurde.

Der Anteil der Ausgaben für die soziale Wohlfahrt an diesen Gesamtaufwendungen in der besagten Zeitperiode zeigt folgendes Bild (Beträge in 1000 Franken) (Tabelle 48):[74]

Jahr	Gesamtausgaben[75]	Ausgaben für die soziale Wohlfahrt	
		Absolut	In % der Gesamtausgaben
1938	27 942	1 368	4,9
1946	38 519	4 085	10,6
1948	42 459	3 818	9,0
1950	39 518	2 780	7,0
1952	46 459	2 669	5,7
1954	45 770	2 975	6,5
1956	59 410	3 588	6,0
1957	72 099	3 551	4,9

Tabelle 48: Verhältnis der Ausgaben für soziale Wohlfahrt zu Gesamtaufwendungen kantonal 1938–1957.

Die Ausgaben für soziale Wohlfahrt erfuhren aufgrund der Kriegsereignisse und den damit verbundenen besonderen Massnahmen einen starken Anstieg und erreichten 1946 in dieser Periode den Höchststand. Eher überraschend wies diese Ausgabenkategorie aber 1957 noch nicht den Stand der ersten Nachkriegsjahre auf bzw. sank 1957 sogar wieder auf den Anteil von 1938 zurück. Damit blieben diese Ausgaben trotz der markanten Mehraufwendungen allein für das Armenwesen infolge des neuen Armengesetzes von 1955[76] hinter den meisten übrigen Verwaltungsbereichen (vor allem dem Bauwesen und der Volkswirtschaft) zurück.

Nicht sehr anders präsentiert sich dieser Befund, wenn unter Berücksichtigung der Bevölkerungszunahme und der Geldentwertung die wirklichen, realen Wachstumstendenzen der öffentlichen Ausgaben aufgezeigt werden (1938: Index 100):[77]

Aufgabenbereich	Index 1957
Allgemeine Finanzverwaltung	51
Rechts- und Staatssicherheit	164
Erziehungs- und Bildungswesen	156
Bauwesen	181
Volkswirtschaft	164
Gesundheitswessen	114
Soziale Wohlfahrt	129
Gesamtausgaben	128

Tabelle 49: Vergleich des Wachstums der Ausgaben für öffentliche Aufgaben 1938 und 1957.

68 Vgl. dazu auch oben Abschn. 3.1.1.

69 Darunter fällt vor allem die Verzinsung der Staatsschulden.

70 Unter der Domänenverwaltung sind die Aufwendungen für die Jagd und die Fischerei zusammengefasst.

71 Rechtspflege, Polizei- und Militärwesen.

72 Landwirtschaft und übrige Volkswirtschaft wie Aufwendungen für die Forstwirtschaft, für Verkehr, Handel und Gewerbe sowie Industrie.

73 Sanitätspolizeiliche Massnahmen, Förderung der Krankenpflege.

74 Vgl. Degiacomi (2008), S. 32.

75 Diese weisen die tatsächlich während eines Rechnungsjahres erfolgten Aufwendungen aus. Die in den Staatsrechnungen vorgenommene Unterteilung in ordentliche und ausserordentliche Aufwendungen wird hier fallen gelassen.

76 Vgl. dazu unten Kap. VII.7.

77 Vgl. Degiacomi (2008), S. 53–56.

Der Anstieg für die soziale Wohlfahrt blieb damit auch unter dieser Prämisse hinter dem Wachstum der meisten übrigen Ausgabensektoren zurück und wuchs praktisch im Gleichschritt mit der Gesamtentwicklung. Die schon erwähnte schwergewichtige Wachstumsverlagerung auf das Bauwesen und die Volkswirtschaft war kennzeichnend für die Konjunkturphase jener Jahre.

4. Fazit und Würdigung: Bewährte Fürsorgestrukturen

Das Fürsorgegesetz von 1920 und die dazugehörige Organisationsverordnung des Grossen Rates von 1943 läuteten ein neues Zeitalter in der sozialpolitischen Landschaft Graubündens ein. Sie legten den Grundstein für das heutige Fürsorgewesen.

Die grosse soziale Not nach den Ereignissen des Ersten Weltkrieges und der anschliessenden Wirtschaftskrise hatte auch vor den Toren Graubündens nicht haltgemacht. Arbeitslosigkeit oder auch etwa die allgemeine Teuerung liessen die Zahl der Unterstützungs- und Fürsorgebedürftigen ansteigen, wobei diese oft Zuflucht im Alkohol suchten. Hinsichtlich einer gezielten und wirksamen Bekämpfung dieser Volksgeissel waren die durch hohe Armenlasten ohnehin schon arg gebeutelten und manchmal sogar in ihrer ökonomischen Existenz bedrohten Gemeinden nicht nur finanziell, sondern auch personell und strukturell überfordert. Bestehende Abstinenzorganisationen und andere gemeinnützige Institutionen wie etwa die Vereinigung für Trinkerfürsorge oder auch kirchliche Hilfswerke vermochten dem Übel ebenso wenig mit tauglichen Massnahmen entgegenzusteuern wie die Bemühungen, den Alkoholismus mittels polizeilicher Gewalt einzudämmen. Seiner gemeindeübergreifenden Dimension und der sozialen Missstände wegen wuchs die Erkenntnis, dass nur ein gesamtheitliches, kantonales Vorgehen den Ausweg aus der Misere weisen konnte.

Damit war der Boden für eine geteilte Zuständigkeit im bündnerischen Unterstützungswesen geebnet. Das Fürsorgewesen wurde als kantonale Aufgabe definiert, während die klassische Armenunterstützung auf der Grundlage des Heimatprinzips weiterhin im Zuständigkeitsbereich der Gemeinde verblieb. Die Unterstützung war von nun an organisatorisch zweigeteilt, je nachdem, ob es sich um eine armutsbetroffene oder etwa um eine von Krankheit befallene oder von Arbeitslosigkeit heimgesuchte Person handelte.

Die Anforderungen an den modernen Wohlfahrtsstaat erlaubten es in einem weitläufigen Kanton wie Graubünden je länger, desto weniger, die Sorge und die Pflege von Bedürftigen weiterhin zentralisiert wahrzunehmen. Die Verordnung über die Organisation des kantonalen Fürsorgewesens von 1943 führte mit ihren regionalen Bezirksfürsorgestellen auf kantonaler Ebene eine dezentralisierte Aufgabenzuständigkeit ein. Den Bezirksfürsorgestellen wurden etwa die Tuberkulosenfürsorge oder die Kinder- und Familienfürsorge übertragen.

Mit der operationellen Aufgabenteilung als ihrem hauptsächlichen Regelungsgegenstand kann die Organisationsverordnung zusammen mit dem Fürsorgegesetz als Wegbereiterin für den Aufbau moderner Fürsorgestrukturen in Graubünden bezeichnet werden. Die Politik erkannte, dass der Dynamik der steigenden wohlfahrtsstaatlichen Herausforderungen nur mit einer Organisation erfolgreich zu begegnen war, welche den Kanton und die Gemeinden gleichermassen einbezog. Im Sinne einer föderalistischen Aufgabenteilung wurden die Armenpflege bzw. die Fürsorge und die spätere Sozialhilfe als öffentliche Aufgabe des Kantons und der Gemeinden definiert.

Der sich ausbreitende Wohlfahrts- und Sozialstaat hatte für ein immer enger geflochtenes Netz an staatlichen Fürsorgeleistungen gesorgt. Die Finanzierung dieser Aufgaben konnte neben gemeinnützigen, privaten und kirchlichen Institutionen nur dem hauptsächlichen Aufgabenträger, d.h. dem Kanton obliegen. Dank einer von ständiger Not geprägten, zurückhaltenden Ausgabenpolitik auch im Bereich des Fürsorgewesens geriet der kantonale Finanzhaushalt aber zu keiner Zeit in eine Schieflage.

Eine Würdigung des Fürsorgegesetzes aus inhaltlicher Sicht fällt einigermassen zwiespältig aus. Das liegt bisweilen daran, dass sich seine Geltungsdauer über einen Zeitabschnitt erstreckte, während dessen sich die gesellschaftlichen Ansichten über Fürsorge bzw. Sozialhilfe fundamental wandelten. Entstanden noch unter dem Eindruck der als eigentliche «Volksplage» empfundenen Trunksucht und im Zuge des Kampfes gegen «liederliche» Personen und «Vagantentum», behielt es seine Gültigkeit auch, als in den folgenden Jahrzehnten eine grosse Anzahl an neuen und fortschrittlichen Fürsorgeinstrumenten das Gesetz sozusagen übersteuerten

und eine grosse Eigendynamik entfalteten. Die Entbehrungen und Existenzsorgen weiter Kreise der Gesellschaft mit ihren sozialen Folgeerscheinungen verlangten nach damaligen Vorstellungen zu ihrer Bekämpfung in erster Linie nach polizeilich motivierten Bestimmungen. Dennoch atmete das Fürsorgegesetz aber schon spürbar den Geist moderner Armenpflege. Davon zeugte im Besonderen auch die Wegleitung zur Handhabung des Fürsorgegesetzes von 1939 mit den Stichworten «Individualisierung» und «Prävention» als fürsorgerische Leitprinzipien. Insgesamt nahm das Fürsorgegesetz dergestalt die Stellung eines «Übergangserlasses» zwischen den armenpolizeilichen Mitteln des 19. und den modernen sozialhilferechtlichen Instrumenten des fortgeschrittenen 20. Jahrhunderts ein.

Das «Alkoholikerfürsorgegesetz» verdankte seine 66 Jahre dauernde Langlebigkeit demnach weniger seinem ursprünglich zwar als durchaus fortschrittlich empfundenen, später durch veränderte Verhältnisse aber nicht mehr zeitgemässen Regelungsinhalt. Es war dann dessen «Schwestererlass», der grossrätlichen Verordnung von 1943, zu verdanken, dass entscheidende organisatorische Verbesserungen im Fürsorgewesen eingeführt wurden. Deren Strukturen bildeten die Grundlage bei der Wahrnehmung neuer fürsorgerechtlicher Massnahmen. Der Alkoholismus blieb zwar bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts ein soziales Problem; seine frühere «gesellschaftsgefährdende» Bedrohung hatte er aber verloren. Die Motion zur Revision des Fürsorgegesetzes im Mai 1983 hielt denn auch fest, dass das Fürsorgewesen in den letzten Jahrzehnten eine starke Akzentverschiebung und Strukturwandlung erfahren hatte,[78] weshalb sich eine Anpassung an die veränderten Verhältnisse aufdrängte. Namentlich liessen sich auch terminologische Bezeichnungen wie «liederlicher Lebenswandel» oder «Vaganten» längst nicht mehr mit neuzeitlichen Vorstellungen von einer mit Respekt und Rücksicht verbundenen Sozialhilfe vereinbaren.

Es blieb schliesslich dem Sozialhilfegesetz von 1986 vorbehalten, den Weg für eine Fürsorge im ausgehenden 20. Jahrhundert auch gesetzgeberisch zu ebnen. Trotz veränderter Verhältnisse konnte es auf den Grundgedanken sowie den Organisations- und Finanzierungsstrukturen des Fürsorgegesetzes aufbauen.

78 GRP 1983/84, S. 132.

VII. GESETZ ÜBER DIE ÖFFENTLICHE ARMENFÜRSORGE (ARMENGESETZ, 1955–1978): Neuverteilung der Armenlasten

1. Ausgangslage, Revisionsgründe und -bestrebungen: Entwicklungen verlangen nach neuen Finanzierungsprinzipien

Die sozial- und wirtschaftspolitische Situation der Bündner Gemeinden und ihrer Bevölkerung am Vorabend des Erlasses des Armengesetzes sei nochmals kurz in Erinnerung gerufen.

Die Entbehrungen in den Jahrzehnten um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert hatten viele Teile der Bevölkerung gezwungen, in anderen Gemeinden oder auch ausserhalb des Kantons ein existenzsicherndes Auskommen zu suchen. Die Entvölkerung brachte viele ohnehin schon finanzgeplagte Gemeinden in noch grössere Bedrängnis und liess sie um ihr ökonomisch selbständiges Weiterbestehen bangen. Das auf eine wenig mobile, vorwiegend ländliche und sesshafte Bevölkerung zugeschnittene armenrechtliche Heimatprinzip erwies sich zunehmend als nicht mehr zeitgemäss, um die Not der Leute lindern und die überforderten Gemeindehaushalte sanieren zu können. Die Ereignisse des Ersten Weltkrieges und die anschliessenden langen Krisenjahre erschwerten die Lebensumstände der Bevölkerung weiter, sodass einschneidende, grundsätzliche Veränderungen am bisherigen Finanzierungssystem der Armenpflege schliesslich unumgänglich wurden.

Der Hebel musste also in erster Linie bei der Kostenverteilung angesetzt werden. Mit dem Fürsorgegesetz von 1920 hatte der Kanton einen ersten Tatbeweis erbracht, dass er sich seiner sozialpolitischen Verantwortung gegenüber den Gemeinden durchaus bewusst war, sie in ihrem Kampf gegen Armut organisationsmässig wie auch finanziell zu unterstützen. Das armenrechtliche Heimatprinzip war mit einer allerdings nur bescheidenen Entlastung für die Gemeinden mit dem 1923 erlassenen und mehrfach revidierten Konkordat betreffend die wohnörtliche Unterstützung durchbrochen worden. So setzte sich die Erkenntnis durch, dass für eine dauerhafte Gesundung der Gemeindehaushalte die Wohngemeinden vermehrt herangezogen werden mussten. Die am meisten unter den drückenden Armenlasten leidenden Gemeinden verlangten immer eindringlicher eine gerechtere Lastenverteilung durch Aufgabe des reinen Heimatprinzips und eine Mitbeteiligung auch der Wohngemeinden der Unterstützungsbedürftigen.

Die ökonomische Gesundung der Gemeinden musste also neben dem interkantonalen verstärkt auch über einen innerkantonalen, armenspezifischen «Finanzausgleich» gefunden werden. Der Einbezug auch der eigentlichen Nutzniesser der ausserhalb ihrer Heimatgemeinde Wohnenden ins Finanzierungssystem des Armenwesens und damit eine Änderung des armenrechtlichen Strukturprinzips erforderte aber nichts weniger als einen eigentlichen armenpolitischen «Philosophiewandel». Historische, gewohnheitsmässig eingespielte Pfade sollten zugunsten einer gerechten Aufteilung der Armenlasten auf verschiedene Lastenträger verlassen werden.

Die kantonale Armenordnung von 1857 bedurfte deshalb einer dringenden und durchgreifenden Revision. Noch im 19. Jahrhundert hatten entsprechende Bestrebungen eingesetzt. Die Bündnerische Gemeinnützige Gesellschaft stand mit ihren Vorschlägen schon in den Jahren 1863 und 1885 an vorderster Front. Vor allem die Frage, ob das Heimatprinzip angesichts veränderter Verkehrs- und Niederlassungsverhältnisse noch zeitgemäss sei und Graubünden nicht auch auf das andernorts schon eingeführte Territorialitätsprinzip umschwenken solle, erhitzte die Gemüter. Am armenrechtlichen Grundsatz wurde aber innerhalb des Kantons nicht ernsthaft gerüttelt, auch wenn wenigstens die Einführung der teilweisen wohnörtlichen Armenunterstützung «wohl überall als ein notwendiger Akt der Gerechtigkeit erkannt» worden war.[1] Daneben galt das Augenmerk schon früh auch der Organisation der Armenpflege mit der viel diskutierten und kritisierten Kreisarmenkommission im Besonderen.[2] So konstatierte etwa auch die in den 1890er-Jahren eigens eingesetzte kleinrätliche Spezialkommission, dass bei diesem Aufsichtsorgan «in der Tat nach allgemein

1 So der Kleine Rat in seiner armenrechtlichen Botschaft 1930, S. 1, 14.

2 Vgl. dazu oben Kap. IV.2.1.2.

übereinstimmendem Urteil auch der Hauptübelstand in unserem gegenwärtigen Armenwesen [ist]. Es fehlt durchaus an der gehörigen Kontrolle über die Handhabung der Armenordnung in den Gemeinden».[3] Später richtete sich die Aufmerksamkeit etwa auf die «Vagantenfrage», um sich ab den 1920er-Jahren dann hauptsächlich der Finanzierungsfrage zu widmen. Mehrere Versuche des Kleinen Rates, die Wohngemeinden der Unterstützungsbedürftigen in die Finanzierung einzubeziehen und damit auch einen staatspolitischen Konfliktstoff zu entschärfen, blieben im Stadium der Expertenberichte oder der parlamentarischen Beratung stecken. Keine Unterstützung fand insbesondere die Revisionsvorlage von 1930/31, welche eine Teilung der Armenlasten zwischen Heimat- und Wohnortsgemeinde und danach auch eine gleichwertige Beteiligung des Kantons vorgesehen hatte. Der Weg, die Armenlasten zwischen der Heimatgemeinde des Bedürftigen und dessen Wohngemeinde für die innerkantonale Armenpflege aufzuteilen, blieb weiterhin steinig.[4] Und eine nur am Rande aufgeworfene Variante, alle Armenausgaben mit der gesamten Armenverwaltung dem Kanton zu übertragen, d. h. eine Staatsarmenpflege zu installieren, wurde schnell verworfen. Einer damit verbundenen Verstaatlichung der teilweise stattlichen, sorgsam geäufneten Armenfonds zahlreicher Gemeinden gab man von vornherein keine Chance auf mehrheitsfähige Unterstützung. Den Grossteil der Armenlasten hatten damit weiterhin die Heimatgemeinden zu tragen; eine gerechte Aufteilung liess auf sich warten.

So war sämtlichen Bemühungen, die Armenordnung endlich zu revidieren, aus unterschiedlichen Gründen zunächst kein Erfolg beschieden. Von der Eingabe der Gemeinnützigen Gesellschaft «für eine erspriesslichere Organisation des Armenwesens» im Jahr 1863 bis zur unerwartet deutlichen Annahme des neuen Armengesetzes am 24. April 1955[5] durchliefen die Revisionsanstrengungen eine eigentliche Leidensgeschichte.[6] Die starren Fronten liessen den Motionär für die Revision der Armenordnung von 1857 bei seiner Eingabe denn auch mutmassen, «dass angesichts der Komplexität des Problems dessen Lösung nur ein Kompromiss zwischen den Gemeinden, die mehr zu bezahlen hätten, und den bedrängten Gemeinden, die dadurch entlastet würden, sein könne [...]. Die Neugestaltung der Verhältnisse werde zu einem Prüfstein bündnerischer Solidarität werden.»[7]

2. «Ideelle Harmonisierung» der öffentlichen Armenpflege als neue Handlungsmaxime

Die armenrechtlichen Konkordate machten es deutlich: Das Armenwesen erfuhr seine Regelung nicht allein durch die kantonale Armenordnung bzw. das Armengesetz, sondern auch durch eine Vielzahl anderer, z. B. interkantonaler Grundlagen. Diese entfalteten ihre Wirkung, wenn die armenrechtlich relevanten Beziehungen, nämlich Heimatzugehörigkeit einerseits und Wohnsitz bzw. Aufenthalt andererseits, kantonsübergreifender Natur waren. Mit der Niederlassungsfreiheit und den damit einhergehenden Veränderungen der Bevölkerungsstrukturen gewannen deshalb Normen, welche unabhängig vom kantonalen Recht erlassen wurden, an Bedeutung. Neben interkantonalen Vereinbarungen waren dies das Bundesrecht und die internationalen Staatsverträge.

Diese Parallelität von Regelungen mit armenrechtlichem Bezug bestand zwar auch schon unter Geltung der Armenordnung von 1857. Mit dem neuen Armengesetz erfuhren die Grundgedanken der überkantonalen Erlasse, nämlich die Aufteilung der Armenlasten auf verschiedene Kostenträger, nun aber auch im innerkantonalen Verhältnis Anerkennung. Das neue Gesetz stand damit nicht mehr im schroffen Widerspruch zu den bevölkerungspolitischen Entwicklungen jener Zeit. Noch wichtiger aber war, dass dieses Gesetz den in den staatlich übergeordneten Erlassen enthaltenen Solidaritätsgedanken ebenfalls aufnahm und so zu einer Art «ideellen Harmonisierung» in der öffentlichen Armenpflege beitrug.

---

3 Bericht der kleinrätlichen Spezialkommission zu einer revidierten Armenordnung (StAGR VBr 4/25, S. 20–21).

4 Vgl. dazu Kap. IV.5.6.

5 Das Gesetz wurde mit 15 279 Ja- zu 2827 Nein-Stimmen angenommen (vgl. HBG IV, S. 350). Vgl. auch Bündner Tagblatt Nr. 133 vom 11. Juni 1958.

6 Vgl. dazu im Einzelnen die Botschaft vom 24. September 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 217–224; Joss/Vögeli, Anhang 14, S. A 16–17.

7 VGR vom 19. November 1953, S. 333; vgl. auch mehrfach zitierte B 1954, S. 201, 252.

3. Aufbau und Organisation: Annäherung an wohnörtliche Armenpflege bei vereinfachter Organisationsstruktur

3.1. Fortschrittliche Armenpflege mit armenpolizeilichem Einschlag

«Dringlich sei die Neuverteilung der Armenlasten, aber allein dieses Ziel zu verfolgen wäre falsch, denn in der kommenden Gesetzgebung müssen die Aufgaben der Vorsorge, Fürsorge und Erziehung zu ihrem Rechte kommen.»[8] So umriss der Motionär für ein neues Armengesetz den Anforderungskatalog für eine neue armenrechtliche Ordnung. Neben einer ausgewogeneren finanziellen Aufteilung der Kosten für Unterstützungsleistungen auf Heimatgemeinde, Wohngemeinde und Kanton musste ein Ziel des neuen Gesetzes auch darin bestehen, die Grundzüge einer neuzeitlichen Armenfürsorge zu normieren. Sodann offenbarte die Forderung aber auch die enge thematische Verzahnung zwischen den sozialpolitischen Aufgaben der traditionellen Armenpflege und dem Fürsorgewesen, obwohl das Fürsorgegesetz von 1920 deren formale Trennung eingeleitet hatte.

Während in früheren armenrechtlichen Ordnungen strenge und oft unwirksame armenerzieherische bzw. armenpolizeiliche Massnahmen zu den «Requisiten der öffentlichen Armenpflege»[9] gehörten, beschränkte sich das neue Armengesetz im Wesentlichen auf Massnahmen zur Vermeidung drohender oder zur Behebung eingetretener persönlicher Bedürftigkeit. Danach hatte die Armenpflege den Ursachen der Bedürftigkeit nachzugehen und nötigenfalls gestützt auf das Fürsorgegesetz bei der Vormundschaftsbehörde die erforderlichen Anträge zu stellen, wobei solche auch vom kantonalen Fürsorgeamt gestellt werden konnten.[10] Die Bedürftigkeit, ob selbst verschuldet oder nicht,[11] war also die einzige Voraussetzung für die Unterstützungsberechtigung. Zur Aufgabe der Armenbehörden gehörte es aber ebenso, Armengenössigkeit zu vermeiden, bevor überhaupt öffentliche Unterstützungsmittel eingesetzt werden mussten. Im fürsorglichen und präventiven, auf Ursachenforschung beruhenden Charakter des neuen Gesetzes spiegelten sich die neuen Prinzipien einer professionalisierten Hilfsarbeit wider.[12] Nicht mehr von einem paternalistischen, sondern in erster Linie von einem gleichberechtigten Verhältnis zwischen Bedürftigem und Unterstützendem sollte das moderne Fürsorgeverständnis geprägt sein, womit «weiche» Faktoren zunehmend Einzug in die Armenpflege hielten.

Dennoch musste auch das neue Armengesetz stellenweise auf armenpolizeiliche und erzieherische Massnahmen zurückgreifen. Dies zeigte sich in der Bestimmung, dass «arbeitsscheue», «trunksüchtige» oder «liederliche» Bedürftige zur Enthaltsamkeit und Arbeit anzuhalten und nötigenfalls in eine zweckentsprechende Anstalt einzuweisen seien.[13] Insgesamt regelte der erste Abschnitt des Armengesetzes jenen Teil der Armenfürsorge, mit dem diese den Bedürftigen gegenüber in Erscheinung trat. Die vom Grossen Rat am 25. November 1955 erlassene Verordnung über die Armenpolizei[14] ergänzte diesen polizeilich-repressiven Inhalt des Armengesetzes mit der Begründung, dass es darüber hinaus noch einiger weiterer polizeirechtlicher Bestimmungen im Armenwesen bedürfe. Anlass dazu gab das immer noch bestehende Bettel- und Landstreicherwesen, weil diesem durch den Ausbau der staatlichen Armenfürsorge allein nicht beizukommen war. Durch die bettelnden «Schmarotzer» sah der Staat nach wie vor die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdet, weshalb er das Verbot, das in der alten Armenordnung nur den Haus- und Strassenbettel umfasst hatte, auf den Bettel in jeder Form ausdehnte. Auch wurde Behörden und Privaten untersagt, weiterhin Bettelbriefe auszustellen. Überbleibsel der früheren «Bettelschübe» zeigten sich noch darin, dass Bettler und Landstreicher je nach Herkunft der kantonalen Wohnsitzgemeinde oder dem Heimatkanton zuzuführen und Ausländer allenfalls über die Landesgrenze zurückzuschaffen waren. Auch konnte der Gemeindevorstand solchen Personen unter Umständen die Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung aus armenpolizeilichen Gründen verweigern und entziehen.

Die Aufteilung der Armenlasten auf Kanton, Heimat- und Wohngemeinde (Abschnitte II und III) bildete den eigentlichen Kern des neuen Gesetzes und den eigentlichen Grund für eine Neuausrichtung in der Armenfürsorge. Der abschliessende

8 VGR vom 19. November 1953, S. 333.
9 Mittner (1961), S. 18.
10 Vgl. zu den Zuständigkeiten gemäss Fürsorgegesetz Kap. VI.2.2.2.
11 B vom 24. September 1954, S. 242.
12 Vgl. dazu grundlegend Matter (2011a), S. 133–164, 267–295.
13 Art. 3 Abs. 2 des Armengesetzes (vgl. Anhang 1).
14 aRB, S. 1440; vgl. B vom 16. September 1955, S. 95.

vierte Abschnitt regelte die neu eingerichtete Behördenorganisation.

Die grossrätliche Vollziehungsverordnung zum Armengesetz vom 19. November 1954[15] schliesslich enthielt einige zentrale Bestimmungen, welche aufgrund ihrer Bedeutung durchaus Gesetzescharakter aufwiesen.[16] So verlangte sie etwa von der Heimatgemeinde des Unterstützungsbedürftigen, dass sie Vermögens- und Erwerbssteuern in der Höhe von mindestens 50 Prozent des kantonalen Steuerertrages erhob, ansonsten sie voll unterstützungspflichtig war. Im Sinne einer Art «fiskalischen Äquivalenz» bzw. gemäss dem Grundsatz, dass der Nutzniesser einer Leistung sich an den entsprechenden Kosten wenigstens zu beteiligen hat, forderte der Kanton von den Heimatgemeinden also eigene finanzielle Anstrengungen, damit diese im Gegenzug von Entlastungen profitieren könnten.

3.2. Organisation: Jahrelanger Kritik Rechnung getragen

Die schwerfällige Organisation der Armenordnung 1857 mit den Gemeindearmenkommissionen, den Kreisarmenbehörden als untere Aufsichtsbehörde und dem Kleinen Rat als oberes Aufsichtsorgan stand von Anfang an unter keinem guten Stern. Insbesondere die mittlere Instanz hatte früh den Unmut sowohl der Öffentlichkeit als auch des Kleinen Rates auf sich gezogen. Ihr wurden Unfähigkeit, mangelndes Interesse und fehlende Kooperationsbereitschaft vorgeworfen. Sie konnte die ihr zugedachte Rolle als Scharnier zwischen der Gemeindearmenkommission und dem Kleinen Rat nur selten zufriedenstellend erfüllen. Zuletzt erschöpfte sich ihre Tätigkeit im Wesentlichen darin, die Rechnungen der Gemeindearmenämter dem kantonalen Armenamt mitzuteilen.[17] Eine organisatorische Neuausrichtung gelang aber erst mit dem neuen Armengesetz knapp 100 Jahre später.

3.2.1. Zweistufiger Aufbau vereinfacht organisatorische Abläufe

Dem Anspruch des neuen Gesetzes, die Ordnung des Armenwesens möglichst einfach und überschaubar auszugestalten, folgten auch dessen organisationsrechtliche Bestimmungen. Die Kreisarmenbehörden als mittlere Organisationsebene der Armenordnung von 1857 hatten sich als Hemmschuh beim Vollzug der Armenpflege erwiesen und ihre Bedeutung im Laufe der Zeit eingebüsst, weshalb sie mit dem neuen Armengesetz ersatzlos fallen gelassen wurden. Die nunmehr schlankere Organisation bestand auf Gemeindeebene dort, wo keine «bürgerliche Armenpflege» existierte, aus einer drei- bis siebengliedrigen «allgemeinen Armenpflege».[18] Die einzige verbliebene Aufsichtsbehörde bildete der Kleine Rat mit dem zuständigen Departement.[19]

3.2.2. «Zuständige Armenpflege» oder das Verhältnis zwischen bürgerlicher und allgemeiner Armenpflege

Die Kantonsverfassung von 1892 hatte es in Übereinstimmung mit dem Niederlassungsgesetz von 1874 den Gemeinden überlassen, die Armenfürsorge entweder der Bürgergemeinde oder der politischen Gemeinde zuzuweisen. An diesem komplementären Verhältnis bzw. am Status quo änderte das Armengesetz nichts. Diese Zuständigkeitsordnung hatte sich seit Inkrafttreten des Niederlassungsgesetzes offensichtlich bewährt. Jedenfalls gab es in den Beratungen des Grossen Rates hierzu keine kritischen Voten.[20] Das Armengesetz unterschied demnach ausdrücklich zwischen der «bürgerlichen Armenpflege» und der «allgemeinen Armenpflege».

War eine bürgerliche Armenpflege organisiert bzw. wurde eine solche noch geschaffen, übernahm diese die «volle Armenpflege» für ihre Bürger.[21] Diese gestaltete sich aber unterschiedlich, je nachdem, ob der Bedürftige innerhalb oder ausserhalb seiner Bürgergemeinde wohnhaft war.

Für die in ihrer Bürgergemeinde Verarmten oblag der bürgerlichen Armenpflege die Durchführung der armenpflegerischen Massnahmen gemäss Armengesetz, d. h. die Bürgergemeinde hatte wie bisher für die Unterstützung ihrer Bürger zu sorgen, welche «in Geld oder Naturalien zugewendet oder durch Versetzung in eine geeignete Familie oder Anstalt» geleistet werden konnte.[22] Bei den ausserhalb ihrer Bürgergemeinden wohnhaften Bedürftigen lag es in der Zuständigkeit der betreffenden Wohngemeinde bzw. der

---

15 aRB, S. 1437.
16 Vgl. auch VGR vom 18. November 1954, S. 284.
17 B vom 24. September 1954, S. 251; vgl. zur Kritik an den Kreisarmenbehörden Kap. IV.2.1.2.
18 Art. 17 Armengesetz.
19 Art. 21 Armengesetz.
20 VGR vom 18. November 1954, S. 290.
21 Art. 16 Armengesetz.
22 Art. 2 Armengesetz.

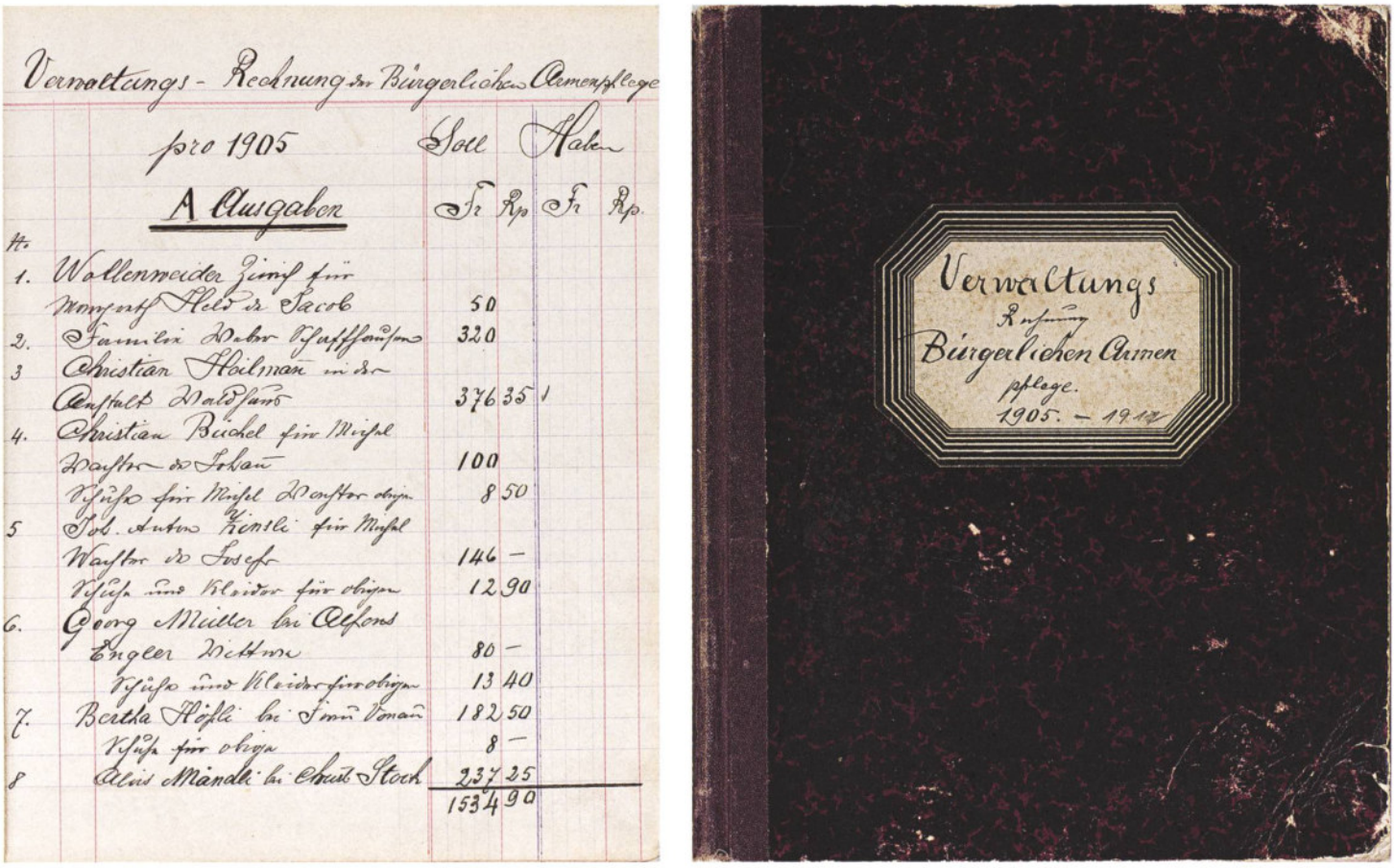


Abbildung 29: Verwaltungsrechnung der «bürgerlichen Armenpflege» Zizers pro 1905.
Quelle: Archiv BüG Zizers, Verwaltungsrechnung bürgerlicher Armenpflege 1905–1912.

«allgemeinen Armenpflege», für entsprechende Unterstützungen zu sorgen. Wie weit diese dann die finanzielle Belastung hieraus zu leisten hatte, bestimmte sich nach den Regelungen über die Ersatzpflicht der Heimatgemeinde. In diesen Fällen durften direkte Unterstützungen an Bedürftige durch die Armenpflege der Heimatgemeinde nur durch Vermittlung der wohnörtlichen oder allgemeinen Armenpflege geleistet werden.[23] Damit sollte verhindert werden, dass Armenunterstützungen während der Karenzfrist von der Bürgergemeinde selbstständig ausgerichtet wurden und die Kontrolle damit verloren ging. Die «volle bürgerliche Armenpflege» beinhaltete demnach also zweierlei: Für die in ihrer Bürgergemeinde wohnhaften Bedürftigen richtete sie eigenverantwortlich armengesetzliche Unterstützungen aus. Für die ausserhalb ihrer Bürgergemeinde armengenössig gewordenen Bürger hatte sie der Wohngemeinde Ersatzpflicht für deren Auslagen zu leisten. Die »allgemeine Armenpflege« ihrerseits kam in allen anderen Fällen zum Tragen, so vor allem auch dann, wenn in einer Gemeinde gar keine bürgerliche Armenpflege organisiert war. Bei einem Wechsel innerhalb des Kantons musste dann die neue Wohnsitzgemeinde die Armenfürsorge übernehmen. Darüber hinaus galt die Zuständigkeit der Wohnsitzgemeinde auch für die Bürger anderer Kantone, soweit nach speziellem Recht überhaupt die Unterstützung am Wohnsitz zu erfolgen hatte.

Wie früher gezeigt, wies das kantonale Recht die Armenfürsorge der politischen Gemeinde zu.[24] Wurde nun eine Person in einer ausserkantonalen Gemeinde armengenössig, so wandte sich die Letztere folglich an die dem Bürgerort des Unterstützten zugehörige Einwohnergemeinde, um ihre Ersatzforderung geltend zu machen. Auch in solchen interkantonalen Fürsorgefällen kam der bürgerlichen Armenpflege, sofern sie überhaupt organisiert war, also die Funktion einer einfachen Zahlstelle zu, während die entsprechende politische Gemeinde bloss als eine Art Durchlaufstelle fungierte.

23 Vgl. Art. 3 der Vollziehungsverordnung zum Armengesetz.

24 Vgl. dazu unter Kap. V.4.1.1.

4. Wechsel im Finanzierungssystem: Vom Heimatprinzip zum (eingeschränkten) Wohnortsprinzip

4.1. Überfällige Anpassung an lange währende Entwicklung

Die hohen Armenlasten und die dominierende Rolle dieser Ausgabenkategorie im Finanzhaushalt vieler Gemeinden hatten im Laufe der Jahre zu einem gesellschaftlichen und politischen Gesinnungswandel geführt. Angesichts des offensichtlichen Zusammenhanges zwischen der erhöhten Mobilität der Bevölkerung und dem steigenden Unterstützungsaufwand konnte nur die endgültige Abkehr vom strikten Heimatprinzip die finanzielle Not mancher Gemeinde lindern. Das Bewusstsein war gereift, dass es für die Lösung des Problems einer verstärkten, vor allem finanziellen Solidarität zwischen den Trägern der öffentlichen Armenfürsorge bedurfte. Dieser Überzeugung standen in der Vergangenheit die auseinandergehenden Interessen der Gemeinden hinderlich im Weg. Nachdem die Armenlasten jahrzehntelang einseitig von den Heimatgemeinden zu tragen gewesen waren, obsiegte letztlich die staatspolitische Einsicht, dass es vorab den kleinen, finanziell hoffnungslos überforderten Berggemeinden nicht mehr zugemutet werden konnte, durch das veraltete System jede Entwicklungsperspektive zu verlieren. Die Anpassung des Finanzierungsprinzips begegnete im Vorfeld der Abstimmung über das neue Armengesetz denn auch keiner grundsätzlichen Opposition. In den Beratungen des Grossen Rates blieb der Grundsatz ebenso unangefochten.[25]

4.2. Der Unterstützungswohnsitz als eingeschränktes Wohnsitzprinzip

Die Armenfürsorge, also die Organisation der Armenpflege und die Finanzierung der Armenlasten, oblag nicht mehr wie bisher der Heimatgemeinde, sondern der Wohngemeinde des Bedürftigen (sofern dieser nicht in seiner Heimatgemeinde wohnhaft war).[26] Sie wurde neu das armenpflegerische Subjekt. Der zivilrechtliche Wohnsitz gemäss Art. 23 Zivilgesetzbuch,[27] der einen abrupten und vollständigen Übergang vom Heimatprinzip zum Wohnortsprinzip zur Folge gehabt hätte, konnte aber noch nicht als Grundlage für die Finanzierung der Armenlasten herangezogen werden. Für die besonderen Bedürfnisse des Armenrechts war vielmehr ein davon abweichender, abgeschwächter Status zu bestimmen.[28] Mit dem Unterstützungswohnsitz, den das fürsorgepflichtige Gemeinwesen eines Bedürftigen bestimmte, wurde das rechtliche Vehikel für einen teilweisen Einbezug der Wohnortsgemeinde zur Finanzierung der Armenlasten gefunden.

Billigerweise sollte jene Gemeinde die höheren Armenlasten tragen, zu welcher der Bedürftige eine stärkere Beziehung hatte. Indem der Kanton die Regelung des interkantonalen Konkordates über die wohnörtliche Unterstützung von 1937[29] übernahm, liess er sich aber auch von praktischen Überlegungen leiten. Mit dieser Lösung – so die Regierung in ihrer einschlägigen Botschaft an den Grossen Rat – könne die Spruchpraxis der Konkordatsbehörden auch für den Kanton im interkommunalen Verhältnis fruchtbar gemacht werden und sich eine einheitliche und konstante Praxis entwickeln.[30]

Vor allem wegen der kostenintensiven Anstaltseinweisungen kam der ***Frage des Unterstützungswohnsitzes*** *eine wichtige Rolle zu. Das Konkordat von 1960 übernahm die entsprechende Regelung aus der Fassung von 1937, womit diese auch für die innerkantonalen Verhältnisse massgebend war. Danach begründeten der Aufenthalt einer Person in einer Anstalt und die behördliche oder vormundschaftliche Versorgung einer mündigen Person in Familienpflege keinen Konkordats- bzw. Unterstützungswohnsitz (Art. 6 Abs. 3). Der Grundsatz bestand also darin, dass weder der unfreiwillige noch der freiwillige Aufenthalt in einer Anstalt am Ort, wo diese gelegen war, Wohnsitz begründete. Der massgebende Unterstützungswohnsitz lag damit in jenem Kanton bzw. in jener Gemeinde, in welcher sich der Bedürftige mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhielt (Art. 4 Abs. 1).*

25 VGR vom 17. November 1954, S. 276.

26 Art. 5 Abs. 1 Armengesetz.

27 Danach befindet sich der Wohnsitz einer Person an dem Orte, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält.

28 Vgl. RP VIII Nr. 6540.

29 Vgl. Art. 6 Abs. 1 Armengesetz.

30 Vgl. B vom 24. September 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 245.

Der anwendungstechnische Vorteil, dass die konkordatsrechtliche Praxis für die innerkommunalen Fälle herangezogen werden konnte, erwies sich bei der einen oder anderen Entscheidfindung als hilfreich. So auch im Jahr 1966, als die Regierung einen Streit zwischen den beiden Gemeinden Igis und Seewis i. P. zu entscheiden hatte.[31] Diese waren sich nicht einig, in welcher von ihnen H. S. den massgeblichen Unterstützungswohnsitz hatte. Der 1944 geborene H. S. war bei seiner ersten Einweisung in die Anstalt Kalchrain (Kanton TG) am 6. Juli 1963 noch nicht volljährig und teilte daher den Unterstützungswohnsitz seiner Eltern, die damals noch in Domat/Ems wohnhaft waren. Somit war damals auch diese Gemeinde für die Behandlung des Versorgungsfalles zuständig. Eine entsprechende Anmeldung zuhanden der heimatlichen Behörden wurde denn auch am 31. Juli 1963 von der Gemeindeverwaltung Domat/Ems dem Erziehungsdepartement eingereicht. Bei seiner zweiten Anstaltsversorgung am 12. Februar 1965 in die Arbeitserziehungsanstalt Witzwil (Kanton Bern) war H. S. volljährig und erwerbstätig. Er hatte damit selbstständigen Konkordatswohnsitz, und zwar nicht bei den inzwischen nach Seewis gezogenen Eltern, sondern aufgrund von Art. 6 Abs. 1 des Konkordates in der Gemeinde Igis, wo er seit dem 26. August 1964 arbeitete. Darin kam der Grundsatz zum Ausdruck, dass die Bevormundung des Bedürftigen auf die Begründung des armenrechtlichen Wohnsitzes keinen Einfluss hatte. Auch der volljährige Bevormundete hatte seinen Unterstützungswohnsitz dort, wo er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens tatsächlich aufhielt, sei es mit oder ohne Zustimmung des Vormundes. H. S. begründete also mit seiner polizeilichen Anmeldung vom 28. Oktober 1964 seinen Unterstützungswohnsitz in Igis.

Die Übernahme der Konkordatspraxis ersparte es den kantonalen Behörden, eine eigene Praxis zu entwickeln. Diesem Vorteil zum Trotz blieb aber die Tatsache bestehen, dass das Konkordat von 1937 vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre abgeschlossen wurde. Es beabsichtigte deshalb, die Wohnkantone von den «schlechten Risiken» zu befreien.[32] Dies musste sich aber für die «Abwanderungskantone» bei den innerkantonalen Wartefristen, d.h. in der Frage, ab wann eine finanzielle Beteiligung der Wohngemeinde einsetzen sollte, nicht zwingend nachteilig auswirken.

Dieser Regelungsbereich gab zwar im Grossen Rat zu einigen kontroversen Voten Anlass; doch es blieb schliesslich bei der zweijährigen Dauer[33] gemäss Entwurf. Der zuständige Regierungsrat hatte erfolgreich argumentiert, dass bei einer vier Jahre währenden Frist die Einsparungen für die Gemeinden nur 49 205.– Franken und beim Kanton bloss 10 463.– Franken betrugen.[34] Im Sinne eines Kompromisses mussten weitere Sicherungen zugunsten der Wohngemeinde ins Gesetz aufgenommen werden. So sollte etwa eine Wohngemeinde nicht zur Kostenträgerin werden, wenn der Bedürftige vor seinem Zuzug das 60. Altersjahr bereits überschritten hatte. Zudem blieb während der ersten 25 Jahre nach einer Einbürgerung die Heimatgemeinde alleinige Kostenträgerin mit der Begründung, dass ihr ja die Einkaufssumme zugutekomme.

Traten die Voraussetzungen für eine wohnörtliche Beteiligung am Unterstützungsaufwand[35] ein, verringerte sich die zu erbringende Leistung der Heimatgemeinde mit zunehmender, abgestufter Wohndauer des Bedürftigen. Die nur noch teilweise Übernahme der Aufwendungen durch die Heimatgemeinde setzte nach einer zweijährigen Karenzfrist ein.[36] Im weiteren Zeitverlauf teilten sich Heimat- und Wohngemeinde die nicht durch die ordentlichen Beiträge des Kantons gedeckten Unterstützungskosten im folgenden Verhältnis:

31 Vgl. RP VIII Nr. 6540.

32 Thomet (1994), S. 23, Rz. 9. Das Konkordat postulierte deshalb auch eine vierjährige Wartefrist.

33 Den Vorschriften über die Wohndauer und die Wartefrist kam rückwirkende Kraft zu, d.h., die Wohngemeinde hatte sich sofort an den Kosten zu beteiligen, so wie wenn das Armengesetz schon bestanden hätte. Sie hatte sich also z.B. je nach der Wohndauer des Bedürftigen schon ab Inkrafttreten des Armengesetzes am 1. Januar 1956 mit drei Viertel der Unterstützungskosten zu beteiligen.

34 VGR vom 17. November 1954, S. 278–279.

35 Die Aufwendungen für die Fürsorgeleistungen umfassten insbesondere die Unterstützungskosten, dagegen nicht die allgemeinen Kosten für die armenamtliche Tätigkeit als solche (Sitzungsgelder, Honorar des Armenpflegers, Bürokosten usw.). Diese waren in jedem Fall von der Wohngemeinde zu tragen.

36 Vgl. Art. 8 Armengesetz.

Wohnsitzdauer	Heimat-gemeinde	Wohn-gemeinde
Für die ersten acht Jahre, d. h. bis insgesamt zehn Jahre	3/4	1/4
Für die nächsten zehn Jahre	1/2	1/2
Für alle folgenden Jahre	1/4	3/4

Tabelle 50: Aufteilung der Armenunterstützung zwischen Heimatgemeinde und Wohngemeinde gemäss Armengesetz 1955.

Die Heimatgemeinden wurden damit nach langen 20 Jahren seit Wohnsitznahme noch mit einem Viertel der Unterstützungslasten in Anspruch genommen. Dies deutet zusammen mit den weiteren Absicherungen zugunsten der Wohngemeinde auf die grossen Vorbehalte hin, welche man der Aufgabe des Heimatprinzips in weiten Kreisen noch immer entgegenbrachte. Die Politik und auch die Gesellschaft sahen zwar ein, dass die neuen gesellschaftlichen Verhältnisse eine gerechtere Aufteilung der Armenlasten erforderten; doch die Tür für einen stärkeren oder gar vollständigen Übergang zur wohnörtlichen Unterstützung blieb vorderhand geschlossen. Für einen solch radikalen Bruch mit der Vergangenheit war die Zeit um die Jahrhundertmitte noch nicht reif.

Aber auch die nur eingeschränkte Verteilung der Armenlasten nach dem Wohnortsprinzip[37] wäre kaum denkbar gewesen ohne den starken Einbezug des Kantons als Finanzierungsträger. Um dessen wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit war es jedoch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, noch unter Geltung der Armenordnung von 1857, nicht gut bestellt, was ihn zu einem zurückhaltenden Einsatz staatlicher Finanzmittel zwang.[38] Um den Wechsel zum teilweisen Wohnortsprinzip, an dem der Kanton ein hohes staatspolitisches Interesse hatte, nicht zu gefährden, war dieser nun aber veranlasst, sich in erheblichem Masse an den Armenlasten zu beteiligen. Die vorteilhaften wirtschaftlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen ab der Mitte des 20. Jahrhunderts begünstigten die Absicht.

4.3. Heimruf und Heimschaffung im Besonderen: Anpassung der Praxis

Die Heimschaffung und der Heimruf[39] waren in der Praxis seit jeher vielseitiger Kritik ausgesetzt. Die Massnahmen wurden von den Gemeinden uneinheitlich und nicht selten willkürlich angewendet; die Betroffenen selber empfanden sie oft zu Recht als unwürdig und schikanös. Wie oben gezeigt, waren unter der Geltung der Armenordnung von 1857 sowohl bei der Wohnsitz- als auch bei der Heimatgemeinde in erster Linie ökonomische Interessen massgebend dafür, ob von diesem Instrument Gebrauch gemacht wurde oder nicht.[40] Mit dem teilweisen Übergang zum Wohnortsprinzip erhielten die beiden Instrumente auch aus Gründen der Finanzierungszuständigkeit eine neue Bedeutung.

Das neue Armengesetz erklärte für die beiden armenrechtlichen Institute nicht nur im interkantonalen, sondern auch im innerkantonalen Verhältnis die Grundsätze des Konkordates betreffend die wohnörtliche Unterstützung von 1937[41] für anwendbar.[42] Für den Entzug der Niederlassung des Betroffenen mussten also gesetzlich umschriebene Gründe vorliegen. Die Wohnsitzgemeinde durfte demnach einen Armengenössigen nur noch heimschaffen, wenn dieser seine Bedürftigkeit durch «moralische Schwächen» bzw. eigenes «verwerfliches Verhalten» wie etwa «Misswirtschaft», «Verwahrlosung», «Trunksucht» oder «Liederlichkeit» herbeigeführt hatte.[43] Für die Heimatgemeinde ihrerseits war vorausgesetzt, dass sie einen im Kanton wohnhaften Bürger dann heimrufen konnte, wenn er dauernd in einer Anstalt oder in einer Familie versorgt war und damit dauernd unterstützt werden musste. Wenn weiter gefordert wurde, dass die Heimschaffung im Interesse des Betroffenen liegen musste, so mochte die Heimatgemeinde in den meisten Fällen noch immer anderer Ansicht sein, standen bei ihr doch finanzielle Überlegungen im Vordergrund.

---

37 Durch den Einbezug der Wohngemeinden in die Neuverteilung der Armenlasten gelangte in Graubünden erstmals der Grundsatz des indirekten horizontalen Finanzausgleichs zur Anwendung (im Gegensatz zum «direkten» Finanzausgleich, worunter – trotz Rückerstattungspflicht – die über die Gemeindeverwaltungskontrolle aufgewendeten Mittel von jährlich rund 350 000 Franken für die unterstützten Gemeinden verstanden wurden [vgl. B 1956 betreffend den Erlass eines Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich, S. 1]).

38 Vgl. dazu Kap. IV.8.

39 Vgl. zu diesen Massnahmen Kap. IV.5.2.

40 Vgl. Kap. IV.5.6.1.

41 Art. 13 und 14 des Konkordates.

42 Vgl. Art. 6 Abs. 4 Armengesetz.

43 Vgl. zu diesen Entmündigungsgründen Kommentar zum ZGB, Egger, Das Familienrecht, dritte Abt.: Die Vormundschaft, Art. 369–370, Zürich 1948.

Auch wenn diese Entzugsgründe weiterhin einen breiten behördlichen Spielraum zuliessen, sollte mit der Anlehnung an das Konkordat einer oftmals willkürlichen und zwangsweise verordneten Massnahme wenigstens im Ansatz ein objektivierter, rechtsstaatlicher Anstrich verliehen werden.

Nur wenige Jahre nach dem Inkrafttreten des neuen Armengesetzes wurden die Bestimmungen des revidierten Konkordats von 1960 auch auf kantonaler Ebene richtungsweisend. Vor dem Hintergrund einer modernen Fürsorge liessen sich die beiden armenrechtlichen Massnahmen nicht mehr rechtfertigen. Indem die Vereinbarung auf sie verzichtete, verloren sie auch für die innerkantonalen Verhältnisse ihre Bedeutung und fanden künftig kaum noch Anwendung.

5. Neuverteilung der Armenlasten mit differenzierter Ausgestaltung

5.1. Massgebliche kantonale Mitbeteiligung

Dem Kanton war bewusst, dass sich jede Neuverteilung der Armenlasten im Sinne eines Wechsels zum Wohnortsprinzip auf seinen Finanzhaushalt und denjenigen der Gemeinden auswirkte. Ein schematisches Vorgehen wie etwa eine gleichmässige Aufteilung der Aufwendungen auf Kanton, Heimatgemeinde und Wohngemeinde musste aber verworfen werden, weil die Gemeinden in den verschiedenen Unterstützungskategorien[44] höchst unterschiedlich belastet wurden.[45] Der Kanton war aber grundsätzlich bereit, sich wenigstens an den meisten Ausgaben für Armutsbedürftige mit einem Drittel zu beteiligen.[46]

5.2. Eingeschränkte Beitragskategorien für kantonale Leistungen

Um die tatsächlichen Anteile der Lastenträger an den Unterstützungskosten zu berechnen, bedurfte es zusätzlich des Einbezugs des Kantons mit dessen ordentlichen Beiträgen. Hierfür wurden dieselben Kosten herangezogen, welche für die Berechnung der Ersatzpflicht der Heimatgemeinde massgebend waren. Weil auch der Beitrag des Kantons in erster Linie einem gerechten «Lastenausgleich»[47] dienen sollte, knüpfte er im innerkantonalen Verhältnis (und damit für den Hauptanwendungsfall) seine Beteiligung an die gleichen Voraussetzungen wie bei der Ersatzpflicht der Heimatgemeinde. Demnach vergütete also der Kanton den Gemeinden ein Drittel ihrer Kosten für Armenunterstützungen für Kantonsbürger, die im Kanton, aber nicht in ihrer Heimatgemeinde wohnten.[48] Für unterstützungsbedürftige Bürger, die in ihrer Heimatgemeinde Wohnsitz hatten, erhielten die Gemeinden somit keine Kantonsbeiträge; ebenso dann nicht, wenn für den Unterstützten mit Wohnsitz in einem anderen Kanton die Bürgergemeinde allein unterstützungspflichtig war.[49]

Aufgrund des Kantonsbeitrags von einem Drittel der Kosten für Armenunterstützungen ergab sich für die drei Kostenträger folgende Verteilung der Gesamtkosten:

Wohnsitzdauer	Heimatgemeinde	Wohngemeinde	Kanton
Für die ersten acht Jahre	½	⅙	⅓
Für die folgenden zehn Jahre	⅓	⅓	⅓
Für alle folgenden Jahre	⅙	½	⅓

Tabelle 51: Kostenverteilung für Armenunterstützungen unter Heimat- und Wohngemeinde sowie Kanton.

Ausser diesen ordentlichen Beiträgen postulierte das Armengesetz weitere darüber hinausgehende

---

44 Etwa Aufwendungen für Bürger, welche in der Heimatgemeinde oder in anderen Gemeinden des Kantons, in anderen Kantonen oder im Ausland wohnhaft waren, oder für solche in Anstalten (vgl. dazu Kapitel IV.5.5.).

45 Ein solcher Vorschlag brachte bereits die Vorlage 1930/31 zu Fall.

46 Vgl. B vom 24. September 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 224.

47 Aufgrund der schematischen Ausgestaltung des Kantonsbeitrages ist der «Lastenausgleich» in diesem Zusammenhang und, soweit der Ausdruck weiterverwendet wird, in einem eher untechnischen Sinne zu verstehen (vgl. zum Wesen des Lastenausgleichs als Teil des Finanzausgleichs im engeren Sinne B 2013–2014 betreffend die Reform des Finanzausgleichs im Kanton Graubünden [FA-Reform], S. 211, 248–256). Die vorliegenden Bedürfnisse gestatten es, «Lastenausgleich» und «Finanzausgleich» als synonyme Begriffe zu verwenden.

48 Art. 14 Abs. 1 lit. a Armengesetz (unter der Voraussetzung, dass die Heimatgemeinde nicht voll ersatzpflichtig im Sinne von Art. 7 Armengesetz war).

49 Vgl. Art. 14 lit. b in Verbindung mit lit. a Armengesetz.

Zuwendungen des Kantons an die Gemeinden.[50] So wurde der vor über 30 Jahren eingeführte «Vagantenkredit» weitergeführt,[51] und an den Bau von Gemeindearmenhäusern wurde ein Kredit in Aussicht gestellt. Schliesslich blieb unter den «ausserordentlichen Beiträgen» weiterhin die Defizitübernahme finanzschwacher Gemeinden vorbehalten.[52]

6. Finanzielle Auswirkungen: Erhebungsresultate als zuverlässiger Indikator künftiger Lasten?

Im Vorfeld des neuen Armengesetzes erhob das zuständige Erziehungsdepartement bei den Gemeinden verschiedene Daten, um die finanziellen Auswirkungen der Vorlage abzuschätzen. In ihrer Botschaft zum neuen Armengesetz begründete die Regierung wortreich, weshalb das Zahlenmaterial der Gemeinden keine genauen Berechnungen über die tatsächlichen Auswirkungen der Revision zuliess. Die Erhebungen des Kantons fanden ausserdem in einer Phase des einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwungs statt. Die Entwicklung bei den Beitragsleistungen und die Auswirkungen des Systemwechsels auf die Gemeinden waren auch deshalb mit vielen Unsicherheiten behaftet. Aufgrund dieser Umstände war sich der Kanton bewusst, dass die Lastenberechnungen unsicher bleiben und die Folgen des neuen Gesetzes sich erst nach einer gewissen Anwendungszeit genauer feststellen lassen würden. Die Hochrechnungen für die künftigen finanziellen (Mehr-)Belastungen für den Kanton und einen Teil der Gemeinden bzw. der Entlastungen für einen anderen Teil gaben deshalb nur – aber immerhin – eine grobe Richtschnur für die betroffenen Körperschaften ab. Darüber hinaus erlaubten sie einen wertvollen und interessanten Überblick etwa über die «Gewinner» und «Verlierer» des Lastenausgleichs,[53] weshalb noch kurz dabei zu verweilen ist.

6.1. Kriterien für kantonale Unterstützungsbeiträge vs. kommunale Steuerhoheit

Der Kanton verstand seine vermehrte Beteiligung an den Armenlasten der Gemeinden nicht zuletzt auch als Solidaritätsbeitrag. Deshalb und aus Rücksicht auf seine eigenen Finanzen knüpfte er sie an finanzielle Vorleistungen der Gemeinden, wollten diese für gewisse Unterstützungskategorien in den Genuss kantonaler Beiträge kommen.[54] Sie mussten Vermögens- und Erwerbssteuern in der Höhe von mindestens 50 Prozent des kantonalen Steuerertrages erheben, um eine kantonale Unterstützung an Aufwendungen für ihre Bürger, welche in einer Anstalt ausserhalb der Bürgergemeinde versorgt oder in anderen Kantonen oder im Ausland wohnhaft waren, beanspruchen zu können. Die gleichen Anforderungen galten für Beitragsleistungen an die Ausgaben für «Vaganten» und Zwangseingebürgerte wie auch an jene für den Bau von Gemeindearmenhäusern. Gemäss der Erhebung des Kantons erfüllten folgende 53 Gemeinden die Vorgabe nicht: Bergün, Bivio, Bondo, Brienz, Buseno, Cama, Clugin, Conters i. P., Cunter, Fanas, Fideris, Fläsch, Flerden, Furna, Hinterrhein, Jenaz, Klosters, Küblis, Lavin, Leggia, Lostallo, Marmorera, Malix, Medels (Lucmagn), Medels i. Rh., Mon, Mulegns, Mutten, Nufenen, Parpan, Parsonz, Portein, Riom, Rona, Roveredo, Saas, Sta. Maria i. C., San Vittore, Soazza, Soglio, Splügen, Stampa, Stierva, Sufers, Schnaus, Tiefencastel, Tinizong, Tschlin, Verdabbio, Vicosoprano, Waltensburg, Wiesen und Zillis.

Die hohe Anzahl von rund einem Viertel aller Gemeinden mochte im ersten Moment erstaunen, mussten sie doch in hohem Masse an Kantonsbeiträgen interessiert sein. Ein zweiter Blick auf das damalige Bündner Steuerwesen liefert aber zumindest Erklärungsansätze für dieses Phänomen. Die Weigerung vieler, auch finanzschwacher Gemeinden, die Beitragsvoraussetzungen zu erfüllen, war Ausdruck ihrer ausgeprägten Steuerhoheit. Wie in keinem anderen Kanton waren sie kaum steuerlichen Beschränkungen unterworfen, und zwar weder bei den Einkommens- und Vermögenssteuern noch bei den Spezialsteuern.[55] Die

---

50 Vgl. Art. 15 Armengesetz.

51 Vgl. unten Abschn. 7.4.

52 Vgl. zu diesem Institut oben Kap. IV.8.3.1.

53 Vgl. zum Folgenden vor allem B vom 24. September 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 235–238.

54 Eine ähnliche Vorleistungspflicht der Gemeinde statuierte bereits die Armenordnung von 1857, wenn finanzschwache Gemeinden kantonale Unterstützungen erhalten wollten.

55 Etwa Kopfsteuer, Haushaltungssteuer oder Erbschaftssteuer.

1. Leistungen des Kantons	Betrag (in Franken)
a) Für Kantonsbürger, die im Kanton, aber nicht in der Heimatgemeinde wohnen, gemäss Art. 13 lit. a des Armengesetzes[58]	186 000
b) Für Kantonsbürger in Anstalten, die nicht der Heimatgemeinde gehören, gemäss Art. 13 lit. c des Armengesetzes	291 000
c) Für Kantonsbürger in anderen Kantonen oder im Ausland, gemäss Art. 13 lit. b des Armengesetzes	100 000
d) Ausserordentliche Beiträge an Gemeindeaufwendungen, gemäss Art. 14 Abs. 1 und 2 des Armengesetzes[59]	100 000
Total I	**677 000**
2. Einsparungen	
a) Defizitrückgang bei den unterstützten Gemeinden	174 000
b) Reduktion der Kantonsbeiträge an die Gemeinden bei den Aufwendungen für Angehörige anderer Konkordatskantone	50 000
Total II	**224 000**
Mehrbelastung des Kantons	**453 000**

Tabelle 52: Leistungen und Einsparungen des Kantons.

kantonale Vorgabe bestimmte – wie bereits früher dargelegt – einzig, dass eine allfällige Steuererhebung subsidiär und nach billigen und gerechten Grundsätzen zu erfolgen hatte.[56] Und eine zwangsweise Einführung solcher Steuern für finanzgeplagte Gemeinden war dem damaligen Bündner Recht fremd. Angesichts dieser steuerlichen Ungebundenheit konnte es nicht erstaunen, dass das System zu unzähligen Steuerkombinationen und -ausgestaltungen führte. Auch wenn sie schon ein paar Jahre zurücklag, so war die Feststellung anlässlich einer Erhebung der kantonalen Steuerverwaltung im Herbst 1944 deshalb auch noch für viele weitere Jahre zutreffend und symptomatisch: «Die Erhebung zeigt nicht bloss eine auffallende Mannigfaltigkeit, sondern ein eigentliches Chaos im bündnerischen Steuerwesen, wie es auch in nur annähernd so bedenklichem Ausmass in keinem andern Kanton zu finden ist.»[57] Dieser steuerrechtliche «Flickenteppich» erschwerte nicht nur die Übersicht über die innerkantonalen Steuerverhältnisse, sondern verhinderte in manchen Fällen eben auch eine befriedigende Erschliessung von bitter benötigten Steuerquellen.

6.2. Erwartete Mehrbelastung des Kantons

Zurück zur eingangs erwähnten Datenerhebung. Aufgrund der Verhältnisse im Jahr 1953 ergaben sich für die einzelnen Unterstützungskategorien und aufgrund der festgelegten Kriterien die in obiger Tabelle 52 aufgeführten Leistungen bzw. Einsparungen für den Kanton.

Den weitaus grössten Anteil an den prognostizierten kantonalen Leistungen beanspruchten damit erwartungsgemäss die Unterstützungen für Anstaltsversorgungen. Es ist dies das Spiegelbild der an anderer Stelle gewonnenen Erkenntnis, dass die Armenlasten ausserhalb der Gemeinde in der Regel der grösste Ausgabenposten für die vielen struktur- und finanzschwachen Gemeinden darstellten.[60] Eine rasche Hilfe des Kantons drängte sich denn auch in erster Linie deshalb auf,

56 Vgl. Art. 40 Abs. 5 2. Satz KV 1892.

57 Die Erhebung bildete Teil der Botschaft des Kleinen Rates betreffend die Revision des kantonalen Steuergesetzes (vgl. B vom 2. Februar 1945, S. 1–143, samt drei unabhängigen Gutachten).

58 Der Art. 13 des Armengesetzes wurde aufgrund der Beratungen im Grossen Rat zu Art. 14.

59 Der Art. 14 des Armengesetzes wurde aufgrund der Beratungen im Grossen Rat zu Art. 15.

60 Vgl. dazu Kap. IV.5.5.

Gemeinde	Betrag (in Franken)
Chur	84 000
St. Moritz	8 400
Scuol	7 900
Roveredo	5 700
Bevers	3 200
Zuoz	2 700
Arosa	2 300
Soazza	1 700

Tabelle 53: Gemeinden mit den höchsten Mehrausgaben aufgrund des Armengesetzes 1955.

Gemeinden	Betrag (in Franken)
Poschiavo, Schiers	26 000–32 000
Obervaz, Untervaz[62]	16 000–18 000
Bonaduz, Grüsch, Maienfeld, Morissen, Safien, Seewis i. P., Surcuolm, Tamins, Truns, Vals	10 000–15 000
Braggio, Haldenstein, Ilanz, Sta. Domenica, Sta. Maria i. M., Trin, Valendas, Zizers	8 000–10 000
Brigels, Flims, Masein, Mutten, Präz, Scharans, Tartar, Trimmis, Tumegl/Tomils, Valzeina, Versam	6 000–8 000
Arvigo, Brusio, Castrisch, Churwalden, Domat/Ems, Fuldera, Langwies, Maladers, Malans, Malix, Molinis, Peist, Riein, Rossa, St. Antönien-Rüti, St. Martin, Savognin, Schmitten, Selma, Sent, Sils i. D., Sumvitg, Stierva, Tschlin	4 000–6 000

Tabelle 54: Gemeinden mit Einsparungen aufgrund des Armengesetzes 1955.

weil die kleinen Gemeinden wegen dieser Unterstützungskategorie nachgerade am «Verbluten» zu sein glaubten. So hatten allein die vom Kanton unterstützten Gemeinden im Jahr 1952 für diese Unterbringungen ausserhalb der Gemeinden rund 260 000 Franken aufgewendet. Auf der anderen Seite lag es auf der Hand, dass durch eine Verteilung der Armenlasten auf die Heimat- und die Wohngemeinde sowie auf den Kanton die Defizite finanzschwacher Gemeinden zurückgehen mussten, was die Kantonsfinanzen entsprechend entlasten und zu einer Glättung der unterschiedlichen Gemeindelasten führen sollte.

6.3. Vermutete Mehrbelastungs- und Entlastungseffekte bei den Gemeinden

Naturgemäss musste ein Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden zur Folge haben, dass den daraus Nutzen ziehenden Gemeinden solche gegenüberstanden, bei denen er gegenteilige Folgen zeitigte. Die Trennlinie musste zwischen denjenigen Gemeinden gezogen werden, die in den vergangenen Jahrzehnten bevölkerungs- und teilweise auch tourismus- und verkehrsmässig einen Aufschwung erlebt hatten einerseits und jener Mehrheit von Gemeinden andererseits, welche von Abwanderungen und stark defizitären Gemeindehaushalten betroffen war.

Die Berechnungen aufgrund der Erhebungen bestätigten diese Erwartung weitgehend. Mit den höchsten jährlichen Mehrauslagen mussten danach die in Tabelle 53 aufgeführten Gemeinden rechnen.[61]

Ihnen stand jene grosse Anzahl von Gemeinden gegenüber, welche dank dem Wechsel vom Heimat- zum Wohnortsprinzip und dem grösseren Engagement des Kantons eine finanzielle Erleichterung ihrer Armenlasten erwarten durften (vgl. obige Tabelle 54).

Zu den mutmasslichen Nutzniessern des Lastenausgleichs gehörten also unter anderem jene Gemeinden, die regelmässig von den Armenlasten am meisten betroffen waren. Die Zuteilungen aus dem weiter bestehenden «Vagantenkredit»[63] waren in diesen Zahlen noch nicht inbegriffen, weshalb sich die finanzielle Perspektive für einige Gemeinden überdies noch weiter verbessern konnte.

Bei einer dritten Kategorie von Gemeinden wiederum liessen die Prognosen vermuten, dass sich die Wirkungen des Finanzausgleichs etwa die Waage hielten, so bei Casaccia, Vicosoprano, Buseno, Madulain, Cunter, Tinizong, Nufenen, Cama, Verdabbio, Urmein oder Lohn.

Zusammenfassend sagten die Berechnungen voraus, dass von den 221 Gemeinden bei deren 179 eine Entlastung, bei elf kaum eine Veränderung und bei 31 von ihnen eine Mehrbelastung zu erwarten war.

---

61 Vgl. zu dieser und zur folgenden Tabelle B vom 24. September 1954 betreffend die Revision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 236–238.

62 Vgl. zu den Prognosen für Untervaz auch GAU, Schachtel «Verträge und Akten, 1937–1967».

63 Vgl. dazu Abschn. 7.4.

7. Kantonale Beitragsleistungen in Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs

Die einsetzende wirtschaftliche Dynamik erlaubte es dem Kanton, in der Armenpflege als stärkerer Akteur aufzutreten. Er vermochte damit einen wichtigen Beitrag zur Erstarkung und finanziellen Gesundung der Gemeinden zu leisten.

7.1. Spät einsetzende, aber nachhaltige finanzpolitische Erholung

Für die Leistungen des Kantons an die staatliche Wohlfahrt im Allgemeinen und an die Armenpflege im Besonderen bildete zu allen Zeiten das jeweilige gesellschafts- und finanzpolitische Umfeld die massgebliche Einflussgrösse. Die anhaltend schwache Finanzkraft des Kantons während der Geltungsdauer der Armenordnung von 1857 liess ihn in der Armenpflege nur eine untergeordnete ökonomische Rolle spielen. Die dunklen Wolken am kantonalen Finanzhimmel hielten sich hartnäckig und verzogen sich auch direkt nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges nicht. Die pessimistischen Voten im Grossen Rat wiederholten sich noch um die Mitte des 20. Jahrhunderts regelmässig, so etwa 1948, als festgestellt wurde, die Finanzlage des Kantons sei «ernst» und «alarmierend» und sie verlange grösste Sparsamkeit bei allen kantonalen Verwaltungsabteilungen, ansonsten der «finanzielle Ruin» drohe.[64] Und auch zwei Jahre später wurde die desolate kantonale Finanzlage mit deutlichen Worten beklagt. So bemerkte der zuständige Regierungssprecher anlässlich eines Rückblickes auf die wirtschaftliche Entwicklung im Kanton, die kantonale Finanzlage sei «prekär, ja katastrophal».[65] Nach einigen finanzpolitischen «Übergangsjahren» war es schliesslich die Staatsrechnung von 1959, welche den endlichen Beginn einer kräftigen und nachhaltigen Trendwende ankündigte. Die aufstrebende Tourismusbranche, der forcierte Strassenbau oder auch die beginnende Nutzbarmachung der Wasserkraft durch den Bau von Kraftwerken standen für den konjunkturellen Aufschwung.[66] Aber nicht alle Regionen profitierten davon sofort in gleichem Masse; noch immer gab es eine Kluft zwischen aufstrebenden Tourismusorten und Dienstleistungszentren einerseits sowie agrarisch geprägten Regionen mit Abwanderung andererseits. Langsam aber stieg der Kanton Graubünden von einem finanzschwachen zu einem finanziell mittelstarken Kanton auf.[67]

Die allgemeine Aufwärtsentwicklung schlug sich in einem steigenden Steueraufkommen innerhalb des kantonalen Finanzhaushalts erfolgswirksam nieder.[68] Die finanziellen Ressourcen versetzten den Kanton nun in die Lage, die Gemeinden bei der Wahrnehmung ihrer kostenintensiven Aufgaben wie etwa des Armen- und Fürsorgewesens nachhaltiger zu unterstützen.[69] Weitere wohlfahrtsstaatliche Anliegen wie das 1954 beschlossene und 1957 revidierte Lehrerbesoldungsgesetz, das im Jahr 1957 erlassene Gesetz über die Strassenbaufinanzierung, welches die Beitragsleistungen der Gemeinden an den kantonalen Strassenbau stark reduzierte, oder auch das im gleichen Jahr in Kraft getretene erste Finanzausgleichsgesetz[70] fanden die Zustimmung der Bevölkerung und stärkten das spürbare und steigende Vertrauen der Gemeinden in den Kanton.

7.2. Steigende Gesamtaufwendungen für das Armenwesen

Die anteilmässige Beteiligung an den Armenlasten der Gemeinden machte sich im kantonalen Finanzhaushalt in der Rubrik «Armenwesen» stark bemerkbar. Der Vergleich der beiden letzten Rechnungsjahre 1954 und 1955 vor dem Inkrafttreten des Armengesetzes mit einer Anzahl Jahre danach verdeutlichte die Aufwandsteigerung[71] (gerundete

64 VGR 1948, S. 26, 89, 91.

65 VGR 1950, S. 10–13, wobei die Hauptgründe in der krisenempfindlichen Landwirtschaft und der ebenso anfälligen Hotellerie verortet wurden.

66 Vgl. Metz (2000), S. 305.

67 Hitz Florian: 5.2. «Wirtschaftliche Entwicklung», in: Hitz, Florian et al.: «Graubünden», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 11. Januar 2018. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007391/2018-01-11/, konsultiert am 08.10.2021.

68 Hatten die Steuereinnahmen im Jahr 1900 noch rund 860000 Franken und in den 1930er- und 1940er-Jahren stabil etwa 4,5 Millionen Franken betragen, stiegen sie nach dem Kriegsende auf rund elf Millionen Franken (1950).

69 Trotzdem blieb der Anteil der sozialpolitischen Ausgaben im gesamten Staatsbudget auch weiterhin verhältnismässig bescheiden. So stand der Kanton Graubünden bei den Ausgaben für die soziale Wohlfahrt auch kantonsvergleichend nur an 25. Stelle (Metz [1993], S. 384).

70 Vgl. dazu Abschn. 8.2.

71 Die Einnahmen aus dem Armenwesen veränderten sich mit dem neuen Armengesetz nicht massgeblich.

Beträge in Franken und gemäss jeweiligen Staatsrechnungen):

Jahr	Aufwand (in Franken)
1954	285 867
1955	285 860
1956	653 133
1957	753 135
1960	895 612
1965	761 650
1970	599 784

Tabelle 55: Entwicklung der kantonalen Beteiligung an den kommunalen Armenaufwendungen 1954–1970.

Die Gesamtausgaben erfuhren 1956 und in den folgenden Jahren eine zwar nur kurzfristig anhaltende, dafür aber umso kräftigere, sprunghafte Erhöhung.[72] In den fortgeschrittenen 1960er-Jahren wiesen sie wiederum eine sinkende Tendenz auf.

7.3. Die Kantonsbeiträge im Spiegel einiger ausgewählter Jahre

Der Kanton war sich im Klaren, dass er sich bei der Verteilung der Armenlasten wesentlich mitbeteiligen musste, um einen gewissen Ausgleich mit den Not leidenden Gemeinden zu finden und sie damit wirksam entlasten zu können. Die namhaften Kantonsbeiträge während der Geltungsdauer des Armengesetzes hatten denn auch die erhoffte Wirkung. Zusammen mit weiteren staatlichen Leistungen vermochten sie die Gemeinden von ihrem engen finanziellen Korsett zu befreien und Freiräume für die Finanzierung anderer Aufgaben zu schaffen. Eine Übersicht über die finanziellen Leistungen des Kantons im Armenwesen[73] in dieser Periode weist die in untenstehender Tabelle 56 aufgeführten Beträge aus (samt der Anzahl Fälle pro Unterstützungskategorie; Beträge in Franken).[74]

In allen Beitragskategorien ging ab etwa den 1960er-Jahren die Anzahl der Unterstützungsfälle tendenziell zurück.[75] Hauptsächlich zwei Entwicklungen hatten zu dieser Abnahme geführt. Der wirtschaftliche Aufschwung liess die Beschäftigung kräftig ansteigen. Mit der Verringerung der Arbeitslosigkeit entkamen viele Bedürftige der Armut, womit sie dem Armenbudget der Gemeinden bzw. des Kantons nicht mehr zur Last fielen. Sodann wurden parallel dazu die Folgen der neuen Sozialeinrichtungen deutlich spürbar. Erwähnt seien hier nur etwa die bereits seit 1948 in Kraft stehende AHV, die am Ende der 1950er-Jahre eingeführte Invalidenversicherung, das Gesetz über

Grund	1960		1965		1970		1975	
	Anzahl Fälle	Betrag	Anzahl Fälle	Betrag	Anzahl Fälle	Betrag	Anzahl Fälle	Betrag
Für in Graubünden wohnhafte Bündner	342	186 448	227	139 475	136	111 598	88	144 404
Für in anderen Kantonen oder im Ausland wohnhafte Bündner	134	44 071	119	48 457	89	56 830	121	151 051
An die Anstaltsversorgung von Bündnern	610	394 814	526	376 419	351	255 754	202	316 017
Im Vergleich: An Unterstützungsausgaben für Bürger anderer Konkordatskantone	178	57 096	125	39 755	85	28 072	80	50 011
Total	1 264	682 429	997	604 106	661	452 254	491	661 483

Tabelle 56: Anzahl Fälle und Unterstützungsleistungen des Kantons 1960–1975.

72 Bei einer Teuerungsrate von nur 1,5 Prozent im Jahr 1956 entsprach der Betrag in etwa dem realen, kaufkraft- bzw. inflationsbereinigten Wert.

73 Aufgrund von Art. 14 des Armengesetzes.

74 Vgl. jeweilige Staatsrechnungen.

75 Diese Entwicklung korrespondierte mit der abnehmenden Fallzahl der Armenpflege bündnerischer Wohngemeinden für heimatberechtigte Bündner, welche in anderen Gemeinden des Kantons wohnhaft waren (1960: 593; 1965: 380; 1970: 251; 1975: 145).

die Familienzulagen oder auch das 1966 erlassene Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. Die sinkenden Armenlasten trugen zu einer langsamen Gesundung der kommunalen Finanzhaushalte und damit einhergehend auch zu einer Entlastung der kantonalen Finanzen bei. Wenn die Unterstützungsleistungen in absoluten Zahlen dennoch nicht in entsprechendem Ausmass zurückgingen, war dies in erster Linie der stark steigenden Teuerung zuzuschreiben. Im Zeitraum zwischen 1970 und 1975, als die Fallzahlen bezeichnenderweise rückläufig waren, stiegen die Aufwendungen nominal zwar markant; bei einer Teuerung von real knapp 45 Prozent hielten sich die beiden Grössen aber einigermassen die Waage.

Als weitere Erkenntnis fällt bei den beitragsmässigen Aufwendungen die mehrfach schon festgestellte Dominanz der Anstaltsversorgungen auf. Weil die Kosten für diese Unterbringungen für die bündnerischen Heimatgemeinden vor Einführung des neuen Armengesetzes annähernd 1,5 Millionen Franken betragen hatten und sich der Kanton nun mit einem Drittel daran beteiligte, konnte diese Tatsache nicht überraschen. Aber auch die Fallzahlen in dieser Unterstützungskategorie betrugen im beobachteten Zeitraum stets etwa so viel wie diejenigen der übrigen zusammen. Ganz allgemein ging die Anzahl der Unterstützten ab Ende der 1950er-Jahre stetig und auch deutlich zurück. Die naheliegende Erklärung hierfür lag darin, dass mit der oben erwähnten konjunkturellen Erholung viele arbeitslose Arbeitskräfte im aufstrebenden Tourismuskanton ab den 1960er-Jahren eine Verdienstmöglichkeit fanden und damit der Armut entfliehen konnten. Diese These wurde bestätigt etwa durch den Landesbericht von 1955, der die positive Entwicklung in Zusammenhang «mit der gegenwärtigen allgemeinen Konjunktur» sah.[76] Dieselben Gründe machte auch der Bericht der Bezirksfürsorgestelle Chur des Jahres 1961 ausfindig: Die soziale Lage habe sich verbessert, wofür die «verbesserten Lohnverhältnisse und die ausgezeichneten Arbeitsmöglichkeiten, die auch die Lahmen in den Sog ziehen», verantwortlich seien.[77]

7.4. Weiterführung des «Vagantenkredits» als eingelöstes Versprechen

Das Versprechen, die von den Zwangseinbürgerungen am meisten betroffenen Gemeinden zu unterstützen, hatte der Grosse Rat anlässlich der Beratungen über die kantonale Ausführungsverordnung zum Bundesgesetz von 1850, die Heimatlosigkeit betreffend, abgegeben.[78] Aus dem 1923 eingerichteten «Vagantenkredit» wurden in den folgenden Jahrzehnten regelmässig Unterstützungen an Gemeinden ausgerichtet, die unter den Folgen dieser staatlich verordneten Integration am meisten zu leiden hatten. Dennoch anerkannte die Regierung in ihrer Botschaft zum Armengesetz, dass der Kanton entgegen dem damaligen Beschluss den fraglichen Gemeinden noch immer keine wesentliche Unterstützung im versprochenen Ausmass geleistet habe. Das seinerzeitige Versprechen wurde denn auch immer wieder als politische Waffe benutzt, um den finanziell belasteten Gemeinden unter die Arme zu greifen.

Die Beratungen des Grossen Rates zum Armengesetz boten die Gelegenheit, den Sonderkredit erneut zu rechtfertigen.[79] Gegen dessen Streichung aus finanziellen Gründen wurde etwa argumentiert, dass es Gemeinden gebe, «die die vernichtenden und ungerechten Auswirkungen dieser Massnahmen noch lange nicht überwunden» hätten. Auch müsse das seinerzeitige Versprechen von 1852 nun endlich eingelöst werden. Den Bedenken, der vorgeschlagene Kredit zugunsten von Gemeinden mit hohen Armenlasten für «Vaganten» und Zwangseingebürgerte sei unnötig, trat auch der zuständige Regierungsrat entgegen. Er machte geltend, hohe Armenlasten hätten in erster Linie Gemeinden mit «Vaganten» zu tragen; denn auf diese finde die im Armengesetz vorgesehene Wartefrist von zwei Jahren ohnehin nie Anwendung, womit die Unterstützungsleistungen immer an der Heimatgemeinde hängen blieben.

Sozialpolitische Überlegungen behielten gegenüber finanzpolitischen Bedenken letztlich die Oberhand. Der «Vagantenkredit» wurde nicht nur weitergeführt, sondern sogar noch ausgebaut. Das Armengesetz ermächtigte den Grossen Rat nämlich, unter diesem Titel einen jährlichen Kredit von höchstens 80 000 Franken festzusetzen,[80]

---

76 LB 1955, S. 65.

77 StAGR XIV 3 b 3; gleichzeitig verwies der Bericht auf die unterstützende Wirkung der Erhöhung der AHV-Renten sowie der zusätzlichen (kantonalen) Alters- und Hinterbliebenenbeihilfen ab 1. Januar 1961; vgl. auch Rietmann (2017) zur Einweisungspraxis der Anstalt Realta in Zahlen im Zeitraum von 1919 bis 1983 (S. 65–68).

78 Vgl. oben Kap. I.8.2.

79 Vgl. VGR vom 18. November 1954, S. 285–286.

80 Art. 15 Abs. 1 Armengesetz; damit wurden die kleinrätliche Verordnung «betreffend Verwendung des Kredites zur Bekämpfung des Vagantentums» aus dem Jahre

dessen Zweckausrichtung unverändert blieb.[81] In den gut 20 Jahren seines Weiterbestehens bis 1978 erhielten in der Regel zwischen zehn und 20 Gemeinden Beiträge an Auslagen für «Vaganten» und Zwangseingebürgerte (1960: an 17 Gemeinden 34 977 Franken; 1965: an 17 Gemeinden 50 000 Franken; 1970: an 16 Gemeinden 50 000 Franken; 1975: an 14 Gemeinden 50 000 Franken).[82]

Dieselbe Bestimmung des Armengesetzes berechtigte überdies den Kleinen Rat, für Beiträge an den Bau von Gemeindearmenhäusern und deren Renovationen einen Kredit von höchstens 20 000 Franken auszurichten.[83] Diese Möglichkeit hatte die Regierung als Kompensation dafür angesehen, dass der Kanton keine Beiträge an die Unterstützungskosten für Bürger zahlte, die in ihrer Heimatgemeinde wohnten. Sie spielte in der Praxis aber keine Rolle und kam kaum je zur Anwendung. Ausdrücklich vorbehalten blieb unter dem Titel der «ausserordentlichen Beiträge» auch weiterhin die Übernahme von Defiziten finanzschwacher Gemeinden.[84]

7.5. Der Armenfonds und weitere Sondervermögen als ergänzende Finanzierungsinstrumente

Neben dem spezifischen Armenfonds führte der Kanton eine grössere Anzahl von «Spezialtöpfen» mit gemeinnützigen Zwecken.[85] Sie verbesserten einerseits die Vermögenslage des Kantons, andererseits entlasteten sie die kantonalen Finanzen hinsichtlich der Aufwendungen für bestimmte sozialpolitische Aufgaben in bedeutendem Masse.

Dem kantonalen Armenfonds wurden weiterhin die kantonalen Einbürgerungstaxen sowie die nicht verwendeten Einnahmen zugewiesen. Seine Erträgnisse dienten als eine Art Auffangbecken für Unterstützungen in Fällen, in denen keine anderen Hilfsmittel zur Verfügung standen. Damit hatte er ein breites Anwendungsgebiet mit entsprechend grossem Ermessen der zuständigen Behörden, worauf auch die Kontobezeichnung «Beiträge an Arme in besonderen Notlagen» unschwer schliessen liess. Mittel zur Bekämpfung des «Vagantentums» wurden aber nicht mehr aus dem Armenfonds ausgerichtet, vielmehr standen hierfür wie erwähnt neu ausserordentliche Beiträge zur Verfügung.

Die Anzahl an Fonds mit weiteren armen- und fürsorgerischen Zwecken erfuhr vor allem ab den 1920er-Jahren eine grosse Zunahme. Bestanden im Jahr 1902 noch zwölf Fonds und Stiftungen mit einem Vermögenswert von rund 459 000 Franken,[86] so wiesen die 40 bis 44 im Jahr 1955 und den folgenden Jahren ausgewiesenen Spezialrechnungen stark steigende Vermögensbestände auf (in Franken):[87]

Jahr	Vermögenswert
1955	2 977 577
1960	3 226 349
1965	4 165 575
1970	4 955 123
1975	6 062 058
1978	8 204 140

Tabelle 57: Entwicklung der Vermögensbestände armen- und fürsorgespezifischer Fonds und Stiftungen des Kantons 1955–1978.

Die Verwendung der Erträgnisse erfolgte meist nach den Vorgaben des Fürsorgeamtes, hin und wieder aber auch aufgrund besonderer Beschlussfassung der Stiftungsorgane.[88] Viele von ihnen standen gewissermassen für die «alten» Fürsorgeaufgaben wie etwa die Trinkerfürsorge oder die Tuberkulosefürsorge zur Verfügung.

1924 und das Reglement über die Verwendung des kantonalen Armenfonds von 1941 aufgehoben.

81 Vgl. Art. 5 Vollziehungsverordnung zum Armengesetz (aRB, S. 1437). Danach konnten solche ausserordentlichen Beiträge gewährt werden an die Erziehung und Ausbildung von «Vagantenkindern», an die Finanzierung geeigneter Massnahmen der Gemeinde zur Ansiedlung von «Vagantenfamilien» oder auch an die allgemeinen Armenlasten der Gemeinde für «Vaganten» sowie für Bedürftige, die von zwangseingebürgerten Heimatlosen abstammten.

82 Die Anzahl Gemeinden sind den jeweiligen Landesberichten entnommen. Die Beitragszahlen in den Staatsrechnungen und den Landesberichten differieren teilweise, ändern am Gesamtbild jedoch nichts.

83 Art. 15 Abs. 2 Armengesetz; vgl. auch Art. 6 der Vollziehungsverordnung dazu.

84 Vgl. Art. 15 Abs. 3 Armengesetz; vgl. dazu unter Kap. IV.8.3.1.

85 Ein Verzeichnis dieser Fürsorgefonds per 1978 samt deren jeweiligen Vermögensstand findet sich im Anhang zur Jahresrechnung 1978.

86 Vgl. die entsprechende Übersicht oben unter Kap. IV.8.5.

87 Vgl. jeweilige Jahresrechnungen.

88 Metz (1993), S. 454.

7.6. Spezialfinanzierung oder ordentliche Finanzierung?[89]

Die kantonalen Leistungen wurden durch die Armenfonds und die weiteren Sondervermögen nur zum kleinen Teil finanziert. Für den restlichen, hauptsächlichen Finanzbedarf standen sich zwei Modelle gegenüber. Die Regierung schlug eine gemischte Finanzierung der vom Kanton zu übernehmenden Unterstützungsbeiträge vor. Die Spezialfinanzierung, bestehend aus den Zuschlägen zur kantonalen Nachlassteuer,[90] sollte mit allgemeinen Staatsmitteln aus der kantonalen Verwaltungsrechnung kombiniert werden. Der Vorschlag der Regierung fiel im Grossen Rat aber auf heftige Kritik.[91] Gegen die Spezialfinanzierung wurde etwa argumentiert, dass die Betreuung des Armenwesens keine Sonderaufgabe sei, sondern eine allgemeine, dauerhafte Staatsaufgabe, welche nicht gesondert zu finanzieren sei. Dem hielt die Regierung entgegen, dass nur wenige, besser situierte Unterländer Kantone die Armenlasten allein über die ordentliche Staatsrechnung finanzieren könnten. Weil dies für den Kanton Graubünden aber nicht möglich sei, erscheine eine Spezialfinanzierung als unabdingbar. In der anschliessenden Abstimmung sprach sich der Grosse Rat dennoch klar zugunsten der Übernahme der Armenlasten ausschliesslich über die ordentliche Rechnung aus.

7.7. «Ordentliche Beiträge» vs. «ausserordentliche Beiträge»

Finanztechnisch unterschied das Armengesetz bei den kantonalen Aufwendungen zwischen den «ordentlichen Beiträgen»[92] und den «ausserordentlichen Beiträgen».[93] Auf Erstere, d. h. auf ein Drittel der Armenunterstützungen der Gemeinden, hatten diese einen Rechtsanspruch; deren Ausrichtung lag also nicht im Ermessen der kantonalen Behörden. Die Weiterführung des «Vagantenkredits» und der Beiträge zur Entlastung von Gemeinden für Zwangseingebürgerte sah das Gesetz hingegen unter dem Titel der «ausserordentlichen Beiträge» vor. Ebenso liessen sich Leistungen aus dem Armenfonds als solche Beitragsleistungen bezeichnen.

8. Armenrechtliches Wohnsitzprinzip und Finanzausgleich als massgebliche Entlastungsfaktoren für die Gemeindehaushalte

Die Jahrzehnte um die Mitte des 20. Jahrhunderts waren geprägt vom vielseitigen Bemühen des Kantons, die Gemeinden ökonomisch zu stärken und sie damit zu befähigen, ihre Aufgaben möglichst eigenständig zu erfüllen. Hierfür mussten aber jene Lastenträger vermehrt einbezogen werden, in deren Interesse solche «Verbundaufgaben» hauptsächlich wahrgenommen wurden. Der Solidaritätsgedanke hielt damit Einzug in die politischen Diskussionen. Neben dem Wohnsitzprinzip des Armengesetzes fand er im Instrument des interkommunalen Finanzausgleichs seinen konkreten Ausdruck.

8.1. Das Wohnsitzprinzip als entscheidender Wendepunkt für gesunde kommunale Finanzen?

Das Heimatprinzip hatte in den vergangenen Jahren immer an erster Stelle gestanden, wenn es darum ging, die desolate Finanzlage vieler Gemeinden zu erklären; in ihm sah man die Hauptursache ihrer ökonomischen Not. Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung hatte noch nicht zu einer wirklich spürbaren Entlastung geführt. Der

89 Bei der Spezialfinanzierung werden zweckgebundene Mittel für eine bestimmte Verwaltungsaufgabe eingesetzt (vgl. unter vielen Amt für Gemeinden Graubünden auf https://www.gr.ch/DE/publikationen/Verwaltungsverordnungen/HRM2%20PE%208,%20Spezialfinanzierungen,%20Vorfinanzierungen,%20Legate,%20Verm%C3%A4chtnisse,%20Fonds%202018.pdf). Der Begriff der Spezialfinanzierung ist neueren Datums; er wurde erstmals in den 1970er-Jahren bei der Erarbeitung des harmonisierten Rechnungsmodells der Kantone und Gemeinden (HRM) verwendet. Im Gegensatz dazu werden bei der ordentlichen Finanzierung die Verwaltungsaufgaben mit allgemeinen Steuermitteln finanziert.

90 Der Ertrag aus dem Zuschlag zur Nachlasssteuer sollte erst nach Tilgung der Strassenbauschuld, wofür er einzusetzen war, für die Zwecke des Armenwesens verwendet werden.

91 Vgl. dazu VGR vom 18. November 1954, S. 286–290.

92 Art. 14 des Armengesetzes.

93 Art. 15 des Armengesetzes.

lange geforderte Wechsel zum Wohnortsprinzip und damit zu einer «gerechteren» Verteilung der Armenlasten sollte jenen Meilenstein setzen, welcher zum Ausgangs- und Wendepunkt für ökonomisch gesunde und autonome Gemeinden wurde.

8.1.1. Ausgewiesener Handlungsbedarf – ungewisser Wirkungsanteil

Viele Gründe hatten dazu geführt, dass in den rund 100 Jahren seit der Armenordnung 1857 die Armenlasten zu einer kaum mehr tragbaren Bürde für überforderte Gemeinden wurden. Mit fortschreitender Dauer des 20. Jahrhunderts verfestigte sich die Überzeugung, dass der «Ungerechtigkeit und Vergewaltigung der Gebirgsbewohner»[94] nur mit einem Finanzierungswechsel beizukommen war. Der gordische Knoten zwischen den Armenlasten und dem alten Finanzierungssystem musste durchtrennt werden, sollte dem finanziellen Kollaps zahlreicher Gemeinden vorgebeugt werden. Es galt, die drückende Last endlich auf mehrere Schultern zu verteilen.

Darüber, dass ein solcher «armenrechtlicher Finanzausgleich», in welcher Form auch immer, ein dringendes Gebot der Zeit war, herrschte weitgehend Einigkeit. Um einiges schwieriger zu erkennen war hingegen, welchen Einfluss ein solcher Finanzausgleich letztlich auf den kommunalen Finanzhaushalt tatsächlich ausüben bzw. welchen Anteil an der Gesundung der Gemeindefinanzen er überhaupt einnehmen würde. Dies lag unter anderem an der grossen Dynamik von sozial- und finanzpolitischen Einrichtungen jener Zeit, die sich in ihrer Wirkung gegenseitig ergänzten. Sie erschwerten es, die Kausalität zwischen einer bestimmten Massnahme und ihren konkreten Einfluss auf die Gemeindehaushalte zuverlässig zu beurteilen. Zu diesen Solidaritätswerken gehörten etwa die Sozialversicherungseinrichtungen, aber auch der interkommunale Finanzausgleich.

Dieser Schwierigkeit war sich wohl auch der Grosse Rat bei seinen ersten «Wirkungsanalysen» zum neuen Armengesetz bewusst. In seinem Bericht für das Jahr 1956 hatte er noch festgestellt, dass die Aufwendungen für das Armenwesen in den letzten Jahren nahezu konstant geblieben seien.[95] Im darauffolgenden Jahr konstatierte er bereits einen Rückgang der Gemeindedefizite gegenüber dem Vorjahr um rund 40 000 Franken auf noch etwa 236 000 Franken, womit der Kanton bedeutend weniger für die Hilfeleistung an notleidende Gemeinde aufbringen musste. Diese Verbesserung schrieb der Rat «ausschliesslich» dem neuen Armengesetz zu.[96] Abgesehen vom politischen Motiv, das wohl auch hinter dieser Aussage stand, liess gerade die apodiktische Formulierung eben auch andere Ursachen vermuten.

8.1.2. Der Systemwechsel im Spiegel einiger Jahresrechnungen: Vorerst enttäuschte Erwartungen

Die «Defizitgemeinden»[97] sollten die ersten Nutzniesserinnen des Regimewechsels in der Armenfinanzierung sein. In ihrer Botschaft zum Armengesetz hatte die Regierung jene Gemeinden benannt, bei denen sie mit der Umstellung auf das Wohnortsprinzip die grössten finanziellen Entlastungseffekte erwartete.[98] Im Interesse einer möglichst repräsentativen Aussage werden nachstehend die Jahresrechnungen einer Anzahl dieser Gemeinden auf ihren entsprechenden Wirkungsgehalt ausgewertet. Die Analyse soll zeigen, ob sich im Sinne einer Gesetzmässigkeit zumindest die Tendenz der prognostizierten Entlastung der kommunalen Armenauslagen erhärten lässt und, wenn ja, ob der Systemwechsel zum Wohnortsprinzip der ausschlagende Faktor für diese Entwicklung war.

Zu diesem Zweck werden die beiden dem Inkrafttreten des Armengesetzes unmittelbar vorangehenden Jahre 1954 und 1955 einer Anzahl späterer Jahre gegenübergestellt. Die Anmerkungen aus den Jahresrechnungen der politischen Gemeinden und aus den entsprechenden Berichten der Gemeindeverwaltungskontrolle bzw. des Gemeindeinspektorates liefern weiterführende Hinweise auf mögliche Gründe der Ausgabenschwankungen.[99]

Die Entwicklung der Ausgaben für die Armenpflege über den Zeitraum von 20 Jahren einiger stark betroffener Gemeinden bestätigt mehrere bereits gewonnene Erkenntnisse.

---

94 Sprecher (1942), S. 215.

95 LB 1956, S. 15.

96 LB 1957, S. 15.

97 Vgl. dazu oben Kap. IV.8.3.1.

98 B vom 24. September 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 237–238.

99 Vgl. StAGR CB II 1360 c 10. Die Jahresrechnungen finden sich unter der Signatur StAGR X 1 e 5, Mappe 1 (bei Cazis und Vaz/Obervaz Mappe 2). (Nettoaufwendungen bzw. -erträge, d. h. nach Abzug allfälliger Einnahmen; Beträge gerundet). Die Anmerkungen finden sich am Schluss dieses Kapitels.

Gemeinde	1954	1955	1956	1958	1960	1965	1970	1975
Arvigo	11 651	10 729	8 813	11 037	10 780	10 018	5 187	8 652
Braggio	11 930[1]	14 027	8 290[2]	10 978	4 884	2 740	2 658	1 315
Morissen	32 546[3]	*	29 769[4]	37 866[5]	30 510	47 307[6]	17 057[7]	26 606[8]
Safien	23 859[9]	23 462[10]	16 339[11]	28 916[12]	18 084[13]	17 362[14]	14 892[15]	3 842[15a]
Selma	19 414	19 946	17 119[16]	10 204	8 350	9 855	3 876[17]	2 869
Surcuolm	37 797[18]	31 357	20 580[19]	31 707[20]	37 048	21 378	8 785	16 246[21]
Tartar	21 279[22]	*	16 369[23]	22 746[24]	18 407	16 550	7 239	3 374
Untervaz	44 885[25]	46 158	20 114[26]	29 690	47 907	19 946	10 516	44 628
Vaz/Obervaz	74 745	118 853	67 489	49 582[27]	52 651	68 693	77 396[28]	70 028[29]

Tabelle 58: Entwicklung der Armenausgaben einzelner Gemeinden 1954 bis 1975.
Nettoaufwendungen bzw. -erträge, d. h. nach Abzug allfälliger Einnahmen; Beträge gerundet.
+ = Ertrag.
* = Jahresrechnung nicht vorhanden.

Zunächst vermerkte eine Mehrzahl der untersuchten Gemeinden (Braggio, Morissen, Safien, Selma, Surcuolm, Tartar) die positive Wirkung des Armengesetzes. Sodann wurde verschiedentlich auch der wesentliche Beitrag der Sozialversicherungen oder der Finanzausgleichsgesetzgebung an die Gesundung der Haushalte betont.[100] Schliesslich offenbarte die Auswertung aber auch den hohen Anteil an Anstaltsversorgungen in den Gemeinden bzw. an den daran ausgerichteten Beiträgen.[101] Vielfach wurden die Jahresergebnisse auch durch externe, meist unbeeinflussbare Einwirkungen oder Einzelereignisse wie etwa die konjunkturelle Entwicklung, erhöhte Taxen für Anstaltsversorgungen,[102] rückwirkende Nachzahlungen oder auch Rückerstattungen von Unterstützungsbeiträgen massgeblich geprägt. Nicht zuletzt war der teuerungsbedingte Faktor zu berücksichtigen, der bei einer Indexsteigerung von über 100 Prozent innert der beobachteten 21 Jahre dem Zahlenvergleich nochmals eine andere Aussagekraft verlieh.[103]

Die Mischung dieser sämtlichen Einflussgrössen führte denn auch dazu, dass die Nettoaufwendungen für das Armenwesen der damaligen 66 Ausgleichsgemeinden[104] trotz rückläufiger Armenfälle etwa für das Jahr 1974 gegenüber dem Vorjahr um 55 Prozent zunahmen, womit ein Ausgabenüberschuss von 219 066.51 Franken resultierte. Bezeichnenderweise erfuhren in diesen beiden Vergleichsjahren auch die Aufwendungen für die AHV/IV/FAK/EL und die übrigen sozialen Einrichtungen ein kräftiges Wachstum von 40 Prozent.[105] Die wohlfahrtsstaatlichen Instrumente hinterliessen ihre kräftigen Spuren.

Die Erhöhung der Tagestaxen für armengenössige Patienten der kantonalen Anstalten ist ein Beispiel für eine Massnahme, welche die Höhe der Armenlasten gerade für Gemeinden mit vielen Anstaltsversorgten wesentlich beeinflusste und sich auch in der jeweiligen Jahresrechnung nie-

100 Vgl. etwa die Bemerkungen zur Gemeinde Vaz/Obervaz (Anm. 28).
101 Ebd.
102 Vgl. dazu gleich anschliessend.
103 Gemäss Landesindex der Konsumentenpreise belief sich die Teuerung im Zeitraum zwischen 1954 und 1975 auf 115,6 Prozent (vgl. http://www.portal-stat.admin.ch/lik_rechner/d/lik_rechner.htm); im Vergleich dazu stieg der Landesindex der Konsumentenpreise innerhalb der 21 Jahre zwischen 1998 und 2019 um lediglich 11,1 Prozent.
104 Als «Ausgleichsgemeinde» wird eine Gemeinde bezeichnet, welche vom Kanton unter bestimmten Voraussetzungen Beiträge an ihre Aufwendungen erhält. Der regelmässigen Kontrolle des damaligen Gemeindeinspektorates waren folgende, auf jährliche Ausgleichsbeiträge angewiesene Gemeinden unterstellt: Almens, Andiast, Braggio, Calfreisen, Camuns, Castiel, Castrisch, Cauco, Cazis, Cumbels, Duvin, Feldis/Veulden, Flond, Fuldera, Fürstenau, Grüsch, Igels, Landarenca, Leggia, Lohn, Lü, Lumbrein, Luven, Maladers, Mathon, Molinis, Morissen, Müstair, Mutten, Pagig, Parsonz, Paspels, Pigniu/Panix, Pratval, Riein, Rodels, Ruschein, St. Antönien-Ascharina, St. Antönien-Castels, St. Antönien-Rüti, Sta. Domenica, Sta. Maria i. M., Samnaun, Sarn, Scheid, Schlans, Schmitten, Seewis i. P., Selma, Sevgein, Siat, Stierva, Surcuolm, Tartar, Tersnaus, Trans, Tschiertschen, Tschierv, Uors-Peiden, Urmein, Valchava, Valendas, Valzeina, Vignogn, Villa und Vrin (vgl. LB 1974, S. 21–22).
105 LB 1974, S. 21. Damit verzeichnete dieser Verwaltungszweig in den Rechnungen der 66 Ausgleichsgemeinden 1974 den dritthöchsten Ausgabenüberschuss (nach dem Schulwesen und dem Strassenwesen).

derschlug.[106] Mehrere Gemeinden führten diese Taxerhöhung explizit als hauptsächliche Ursache für die erhöhten Aufwendungen im Jahr 1958 gegenüber den Vorjahren an (vgl. etwa die Hinweise der Gemeinden Morissen, Surcuolm oder Tartar in den Anmerkungen). Die bisher je nach Leistungsfähigkeit der Gemeinden von 4.50 Franken bis 7.00 Franken abgestuften Verpflegungstaxen wurden durch eine Einheitstaxe von 7.00 Franken ersetzt, die nun ausnahmslos alle Gemeinden für die der öffentlichen Armenpflege unterstellten Personen zu entrichten hatten.[107] Dadurch wurden die finanzschwachen Gemeinden trotz des neuen Kantonsbeitrages im Vergleich zu früher in dieser zentralen Unterstützungskategorie nicht entlastet, weil sich die Wohnorte der Insassen an den bestehenden Anstaltsversorgungen nicht beteiligen mussten. Die finanzstärkeren Gemeinden hingegen, welche vorher die Maximaltaxe entrichten mussten, kamen dank des Kantonsbeitrags nun in den Genuss einer geringeren Belastung.

Beim Versuch, im Dickicht der sozialpolitischen Massnahmen (d. h. unter Weglassung der verschiedenen, soeben genannten anderen Faktoren) den Anteil des Wohnsitzprinzips an den tendenziell abnehmenden gemeindlichen Armenlasten exakter zu quantifizieren, stösst man unweigerlich an Grenzen. Das Ergebnis ist ein anderes, je nachdem, welche Bezugsgrösse verwendet wird, je nachdem also, ob eine Art von Bruttoprinzip oder von Nettoprinzip zur Anwendung gelangt. Ersterer Berechnungsweise werden allein die Unterstützungsaufwendungen zugrunde gelegt, während bei der zweiten diese Aufwendungen samt den externen Einflussgrössen wie Taxänderungen, Rückerstattungen von Unterstützungen usw. die Ausgangsbasis bilden. Für die vorliegenden Belange ist ein allgemeiner Überblick ausreichend.

In der Praxis zeigte sich wenigstens in den Anfangsjahren des neuen Armengesetzes, dass der Wechsel zum Wohnortsprinzip für einen Grossteil der Heimatgemeinden nicht jene finanzielle Entlastung brachte, wie sie in der einschlägigen Botschaft berechnet worden war. Entgegen den seinerzeitigen Beteuerungen seitens der Regierung und des Grossen Rates wurde die Armenfürsorge nach wie vor vom Heimatprinzip beherrscht; die Hauptlast lag also vorerst immer noch bei den Heimatgemeinden. Die eingetretene Entlastung war weniger auf die wohnörtliche Beteiligung als vielmehr auf die oben beschriebenen Kantonsbeiträge zurückzuführen. So entfielen in den ersten beiden Jahren des neuen Gesetzes im Durchschnitt nicht weniger als etwa drei Viertel der Entlastungen für die Heimatgemeinden auf diese Beitragskategorie.[108] Dass die erhoffte Wirkung ausgeblieben war, bestätigte die Regierung denn auch offen in einem Rekursfall im Jahr 1957, in dem die Frage zu beurteilen war, welcher Gemeinde die Erbschaftsbesteuerung des beweglichen Vermögens zustehe. Die bisherige Praxis hatte sie der Heimatgemeinde zugesprochen. Der Kleine Rat hielt daran fest mit der Begründung, dass «sich die Entlastung der Heimatgemeinde durch die Wohngemeinde auf Grund der neuen Armengesetzgebung bis heute nicht stark ausgewirkt habe».[109] Trotz Kantonsbeitrag und Beteiligung der Wohngemeinden hatten die Heimatgemeinden in den Anfangsjahren des neuen Armengesetzes damit weiterhin den Hauptanteil der Unterstützungsleistungen zu tragen.

Die bescheidene Wirkung entsprach nicht den optimistischen Erwartungen, welche breite Kreise seit Jahrzehnten ins neue Finanzierungssystem gesetzt hatten. Für die anfänglich nur wenig spürbaren Entlastungseffekte waren verschiedene Gründe verantwortlich. Abgesehen von einzelnen kostenwirksamen Massnahmen, wie etwa der beschriebenen Einheitstaxe in den kantonalen Anstalten, lassen sich dafür zwei Erklärungen anführen.

Politisch notwendige Kompromisse hatten es erfordert, dass zugunsten der Wohngemeinde weitgehende kostenverhindernde Sicherungen eingebaut wurden.[110] So blieb die Heimatgemeinde der Wohngemeinde bis zu einer zehnjährigen Wohndauer des Unterstützungsberechtigten, d. h. für acht Jahre nach Ablauf der zweijährigen

---

106 Taxordnung für die Heil- und Pflegeanstalten Waldhaus und Beverin und für das Altersheim Rothenbrunnen, vom Kleinen Rat auf den 1. Januar 1958 in Kraft gesetzt (AGS 1958, S. 55). Die aufgehobene Verordnung vom 16. Mai 1952 wurde im Kantonsamtsblatt und in der Amtlichen Gesetzessammlung nicht veröffentlicht. Auf den 1. Januar 1962 hin wurde die Taxe abermals auf 9.00 Franken erhöht.

107 Art. 12 der Taxordnung.

108 Vgl. Bündner Tagblatt Nr. 133 vom 11. Juni 1958.

109 Vgl. VGR vom 22. November 1957, S. 383. Der Grosse Rat stimmte dann auf einen dagegen erhobenen Rekurs hin einer Praxisänderung allerdings zu.

110 Auch die Regierung formulierte in der einschlägigen Botschaft vielsagend, dass die Vorlage die Heimatgemeinden «soweit nötig» entlaste (B 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 247).

Wartefrist, noch für drei Viertel der Kosten ersatzpflichtig.[111] Für die kostenintensiven Anstaltsversorgungen sah das Armengesetz ausserdem eine besondere Schonung der Wohngemeinden vor. Eine Einweisung in eine Anstalt, welche am Wohnsitz nichts änderte, liess die anrechenbare Wohndauer stillstehen. Wurde also beispielsweise ein Bedürftiger zu Beginn des siebten Jahres nach Ablauf der zweijährigen Wartefrist drei Jahre in einer Anstalt versorgt, so verlängerte sich die Ersatzpflicht der Heimatgemeinde auf das zehnte und elfte Jahr nach Ablauf der Wartefrist. Im Interesse der Wohngemeinden stand auch die höchst kostenrelevante Regelung, dass die Heimatgemeinde bei auswärtiger Wohnsitznahme von über 60-jährigen Bürgern vollen und dauernden Kostenersatz zu leisten hatte, was in vielen Fällen zutraf. Die Teilungsregelungen für die Übernahme der Kosten der Armenfürsorge deuten darauf hin, dass die Zeit für eine einschneidende Abkehr vom Heimatprinzip, welche die Wohngemeinden der Bedürftigen massgeblich belastet hätte, in den 1950er-Jahren noch nicht reif war. Die Vertreter der grösseren Tourismus- und Dienstleistungsgemeinden, zu deren Lasten das Wohnsitzprinzip potenziell ausfiel, wehrten sich erfolgreich gegen höhere Kostenbeteiligungen.

Ein zweiter wichtiger Grund für die anfänglich wenig sichtbaren Einsparungen bei den Heimatgemeinden lag im Vollzug des Gesetzes. Vor allem die langen Wartefristen erschwerten es in erster Linie (aber nicht nur) Gemeinden mit nebenamtlichen Funktionären, die Übersicht über ihre wohnörtlichen Unterstützungsfälle im Auge zu behalten. Verschiedene Gemeinden versäumten es deshalb auch, sich um die wichtigen Kantonsbeiträge an die Aufwendungen für Anstaltsversorgungen und Zwangseinbürgerungen zu bemühen, womit ihnen wertvolles Finanzierungssubstrat verlustig ging.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Verschiedene und unregelmässig einwirkende Faktoren trugen dazu bei, dass sich über die Jahre hinweg nur selten in einer Gemeinde die Belastung kontinuierlich verminderte. Das Zusammenwirken dieser verschiedenen Elemente führte in der Summe dennoch zu einer tendenziellen Abnahme ihrer Armenlasten ab 1956 bis in die 1970er-Jahre, was zu einer Reduktion der Gemeindedefizite beitrug. Wenn der Landesbericht 1957 etwas voreilig festhielt, dass sich die tieferen Rechnungsausfälle allein mit den positiven Wirkungen des Armegesetzes begründen liessen, traf das in dieser Absolutheit deshalb kaum zu.

8.1.3. Abnehmende finanzhaushaltsrechtliche Bedeutung

Die unter der Armenordnung 1857 noch ausschliesslich von den Heimatgemeinden getragenen Armenlasten hatten die früher beschriebenen alljährlichen Zunahmen erfahren. Allein für die ärmeren und vom Kanton finanziell unterstützten 40 bis 45 Gemeinden überstiegen die kumulierten Aufwendungen ab den 1950er-Jahren eine halbe Million Franken jährlich. In den Gemeindehaushalten bildeten sie in der Regel nach wie vor die aufwandstärkste Position. Mit dem neuen Armengesetz und dessen Wechsel zum wohnörtlichen Finanzierungsprinzip verschoben sich aber allmählich die Gewichtsverhältnisse, und die Unterstützungsleistungen verloren ihre dominierende Stellung in den Gemeinderechnungen. Diese Entwicklung lässt sich für die in der letzten Tabelle angeführten Gemeinden am Beispiel einiger Jahre nachvollziehen. Zu diesem Zweck werden in der Tabelle 59 auf der nächsten Seite die Ausgaben für das Armenwesen mit den gesamten Verwaltungsausgaben ins Verhältnis gesetzt.[112]

8.1.4. Fazit: Mehr ideelle denn finanzpolitische Bedeutung

Der Wechsel vom alten Heimatprinzip zum Wohnortsprinzip entsprach angesichts der vielen Not leidenden Gemeinden einem langjährigen politischen und gesellschaftlichen Postulat. Auch das bündnerische Schrifttum bis etwa zur ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sah allein darin den Erfolg versprechenden Ausweg aus der ökonomischen Misere; so etwa Georg Sprecher (1942) oder Hilarius Simonet (1953). Letzterer fasste die Maxime mit dem einprägsamen Grundsatz Karls des Grossen «Wer mehr hat, soll mehr geben als solche, die wenig haben» bildhaft und darum allgemein verständlich zusammen.[113] Die Forderungen bewegten sich aber in einem sozialpolitisch noch wenig dynamischen Umfeld. Der Finanzierungswechsel im Armenwesen galt deshalb noch als die mehr oder weniger allein verfügbare Massnahme für gesündere Gemeindefinanzen. Zwar hatte die

---

111 Vgl. Art. 8 in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 lit. a Armengesetz.

112 StAGR X 1 e 5, Mappe 1; bei Cazis für das Jahr 1970 und bei Morissen StAGR X 1 e 5, Mappe 2; vgl. dazu auch das entsprechende Verhältnis bei mehreren Gemeinden unter der AO 1857 (Kap. IV.6.2.1.).

113 Simonet (1953), S. 44.

Gemeinde	1956		1958		1960		1970		%-Anteile[2] zu[1] 1956 /1970
	VA[1]	AL[2]	VA[1]	AL[2]	VA[1]	AL[2]	VA[1]	AL[2]	
Arvigo	108 637	10 993	62 703	11 037	83 680	10 780	154 928	8 652	10/6
Braggio	28 813	2 816	36 615	10 978	44 497	4 884	35 824	1 315	10/4
Cazis	216 161	27 947	226 980	25 374	315 469	25 315	957 726	+ 5 171	13/-
Morissen	59 330	32 649	103 722	37 866	101 047	30 510	185 328	26 606	55/14
Safien	249 142	23 929	286 347	28 916	281 250	18 084	334 854	3 842	10/1
Selma	39 033	21 574	27 792	10 204	30 878	8 350	38 988	2 869	55/7
Surcuolm	50 620	31 635	63 798	31 707	62 242	37 048	119 104	16 246	62/14
Tartar	56 899	25 382	70 560	22 746	72 854	18 407	189 539	3 374	45/2
Untervaz	887 303	46 252	434 789	29 690	566 780	47 907	877 592	44 628	5/5
Vaz/Obervaz	842 134	77 083	807 614	49 582	905 358	52 651	1 679 709	70 028	9/4

Tabelle 59: Verhältnis Armenausgaben zu Verwaltungsausgaben einzelner Gemeinden 1956–1970.
Nettoaufwendungen bzw. -erträge, d. h. nach Abzug allfälliger Einnahmen; Beträge und %-Anteile gerundet.
[1] VA = Verwaltungsausgaben insgesamt.
[2] AL = Armenlasten.

1948 eingeführte AHV-Gesetzgebung bereits ihre ersten positiven Wirkungen gezeigt, und die Revision des AHV-Gesetzes im Jahr 1953 erhöhte die für die Armenfürsorge massgebenden Minimalsätze noch. Dennoch wagte die Regierung in ihrer Botschaft zum Armengesetz nur eine sehr vorsichtige Prognose. «Diese erhöhten Leistungen wirken sich mit der Zeit zum Vorteil des Kantons wie aller Gemeinden aus, sodass vielleicht die Armenlasten eine wenn auch bescheidene rückläufige Bewegung einschlagen werden, und somit die durch das Gesetz dem Kanton und einzelnen Gemeinden überbundenen Lasten sich etwas reduzieren lassen».[114] Die Legitimationsgrundlage für den schon lange geforderten Finanzierungswechsel sollte durch eine zu optimistische Prognose nicht gefährdet werden. An einer institutionellen Massnahme in Form einer vermehrten Beteiligung der Unterstützungskosten auch der Wohnsitzgemeinden der Bedürftigen führte damit letztlich kein Weg vorbei.

Die Auswertung der Jahresrechnungen einer Anzahl Gemeinden zeigte, dass kostentreibenden Elementen durchaus ähnliche, dem Wohnsitzprinzip zuwiderlaufende Effekte zugeschrieben werden mussten. Die finanzpolitischen Auswirkungen des neuen Finanzordnungssystems blieben deshalb anfänglich unter den kommunizierten Erwartungen. Insofern konnte dem neuen System auch keine «Steigbügelhalterfunktion» in dem Sinne zugeschrieben werden, als damit der Stachel jahrzehntelanger defizitärer Gemeindehaushalte und wirtschaftlicher Armut sofort und nachhaltig gezogen worden wäre.

Das charakterisierende Prädikat des Paradigmenwechsels lag vielmehr in seinem ideellen, gesellschaftspolitischen Gehalt. Nach mehreren gescheiterten Anläufen für eine gerechtere Aufteilung der Armenlasten wurde den ökonomisch gebeutelten Gemeinden die Botschaft einer eigentlichen Schicksalsgemeinschaft vermittelt, welcher der Zusammenhalt der Bevölkerung als ein gesamtkantonales Anliegen galt. Dazu gehörte aber nicht nur die Beteiligung des Kantons an den Armenaufwendungen, sondern auch derjenigen (Wohn-)Gemeinden, welche aus den wirtschaftlichen und bevölkerungspolitischen Veränderungen vielfachen Nutzen gezogen hatten. Der Solidaritätsgedanke mit den finanzgeplagten Gemeinden wurde ein weiteres Mal bekräftigt, nachdem ihnen bereits das Lehrerbesoldungsgesetz von 1954 grosszügige Beiträge gewährt hatte.[115] Das

[114] Mehrfach erwähnte B vom 24. September 1954, S. 235. In seiner Antwort auf die Motion Müller betreffend die Revision der kantonalen Armenordnung im Jahr 1953 hatte der Regierungsvertreter noch erklärt, dass sich dadurch die Gesamtaufwendungen für das Armenwesen «wesentlich» reduzieren werden (VGR vom 19. November 1953, S. 335).

[115] Das Gesetz wurde durch das Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer im Kanton Graubünden vom 8. Sep-

Vertrauen der Gemeinden verfestigte sich, dass sie ihrem ökonomischen Schicksal nicht schutzlos ausgeliefert waren und sie in ihrem wirtschaftlichen Existenzkampf auf Unterstützung zählen konnten.

8.2. Der interkommunale Finanzausgleich als komplexes Instrument für die Gesundung der kommunalen Haushalte

Finanziell gesunde Gemeinden und Beseitigung der Armut mussten die beiden finanz- und sozialpolitischen Forderungen sein, wollte der aufkommende Wohlfahrtsstaat des 20. Jahrhunderts auf einem festen und zukunftsfähigen Fundament aufbauen. Diesem Ziel dienten hauptsächlich drei Massnahmen. Das Konkordat betreffend wohnörtliche Unterstützung, dem der Kanton seit seinen Anfängen angehörte, brachte eine erste, wenn auch noch zaghafte Entlastung der Heimatgemeinden von ihren Armenlasten. Sodann wirkte sich die Einführung der AHV Ende der 1940er-Jahre vorteilhaft auf die Armenaufwendungen der Gemeinden aus. Mit dem Armengesetz schliesslich griff der Kanton 1955 dort ein, wo der Notstand am grössten und eine spürbare Erleichterung deshalb am ehesten zu erwarten war. Das Gesetz führte mit dem Übergang zum Wohnortsprinzip und mit Unterstützung des einsetzenden Konjunkturaufschwungs wohl zu rückläufigen Armenfällen. Die Armenlasten der Gemeinden dagegen hielten mit dieser Entwicklung wie erwähnt oft nicht stand und senkten sich infolge der fortschreitenden Teuerung, wenn überhaupt, nur wenig.

Der entscheidende «Befreiungsschlag» für die finanzgeplagten Gemeinden liess damit noch auf sich warten. Noch immer musste der Kanton hohe Gemeindedefizite übernehmen.[116] Ein neues Sanierungsinstrument sollte wenn möglich den Weg aus der staats- und finanzpolitisch unbefriedigenden Situation weisen. Mit dem Ziel, die unterschiedliche Leistungsfähigkeit zwischen den Gemeinden zu mildern, war es dem interkommunalen Finanzausgleich vorbehalten, für eine eigentliche finanzpolitische Wende zu sorgen. Seine Einführung hatte auf die Armenlasten der Gemeinden eine entscheidende ausgabensenkende Wirkung, weshalb sich einige Ausführungen zu diesem effizienten Finanzierungsinstrument aufdrängen.

8.2.1. Weiter auseinanderklaffende Finanzlagen der Gemeinden als staatspolitische Herausforderung

Die wirtschaftliche Entwicklung mit ihren Bevölkerungsverschiebungen seit etwa dem letzten Viertel des 19. Jahrhunderts hatte, wenn nicht gerade zu zwei Gemeindeklassen, so doch zu völlig verschiedenen Finanzlagen geführt.[117] Naturgemäss beschäftigten den Kanton jene Gemeinden, welche trotz grösster Belastung ihrer Einwohner ihren finanziellen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen konnten und in seine Abhängigkeit fielen. Seine staats- und finanzpolitischen Anstrengungen mussten darauf gerichtet sein, den Gemeinden zu ökonomischer Selbstständigkeit zu verhelfen und sie damit zu befähigen, ihre Aufgaben autonom wahrzunehmen. Die weitere Übernahme von hohen Rechnungsdefiziten konnte weder im Interesse des Kantons noch in jenem der Gemeinden und ihrer Einwohner stehen. Die Aufgabe wurde nach 1950 aber nicht erleichtert, als der intensivierte Kraftwerkbau und die damit verbundene lokale Massierung von Steuerkapital und Wasserzinsen[118] die kommunalen Unterschiede hinsichtlich der Finanzlage und der Steuerkraft noch vergrösserten.[119] Aus übergeordneter kantonaler Sicht galt es, einen Ausgleich zwischen den reichen und den armen Gemeinden zu finden. Das Vorhaben

---

tember 1957 ersetzt (AGS 1958, S. 25). In die gleiche Richtung hatte auch das bereits während des Zweiten Weltkrieges erlassene Steuergesetz gezielt, mit welchem die Gemeinden erstmals von ihrer Steuerpflicht gegenüber dem Kanton entbunden wurden.

116 Vgl. dazu oben Kap. IV.8.3.1.

117 In der Botschaft 1956 betreffend den Erlass eines Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich wurde vermerkt, dass in keinem anderen Kanton eine derart grosse Spannweite des kommunalen Finanzbedarfs wie in Graubünden (0 bis 3 000 Prozent der Kantonssteuer) festgestellt werden könne (S. 1, 5).

118 Der Wasserzins ist eine öffentliche Abgabe für ein sogenanntes Sondernutzungsrecht, welches mit einer Konzession eingeräumt wird. Das Recht besteht darin, ein Wasserkraftpotenzial zur Erzeugung von elektrischer Energie zu verwerten. In verschiedenen Gemeinden gehört(t)en sie zu den ergiebigsten Einnahmeposten, in anderen erreich(t)en sie nur geringe Summen oder bleiben bzw. blieben ganz aus. Die Einnahmen aus den Wasserzinsen verfünffachten sich bis Anfang der 1960er-Jahre (1951: 584 391 Franken; 1955: 814 583 Franken; 1960: 1 583 020 Franken; 1961: 1 964 390 Franken; 1962: 2 256 788 Franken; 1963: 3 045 094 Franken) (B 1964 betreffend den Erlass eines Gemeindegesetzes, S. 153, 191).

119 Vgl. B 1982/83 betreffend den Bericht der Regierung an den Grossen Rat über den interkommunalen Finanzausgleich, S. 378, 380–381.

konnte nur gelingen, wenn alle Bemühungen vom Solidaritätsgedanken getragen würden.

Ein erster Anlauf für ein Finanzausgleichsgesetz unter den Gemeinden[120] und einen weiteren Erlass «über Erhebung eines Verwaltungsbeitrages der Gemeinde- und Korporationswaldungen»[121] fand 1952 im Grossen Rat keine Mehrheit.[122] Die Parlamentsvertreter jener Gemeinden, welche massgebliche Solidaritätsleistungen zugunsten der ärmeren Gemeinden hätten aufbringen müssen, hatten eine Schwächung ihrer Gemeindehaushalte verhindert. Am Bestreben, die wohlhabenderen Gemeinden vermehrt an den Lasten der ärmeren zu beteiligen, änderte sich aber nichts. Bereits vier Jahre später wurden die Anstrengungen, die stark unterschiedlichen Gemeindelasten auszugleichen, fortgesetzt. Das Ergebnis in Form eines ausgeklügelten Ausgleichssystems überzeugte letztlich auch die früheren Widersacher, sodass in der Folge der Souverän dem ersten Finanzausgleichsgesetz von 1956 seine klare Zustimmung erteilen konnte.[123]

8.2.2. Ausgestaltung: Das Armenwesen als anspruchsberechtigte Beitragskategorie

Die juristischen Personen im Kanton unterstanden bisher der jeweiligen kommunalen Steuerpflicht. Die Idee eines «direkten interkommunalen Finanzausgleichs»[124] brachte hierin einen eigentlichen Philosophiewandel. Die Finanzierung des neuen Instruments erforderte eine institutionelle Neuausrichtung. Künftig sollte der Kanton das ausschliessliche Recht erhalten, die juristischen Personen zu besteuern und den finanzschwachen Gemeinden alsdann deren anrechenbaren Steuertreffnisse aus dem Ausgleichsfonds zu erstatten. Die Erträge dieser Zuschlagssteuer sollten mit anderen Worten so weit an die Domizilgemeinden abgeführt werden, als es dem durchschnittlichen Steuersatz dieser Gemeinden entsprach. Ein Ertragsüberschuss sollte einem kantonalen Ausgleichsfonds zufliessen, welcher zur Verteilung auf die finanzschwachen Gemeinden und zur Leistung von Beiträgen an die Kosten von öffentlichen Werken[125] gelangen sollte.[126] Das Ziel dieser Anstrengungen bestand letztlich darin, die Übernahme der Defizite finanzschwacher Gemeinden durch den Kanton in Zukunft hinfällig zu machen bzw. dieses Finanzierungssystem durch ein nachhaltigeres zu ersetzen.

Wie schon die seinerzeitige Übernahme der Gemeindedefizite[127] war auch die Ausgleichsberechtigung für finanzschwache Gemeinden nicht voraussetzungslos ausgestaltet. Ausser den Nutzungstaxen und angemessenen Abgaben in Form von bestimmten Vorzugslasten mussten sie verschiedene Steuern erheben.[128] Neben jährlichen Ausgleichsbeiträgen an das Schulwesen und an den allgemeinen Haushalt wurden den Gemein-

120 B 1952 betreffend das Gesetz über den Finanzausgleich unter den Gemeinden, S. 31.

121 Zit. B 1952, S. 40.

122 VGR vom 27. November 1952, S. 527, und vom 28. November 1952, S. 562. Zusammen mit dem «Erlass eines kantonalen Finanz- und Notprogrammes für die Jahre 1953 bis 1960» (vgl. B 1952, S. 1) waren die beiden Vorlagen im Grossen Rat zu einem einzigen Gesetz vereinigt worden (VGR vom 14. Oktober 1952, S. 280).

123 AGS 1957, S. 1223; B 1956, S. 1; VGR vom 25. Mai 1956, S. 51. Das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (auch mit einer Revision von Art. 40 der Kantonsverfassung) wurde am 30. September 1956 mit 11 093 Ja- zu 5 470 Nein-Stimmen angenommen (HBG IV, S. 351). Es wurde in den Jahren 1967 (AGS 1967, S. 314), 1972 (AGS 1972, S. 142) und 1984 (AGS 1984, S. 1339) teilrevidiert.

124 Der «indirekte Finanzausgleich» wurde 1985 eingeführt. Er umfasste im Wesentlichen Beiträge des Kantons an die Gemeinden, deren Umfang nach der Finanzkraft der Gemeinden abgestuft ist. Die Abstufung nach der Finanzkraft der Gemeinden wurde mit einem Finanzkraftschlüssel geschaffen. Hierfür waren die Kriterien Steuerkraft, Steuerbelastung und Finanzbedarf massgebend. Dieser Finanzausgleich betrifft sämtliche Gemeinden. Er wurde in den ersten zehn Jahren fortlaufend ausgebaut; vgl. zum indirekten Finanzausgleich auch B 1997–1998 betreffend den Bericht über den bündnerischen Finanzausgleich, S. 233, 252–256; B 2008–2009 betreffend die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Bündner NFA), S. 1039, 1066–1069, und B 2010–2011 betreffend den Bericht und die Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform, S. 589, 612; für Einzelheiten zum direkten Finanzausgleich vgl. B 1997–1998 (siehe soeben), S. 233, 246–151; B 2008–2009 (siehe soeben), S. 1039, 1063–1066 und B 2010–2011 (siehe soeben), S. 589, 611; zum Instrument des Finanzausgleichs allgemein siehe auch B 2008–2009 (siehe soeben), S. 1039, 1062 und B 2013–2014 betreffend die Reform des Finanzausgleichs im Kanton Graubünden (FA-Reform), S. 211, 336–344.

125 So z. B. für Schulhausbauten, Wasser- oder Energieversorgungen, Lawinenverbauungen, Güterzusammenlegungen oder Alpverbesserungen (vgl. Art. 3 Abs. 3 Vollziehungsverordnung über den Finanzausgleich vom 25. Mai 1956; AGS 1957, S. 1225).

126 Vgl. Metz (1993), S. 475.

127 Vgl. dazu oben Kap. IV.8.3.1.

128 Wie etwa eine Einkommens- und Vermögenssteuer, eine Kopfsteuer, eine Handänderungssteuer, eine Hundesteuer usw. (vgl. Ausführungsbestimmungen zum Finanzausgleichsgesetz vom 3. September 1957, AGS 1958, S. 22. Sie ersetzten die kleinrätliche Verordnung vom 30. April 1946 betreffend Übernahme des Defizites finanzschwacher Gemeinden durch den Kanton).

den auch Ausgleichsbeiträge in Höhe von 10 bis 90 Prozent an die Netto-Aufwendungen für das Armenwesen ausgerichtet, sofern diese mehr als 20 Prozent der Jahreseinnahmen aus Forstwesen, Wasserzinsen und Vermögens- und Erwerbssteuern beanspruchten.[129] Die hohen Maximalansätze sowie der Umstand, dass das Armenwesen neben dem Schulwesen die einzige ausgleichsberechtigte Gemeindeaufgabe bildete, verdeutlichten die grosse Relevanz, welche den Armenlasten für den kommunalen Finanzhaushalt jener Jahre zugemessen wurde. Der Anteil der Ausgleichsbeiträge für das Armen- bzw. Sozialwesen nahm in den folgenden Jahrzehnten im Vergleich zu jenen für die beiden anderen Ausgleichskategorien aber immer mehr ab. So wurden etwa 1987 an vier Gemeinden hierfür noch 38 084.– Franken ausgerichtet (für Schulwesen an 49 Gemeinden: 4 835 572.– Franken; für den allgemeinen Haushalt an 27 Gemeinden: 1 000 000.– Franken).[130] Dies war die notwendige Folge davon, dass die Aufwendungen für das Armen- bzw. Sozialwesen in den Finanzhaushalten der Gemeinden immer stärker hinter jene von anderen Verwaltungszweigen zurückfielen, also an Gewicht verloren. So standen im soeben angeführten Beispieljahr 1987 dem Aufwandüberschuss im Armenwesen von 539 123.– Franken Aufwendungen bei der Polizei/Sanität von 571 772.– Franken, im Bauwesen von 1 270 720 Franken, in der allgemeinen Verwaltung von 3 088 142.– Franken und im Schulwesen gar von 4 558 204.– Franken gegenüber.[131] Die Gemeinderechnungen bildeten dergestalt das eigentliche Spiegelbild einer schwerpunktmässigen Verlagerung der öffentlichen Dienstleistungen, sodann aber auch des Wandels der gesellschaftlichen Anforderungen an das Gemeinwesen. Die materielle, existenznotwendige Unterstützung Armutsbedürftiger trat zunehmend zugunsten der Bedürfnisse einer «modernen», fortschrittlichen Gesellschaft in den Hintergrund, oder anders formuliert: Der aufkommende Wohlfahrts- und Sozialstaat «degradierte» die Bekämpfung von Armennot (zumindest vorübergehend) zu einer durchschnittlichen Verwaltungsaufgabe.

129 § 5 der Ausführungsbestimmungen.

130 LB 1987, S. 25. Die Lastenverschiebungen hatten sich aber schon in früheren Jahren ergeben, wie auch das Beispieljahr 1973 im folgenden Abschnitt 8.2.3. zeigt.

131 LB 1988, S. 20.

8.2.3. Solidaritätswerk mit hohem Wirkungsgehalt

Eine Art «touristische Monokultur»[132] ab etwa den 1950er-Jahren schuf in Graubünden viele Arbeitsstellen im Tourismussektor und brachte einzelnen Regionen willkommene Wertschöpfung. Vom wirtschaftlichen Aufschwung profitierten natürlich auch die Gemeinden vor allem in Form von höheren Steuereinnahmen. So begann sich die Bündner Gemeindelandschaft spätestens ab den 1960er-Jahren finanziell zu erholen. Bei den Gemeindeaufgaben vollzogen sich wie soeben gesehen markante Akzentverschiebungen, was sich in den Verwaltungsrechnungen vor allem auch der «Ausgleichsgemeinden» widerspiegelte. Ihre Armenlasten wiesen – je länger, desto mehr – nur noch einen Bruchteil der Aufwendungen für «Wachstumsaufgaben» wie etwa das Schulwesen oder das Bau- und Strassenwesen auf. Die Ausgabenschere zwischen den Aufgabenbereichen begann sich also immer stärker zu öffnen. Die gegensätzlichen Verläufe in den kommunalen Ausgabenetats führten allmählich zu einer relativen Bedeutungslosigkeit der «klassischen» Armenausgaben.

Das Beispieljahr 1973 etwa zeigte exemplarisch die Ausgabenverschiebungen in diesen Gemeinden. Während das Armenwesen noch einen Betrag von 141 318.03 Franken beanspruchte, betrugen die Nettoaufwendungen für das Schulwesen (3 139 181.28 Franken) oder das Bau- und Strassenwesen (2 796 968.30 Franken) mittlerweile ein Vielfaches davon (AHV/IV/EL und übrige soziale Einrichtungen 540 161.40 Franken; Verwaltung 670 928.21 Franken).[133] Die abnehmende Bedeutung der Armenlasten im Vergleich zu den übrigen hauptsächlichen Verwaltungszweigen hatte sich schon im Zusammenhang mit dem Armengesetz abgezeichnet,[134] verstärkte sich jetzt mit dem Finanzausgleich aber weiter.

Die ab Mitte des Jahrhunderts einsetzende Entwicklung kam den Anstrengungen des Kantons entgegen, einen vermehrten finanziellen Ausgleich zwischen den reichen und den armen Gemeinden anzustreben. Die Kumulation von wirtschaftlichem Aufschwung einerseits, aufkommen-

132 Simonett Jürg: «5.2.3. Tourismus», in: Hitz, Florian et al.: «Graubünden», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 11. Januar 2018. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007391/2018-01-11/, konsultiert am 08.10.2021.

133 LB 1973, S. 14–15.

134 Vgl. dazu oben Abschn. 8.1.2.

Jahr	Jährliche Ausgleichsbeiträge				Beiträge an öffentliche Werke		Total der Auszahlungen	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1958	41	142 686	204 548	50 000	4	145 000	542 234	41
1960	45	163 075	358 012	80 000	9	200 300	801 387	46
1965	50	96 599	722 485	150 000	34	486 600	1 455 884	61
1970	60	33 699	1 593 411	220 000	53	923 000	2 770 710	73
1975	55	16 605	2 827 618	290 000	64	3 134 200	6 268 423	79
1978	52	54 540	3 457 753	500 000	89	4 012 300	8 024 593	96

Tabelle 60: Entwicklung kantonale Ausgleichsbeiträge und Beiträge an öffentliche Werke 1958–1978.
Nicht indexierte Beträge; in Franken gerundet.
(1) Anzahl Gemeinden (3) Schulwesen (5) Anzahl Gemeinden (7) Betrag
(2) Armenwesen (4) Allgemeiner Haushalt (6) Beiträge (8) Anzahl Gemeinden

den Sozialwerken, neuem Armengesetz und interkommunalem Finanzausgleich andererseits begann zu wirken. Die Aufwendungen des Kantons aus dem Ausgleichsfonds für das Armenwesen (und mit ihnen die Anzahl der finanzausgleichsberechtigten Gemeinden) wiesen im Gegensatz zu den Wachstumsaufgaben eine starke Abwärtstendenz auf, wie die Übersicht über den Zeitraum von 1958 bis 1978 in obiger Tabelle zeigt.[135]

Der Anteil der Armenaufwendungen aus dem interkommunalen Finanzausgleich an den gesamten Auszahlungen sank damit in den Beispieljahren kontinuierlich von 26,3 Prozent (1958) auf 20,3 Prozent (1960), 6,6 Prozent (1965), 1,2 Prozent (1970) und 0,3 Prozent (1975), um 1978 wiederum auf 0,7 Prozent zu steigen. Der Armenpflege stand das Schul- und Bildungswesen gegenüber, das zu einer der wichtigsten staatlichen Aufgaben von Kanton und Gemeinden mit entsprechenden Budgetauswirkungen wurde. Auch die Ausgaben für Infrastrukturen und Unterhalt im Bau- und Verkehrswesen stiegen zufolge eines immer grösseren Verkehrsaufkommens stark an. Im Ganzen wurden in der Zeitspanne zwischen 1958 und 1982 im Durchschnitt an 50 Gemeinden Ausgleichsbeiträge in Höhe von rund 50 Millionen Franken zur Deckung ihrer Verwaltungsdefizite und zusätzlich 43 Millionen Franken an öffentliche Werke finanzschwacher Gemeinden ausgerichtet.[136]

Der interkommunale Finanzausgleich ermöglichte es den früher vom Kanton unterstützten Gemeinden, ihre hohe Belastung mit Steuern und Abgaben abzubauen. Das 1902 eingeführte Instrument der Defizitübernahme finanzschwacher Gemeinden durch den Kanton fiel mit dem Finanzausgleich weg. Anstelle dieser Unterstützungsbeiträge stand nun aber mit dem Ausgleichsfonds eine wirksamere und vor allem nachhaltigere Hilfeleistung zugunsten der finanzschwachen Gemeinden zur Verfügung. Die erstarkten ehemaligen «Defizitgemeinden» nutzten ihre neue Ausgangslage dazu, ihrer Rückzahlungspflicht gegenüber dem Kanton nachzukommen.[137] So konnten etwa per 1973 die Gemeinden Arvigo, Ausserferrera, Castrisch, Flond, Fürstenau, Grono, Innerferrera, Lostallo, Marmorera, Mathon, Molinis, Pagig, Patzen-Fardün, Rongellen, Rossa, Safien, Tenna und Untervaz[138] ihre empfangenen Beiträge vollständig abgelten,[139] während sich Avers und Maladers 1974 von dieser Schuld befreiten und die früher ebenfalls stark armenbelasteten Gemeinden Cazis und Uors-Peiden erste Akontozahlungen zu leisten imstande waren.[140]

Die steil ansteigenden Ausgleichsbeiträge an öffentliche Werke und an das Schulwesen erforderten 1967 und 1972 zusätzliche Mittel, sodass der Fonds Ende 1981 eine Reserve von knapp 15 Millionen Franken oder etwa 150 Prozent des Jahresbedarfs aufwies. Das Armenwesen beanspruchte mittlerweile aber nur noch einen verschwindend kleinen Teil an den Ausgleichsbeiträgen.

135 Vgl. B 1982/83 betreffend den Bericht der Regierung an den Grossen Rat über den interkommunalen Finanzausgleich, S. 378, 385 (Tabelle 3); Teuerung zwischen 1958 und 1978: 111 Prozent.
136 GRP 1982/83, S. 575.
137 Im Gegensatz dazu waren die Auszahlungen aus dem Finanzausgleich nicht rückerstattungspflichtig.
138 Vgl. zu Untervaz detaillierter oben Kap. V.6.2.7.
139 LB 1973, S. 16.
140 LB 1974, S. 22.

9. Fazit und Würdigung: «Fürsorgegesetz» mit längst fälligem Finanzierungswechsel

Die strategische Bedeutung, welche einem Wechsel des Finanzierungssystems zugeschrieben wurde, ist vor dem zeitgenössischen sozialpolitischen Hintergrund einzuordnen. Die Sozialversicherungs- und die weiteren Sozialfürsorgeeinrichtungen hatten ihre nutzbringende Wirkung noch kaum entfaltet. Entsprechend galt zu jener Zeit und vorab in den Jahren und Jahrzehnten davor ein Regimewechsel als der erfolgversprechende Ausweg aus der Finanzmisere der Gemeinden. Vorweg die einsetzende sozialpolitische Dynamik entzog dem Armengesetz aber nach und nach die ihm seinerzeit zugeschriebene hohe finanzpolitische Relevanz. Der armenrechtliche «Finanzausgleich» in Form des Wohnsitzprinzips bildete lediglich eine, wenn auch wichtige Massnahme unter mehreren, um den Finanzhaushalt der Gemeinden ins Gleichgewicht zu bringen. Seine realpolitische Bedeutung lag denn auch nicht (nur) darin, zu einer entscheidenden Senkung der Armenlasten als solchen beigetragen zu haben. Sein Hauptverdienst war – für künftige Vorhaben noch wertvoller – vielmehr institutionell-ideeller Natur. Der wirtschaftliche Aufschwung verstärkte die sich anbahnende Erkenntnis, dass die Aufwendungen für Aufgaben von hoher gesellschaftspolitischer Brisanz im Interesse eines föderalistischen Ausgleichs möglichst auf verschiedene Lastenträger, d. h. unter massgeblicher Mitwirkung auch des Kantons, zu verteilen waren. Insofern kann dieser strategischen Massnahme des Armengesetzes durchaus die Bedeutung eines langfristigen, als Vorbild dienenden Solidaritätspakts zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen zugesprochen werden. Das bereits ein Jahr nach dem Armengesetz in Kraft tretende erste Finanzausgleichsgesetz baute denn auch auf diesem föderalistischen Gestaltungsprinzip weiter auf.

Haben sich die ökonomischen Erwartungen des finanzpolitischen Systemwechsels dennoch erfüllt? Angesichts der noch kaum erkennbaren Entlastungseffekte der Sozialwerke erstaunt es nicht, dass die Botschaft zum Armengesetz den Systemwechsel in der Finanzierung und damit die Minderbelastung der meisten Gemeinden gar optimistisch einschätzte. Der Einfluss verschiedener anderer, letztlich die Armenlasten ebenfalls senkender sozialstaatlicher Wohlfahrtsmassnahmen (wie etwa der Anteil an den Lehrerbesoldungen 1954 bzw. 1957, die AHV-Gesetzgebung von 1948, die Familienzulagen 1958, die Invalidenversicherung 1959 oder das Gesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV von 1966) wirkte sich ähnlich entlastend aus, war in ihrer Kombination aber schwierig zu quantifizieren. Angesichts dieser verschiedenen sozialen Sicherungsinstrumente konnte das Armengesetz seine nutzbringenden Effekte gar nicht in dem ihm ursprünglich zugedachten Ausmass erfüllen. Die Heimatgemeinden verzeichneten in den Jahren nach Inkrafttreten des Armengesetzes denn auch oft nur eine (wenn überhaupt) wenig spürbare Besserung ihrer Finanzhaushalte. Dafür war in manchen Fällen eine Vielzahl von teilweise unvorhersehbaren Faktoren verantwortlich, welche die Armenrechnung entscheidend beeinflussten. So traf etwa die Anhebung der Tagestaxen für armengenössige Patienten der kantonalen Anstalten um knapp 56 Prozent im Jahr 1958 Gemeinden mit hohen Anstaltsversorgungen auf empfindliche Weise, womit ihre ansonsten positive Rechnung ins Gegenteil verkehrt wurde. Zum anderen trugen dazu auch die administrativen Umtriebe für die verschiedenen Leistungsträger bei, welche etliche Gemeinden überforderten. Gerade solche mit nebenamtlich tätigen Funktionären beanspruchten deshalb Beiträge oft nicht, womit sie das Besserungspotenzial gar nicht ausschöpften. Dennoch kann der rückblickenden, pauschalen Feststellung der Regierung in ihrer Botschaft von 1985 zum kantonalen Sozialgesetz, das Armengesetz habe sich positiv auf die kommunalen Haushalte ausgewirkt und für viele Heimatgemeinden eine erhebliche Entlastung gebracht,[141] zugestimmt werden.

Inhaltlich zeichneten das Armengesetz drei Schwerpunkte aus. Sein grösstes Verdienst bestand zweifellos darin, die hohen Armenlasten auf mehrere Träger aufzuteilen. Die jahrelangen Richtungskämpfe zwischen den mehrbelasteten und den nutzniessenden Gemeinden fanden mit einem – wenn auch noch moderaten – Wohnortsprinzip ihr Ende. Für den Mechanismus der Lastentragung konnte das Gesetz sich an die Grundsätze hinsichtlich der abgestufen Wohndauer anlehen, die das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung aufgestellt hatte. Die Begründung und Aufgabe des Wohnsitzes eines Bedürftigen im Kanton Graubünden richtete sich also nach je-

[141] B vom 21. Oktober 1985 betreffend den Erlass eines Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden, S. 555, 558. Vgl. auch Dazzi (2008a), S. 64.

nen konkordatsrechtlichen Prinzipien.[142] Obwohl die Heimatgemeinde immer noch anteilsmässige Unterstützungsleistungen zu tragen hatte, fanden mit der nunmehr geteilten Lastenaufteilung die entwürdigenden Heimschaffungen und Heimrufe nach und nach ihr Ende. Die unter der Geltung der Armenordnung von 1857 noch reiche behördliche Rechtsprechung zur Verantwortlichkeit der Heimatgemeinden für ihre auswärtigen Bürgerinnen und Bürger[143] gehörte damit zunehmend der Vergangenheit an.

Im modernen, fürsorglichen Ansatz lag das zweite auffallende Merkmal des neuen Gesetzes. Dieses verlieh damit der gewandelten Auffassung über die Aufgaben des Staates auf dem Gebiet des Armenwesens Ausdruck. Unter der bisherigen Armenordnung waren die Heimatgemeinden nur verpflichtet, die «würdigen» Armen zu unterstützen, d. h. jene, die «vorübergehend oder dauernd ausser Fall sind, sich selbst zu helfen, namentlich altersschwache, gebrechliche oder kranke Personen».[144] «Unwürdige» Arme hingegen waren von jeglicher Unterstützung ausgeschlossen, ihnen begegnete man mit der unerbittlichen Härte der Bettelpolizei. Eine solche Kategorisierung der Armengenössigkeit war dem neuen Armengesetz fremd. In dessen Zentrum stand die persönliche Notlage als solche. Das Gesetz anerkannte also, unabhängig vom Verschulden, einen Rechtsanspruch des Bedürftigen auf die gesetzliche Armenunterstützung. Hohe Bedeutung mass das Gesetz ausserdem dem neuzeitlichen Gedanken zu, künftige Armut zu vermeiden, indem es die Armenbehörden verpflichtete, entsprechende Präventionsmassnahmen zu ergreifen. Insofern trug das neue Armengesetz den Keim einer modernen Sozialhilfegesetzgebung in sich, die mittels Beratung und Betreuung drohenden Schwierigkeiten vorzubeugen sowie Notlagen und deren Ursachen zu beseitigen oder zu vermindern suchte. Dieser prophylaktische Charakter liess die Fürsorge auch zu einer Art «Vorsorge» werden. Mit dieser Qualität erwies sich das Armengesetz nicht mehr nur als eigentliches «Unterstützungsgesetz», sondern enthielt durchaus starke Züge eines «Fürsorgegesetzes» mit einem modernen Sozialverständnis. Damit knüpfte es an die Grundzüge des Fürsorgegesetzes von 1920 und dessen Verordnung an und führte die in diesen «Übergangserlassen» enthaltenen Grundgedanken weiter.

Schliesslich übertrug der Gesetzgeber, drittens, die wichtige Aufgabe, Art und Umfang der Fürsorgeleistungen zu bestimmen, den wohnörtlichen Behörden. Diese Neuerung war einerseits die notwendige Folge der im Armengesetz angelegten neuen Fürsorge, welche eine Beurteilung des Bedürftigen durch die Behörden vor Ort erforderlich machte. Sodann verlangte aber auch die Einführung des Wohnortsprinzips nach einem Zuständigkeitswechsel in der Armenfürsorge. Die Armenpflege erhielt damit eine neue, den aktuellen Erfordernissen angepasste Organisation.

Derweil blieb es dem 1957 eingeführten interkommunalen Finanzausgleich vorbehalten, ein eigentliches Kollektivgefühl gleichsam als Grundlage staatlicher Aufgabenerfüllung zu implementieren. Rückblickend erwies sich dieses Solidaritätswerk als das entscheidende Puzzleteil auf dem Weg zu gesünderen Gemeindefinanzen.

Insgesamt führte dergestalt ein Verbund von sozial- und finanzpolitischen Massnahmen im Umfeld einer allgemeinen konjunkturellen Erholung dazu, dass sich die Finanzhaushalte der stark gebeutelten und von Verwaltungsdefiziten belasteten Gemeinden langsam erholten. Mit der in den 1970er-Jahren allmählich neu einsetzenden gesellschaftlichen Dynamik und deren spezifischen Armutsformen zogen aber schon bald wieder dunklere Wolken am sozialpolitischen Himmel auf.

---

142 Mittner (1961), S. 18.

143 Vgl. dazu Kap. IV.9.2.

144 Vgl. Art. 3 der Armenordnung 1857.

Anmerkungen zu Tabelle 58

1 Noch im Vorjahr fand sich im Bericht der Jahresrechnung durch die Gemeindeverwaltungskontrolle der Hinweis, dass die Armenausgaben mit 18 960.70 Franken den Höchststand seit 1902 erreicht hätten. Von den 28 Fällen sei keine der unterstützten Personen in der Heimatgemeinde wohnhaft (StAGR X 1 e 5, Mappe 12).

2 Im Bericht der kantonalen Gemeindeverwaltungskontrolle über die Prüfung der Jahresrechnung pro 1956 findet sich der Hinweis, dass neben dem Rückgang der Anzahl Unterstützungsfälle sich auch das am 1. Januar 1956 in Kraft getretene kantonale Armengesetz auszuwirken beginne (StAGR X 1 e 5, Mappe 12).

3 Verwaltungsrechnung 1954/55. Der Grossteil der Aufwendungen betraf die Kategorie der Anstaltsversorgungen (1953/54 zwölf Personen in Realta, vier im Waldhaus und drei in Bellechasse) (StAGR X 1 e 5, Mappe 10).

4 Verwaltungsrechnung 1956/57. Mit 48 469 Franken wiesen die Armenunterstützungen den bisherigen Höchststand auf. Der Prüfungsbericht hielt fest, dass der Grund für das dennoch um rund 9 000 Franken gegenüber dem Vorjahr abnehmende Gemeindedefizit in den erstmals geflossenen Kantonsbeiträgen an die Anstaltsversorgungen und die Aufwendungen für «Vaganten» und Zwangseingebürgerte überhaupt (sic!) liege (zwei Drittel der Gesamtaufwendungen für Anstalts- und Heimversorgungen). Von der wohnörtlichen Beteiligung profitiere die Gemeinde Morissen mit ihren «Vaganten» nur unwesentlich (StAGR X 1 e 5, Mappe 10). (Gemäss RB vom 29. November 1957 hatten die Jahresrechnungen in Zukunft die Rechnungsperiode vom 1. Januar bis 31. Dezember des jeweiligen Jahres zu umfassen).

5 Gemäss Jahresbericht rührten die Mehraufwendungen z. T. von einer Zunahme der Armenfälle, dann vor allem aber von der mit Wirkung ab 1. Januar 1958 erfolgten Erhöhung und Vereinheitlichung der Verpflegungstaxen in den kantonalen Anstalten von früher 4.70 Franken auf 7 Franken (StAGR X 1 e 5, Mappe 10).

6 Damit erreichten die Nettoaufwendungen seit der 1958 bestehenden Finanzausgleichsberechtigung einen neuen Höchststand und machten rund 165 Franken pro Kopf der Bevölkerung aus, womit sie über 277 Prozent des Kantonssteuerertrages auf Einkommen und Vermögen beanspruchten (StAGR X 1 e 5, Mappe 10).

7 Diese starke Reduktion gegenüber den Vorjahren rührte daher, dass zufolge Änderung der Auszahlungspraxis der Kantonsbeitrag an die Armenlasten für «Vaganten» und Zwangseingebürgerte von zwei Jahren (1969 10 100 Franken; 1970 9 600 Franken) enthalten war (StAGR X 1 e 5, Mappe 10).

8 Der Jahresbericht 1974 des Gemeindeinspektorates hatte nach einer sehr niedrigen Belastung von 3 217 Franken zutreffend prognostiziert, dass dies eine Ausnahme darstellen würde. Die Rezession und die starken Aufschläge in den Anstalten würden für die nächsten zehn Jahre wieder eine grössere Ausgabenzunahme erwarten lassen (StAGR X 1 e 5, Mappe 10).

9 Verwaltungsrechnung 1954/55.

10 Verwaltungsrechnung 1955/56.

11 Verwaltungsrechnung 1956/57. Nachdem sich der Gemeindevorstand in den beiden vorangehenden Berichten zu den Jahresrechnungen noch verhalten optimistisch gezeigt hatte, stellte er nun fest, dass die Reduktion der Armenauslagen eindrücklich zeige, dass mit dem neuen Armengesetz die armen, abgelegenen Berggemeinden fühlbar entlastet und ein altes Unrecht einigermassen gutgemacht worden sei (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).

12 Verwaltungsrechnung 1958/59. Ernüchtert musste der Gemeindevorstand in seinem Bericht festhalten, dass sich seine seinerzeitigen Vermutungen, die Armenauslagen würden nicht mehr weiter ansteigen, leider nicht bewahrheitet hätten (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).

13 Verwaltungsrechnung 1960/61 (nur drei Quartale) (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).

14 Verwaltungsrechnung 1965/66. Zu den gleich gebliebenen Armenauslagen bemerkte der Gemeindevorstand, dass sich die neuen Zusatzrenten der AHV sich günstig für die Armenkassen auswirken würden, obwohl sie der Gemeinde auch neue Lasten brächten (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).

15 Verwaltungsrechnung 1970/71. Im letztjährigen Bericht hatte der Gemeindevorstand noch vermerkt, was früher der Gemeinde grosse Sorgen bereitet habe, sei heute zum Teil auch dank der Sozialeinrichtungen des Staates kein Problem mehr. In den folgenden Jahren gab das Armenwesen denn auch kaum mehr Anlass zu irgendwelchen Bemerkungen (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).

15a Verwaltungsrechnung 1975/76.

16 Der Bericht der kantonalen Aufsichtsstelle hielt dazu fest, im Allgemeinen sei eher eine Zunahme der Unterstützungsausgaben zu vermerken. Die Einsparung sei allein der Neuverteilung der Armenlasten gemäss dem neuen Armengesetz zuzuschreiben, worin sie sich durch die abermalige Abnahme im Jahr 1958 bestätigt sah (StAGR X 1 e 5, Mappe 15).

17 Der Rückgang in den Zwischenjahren war teilweise aus speziellen Gründen zustande gekommen (1966: Ableben eines anstaltsversorgten Bürgers; 1968: Rückwirkende Nachzahlung von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV) (StAGR X 1 e 5, Mappe 15). Für die folgenden Jahre finden sich in den Quellen kaum mehr Hinweise auf die Gründe für die weitere Entwicklung der Armenaufwendungen.

18 Verwaltungsrechnung 1954/55. Sämtliche Armenunterstützungen wurden durch auswärts wohnende und anstaltsversorgte Bürger beansprucht (StAGR X 1 e 5, Mappe 16).

19 Verwaltungsrechnung 1956/57. Trotz rund 6 000 Franken höheren Ausgaben für das Armenwesen schloss die Armenrechnung dank dem neuen Armengesetz gegenüber dem Vorjahr mit einem Vorschlag von rund 11 000 Franken (vor allem Beiträge an Anstaltsversorgungen in Höhe von über 12 000 Franken) (StAGR X 1 e 5, Mappe 16).

20 Auch in Surcuolm wirkten sich die erhöhten Anstaltstaxen deutlich aus (StAGR X 1 e 5, Mappe 16).

21 Die Aufwendungen erfuhren in den vergangenen Jahren grosse Schwankungen (1973: 18 432 Franken; 1974: 9 159 Franken).

22 Verwaltungsrechnung 1954/55.

23 Verwaltungsrechnung 1956/57. Dank einer Rückerstattung von 3 968.80 Franken, dem Eingang von Kantons- und Wohnortsbeiträgen von 3 173.30 Franken gemäss neuem Armengesetz und einem ausserordentlichen Kantonsbeitrag von 1 600 Franken an die Armenlasten für «Vaganten» und Zwangseingebürgerte wiesen die

Einnahmen gegenüber dem Vorjahr eine ausserordentliche Zunahme von 8482.30 Franken auf. Die Unterstützungen verteilten sich auf 28 Fälle (StAGR X 1 e 5, Mappe 13).

24 Wie bei anderen Gemeinden auch, war die Zunahme der Nettoaufwendungen um knapp 3000 Franken im Wesentlichen den ab 1. Januar 1958 erhöhten Anstaltsverpflegungstaxen zuzuschreiben (StAGR X 1 e 5, Mappe 13).

25 Davon 25579 Franken allein für Personen in Anstalten (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).

26 Rückerstattungen in Höhe von über 11600 Franken (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).

27 Jahresrechnung 1957.

28 Jahresrechnung 1971. Dazu hält die Gemeinde in ihrem Bericht wörtlich fest: «Ein Vergleich mit dem Vorjahr ergibt insbesondere beim Konto 715 ‹Unterstützungen an Bürger› ein etwas verzerrtes Bild. Die Aufwendungen sind mit 60204.95 Franken (im Vorjahr 60973.90 Franken) konstant geblieben, allerdings weist die Ertragsseite dieses Kontos im Berichtsjahr einen Minderbetrag von 30084.30 Franken aus. Die höhere Gutschrift des Vorjahres rührt daher, dass die Fürsorgebehörde auf mehrere Jahre zurück Rückerstattungen in einigen Unterstützungsfällen geltend machen konnte. [...] Unter Ausserachtlassung dieser an sich einmaligen ‹Rückerstattungsaktion› schliesst die Jahresrechnung des Fürsorgewesens etwas günstiger ab als im Vorjahr. Die Aufwendungen des Fürsorgewesens werden in der Jahresrechnung jeweils als Nettoaufwendungen ausgewiesen, d.h., die ausgewiesenen Zahlen würden sich um ein Mehrfaches erhöhen, wollte man diese Rechnung mit den Bruttozahlen präsentieren. Aus der Jahresrechnung sind – zufolge Führung einer Nettorechnung – die Konkordatsbeiträge der Wohngemeinden, Kantons- und Krankenkassenbeiträge, die alle zu einer wesentlichen Entlastung des Haushaltes im Fürsorgewesen beitragen, nicht ersichtlich. Ebenso tragen die AHV- und IV-Leistungen wesentlich zur Entlastung der öffentlichen Fürsorgerechnung bei. Vom ausgewiesenen Nettoaufwand entfallen 58049.60 Franken (von insgesamt 60204.95 Franken) auf Unterstützungen an Bürger in Psychiatrischen Kliniken, Erziehungs- und Kinderheimen usw.» (StAGR X 1 e 5, Mappe 2).

29 Ohne Bürgerheim (65418 Franken). Wesentlich zur Senkung bzw. Konstanthaltung der Armenlasten trugen trotz spürbarer Teuerung im Lebenshaltungssektor die Beitragsleistungen des Kantons, die Kostenteilung in Konkordatsfällen und die Sozialversicherungen wie AHV, IV sowie die Krankenkassen bei. Dem Ergebnis förderlich waren auch 11492 Franken an Erstattungen durch Unterstützte (StAGR X 1 e 5, Mappe 2).

VIII. GEMEINDEGESETZ (1974): Klärung des institutionellen Verhältnisses zwischen der politischen und der Bürgergemeinde

1. Ausgangslage: Aufkommender Wohlfahrtsstaat, nachlassender Problemdruck im Armen- und Fürsorgewesen

Das vom Niederlassungsgesetz von 1874 und dem Gemeindegesetz von 1974[1] umrahmte Centennium war in Graubünden (wie anderswo auch) geprägt von einschneidenden Ereignissen und wegweisenden Entwicklungen: Die grosse Armut weiter Teile der Bergbevölkerung zwang viele Betroffene, ihre Heimat zu verlassen, um in aufstrebenden, wohlhabenderen Zentren innerhalb oder auch ausserhalb des Kantons ein neues Auskommen zu suchen. Kriegsereignisse und Wirtschaftskrisen verschärften die ohnehin weitverbreitete Not. Mit den Abwanderungen sahen sich die personell und finanziell ausgebluteten Klein- und Kleinstgemeinden bald einmal ausserstande, die ihnen übertragenen, kosten- und personalintensiven Aufgaben wahrzunehmen. Trotz anhaltend angespannter Finanzlage in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts verschloss sich der Kanton seiner Verantwortung für ökonomisch möglichst gesunde Gemeinwesen aber nicht und übernahm ab 1902 bis 1957 eine Vielzahl von Gemeindedefiziten.[2] Seine wirtschaftliche Erholung nach dem Zweiten Weltkrieg erlaubte es ihm zudem, mit gezielten Sondergesetzgebungen in jenen kommunalen Bereichen einzugreifen, in denen der Notstand und der gesellschaftliche Druck für Massnahmen am grössten waren. Der Erlass des Armengesetzes vom 24. April 1955 und des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich vom 30. September 1956 führten im Verbund mit anderen Vorschriften denn auch zu einer langsam einsetzenden, stetigen Besserung der kommunalen Finanzhaushalte.

Parallel zu diesen wirtschaftspolitischen Bemühungen versuchte der Kanton aber auch eine weitere Frage, die staats- und gesellschaftspolitisch in den Jahrzehnten nach der Zustimmung zum Niederlassungsgesetz von 1874 heftig umstritten war, einer gesetzgeberischen Lösung zuzuführen: Die staatsrechtliche Struktur der bündnerischen Gemeinden und damit das Verhältnis zwischen der Bürger- und der politischen Gemeinde bedurften im Interesse des gesellschaftlichen Zusammenhaltes endlich einer Klärung. In den Jahrzehnten vor und nach der Jahrhundertwende hatte die Frage der Eigentumszugehörigkeit des Gemeindevermögens zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen den Anhängern der Einheitsgemeinde und des Gemeindedualismus geführt und mehrfach Entscheide der Rekursbehörden hervorgerufen. Die Spruchpraxis folgte aber keiner einheitlichen Linie, die Rechtsunsicherheit blieb bestehen. Auch wenn ab etwa der Mitte des 20. Jahrhunderts die eigentumsrechtliche Streitfrage stark an Konfliktpotenzial verloren hatte,[3] sollte sie nun eine klarstellende und mehrheitsfähige Kodifizierung erhalten.

2. Was lange währt ...

Die Kantonsverfassungen von 1854, 1880 und 1892 sahen im Sinne einer staatsrechtlich erwünschten Einheitlichkeit des bündnerischen Gemeinderechts den Erlass eines Gemeindegesetzes vor. Die Vielgestaltigkeit des Kantons und die historisch gewachsene und immer wieder betonte Freiheit und Selbstständigkeit der Gemeinden standen jedoch einer Umsetzung dieses langjährigen Postulats entgegen. So konnte es denn kaum erstaunen, dass weder die Vorlage von 1945[4] noch

---

1 Um keine Verwechslungen mit dem geltenden Gemeindegesetz entstehen zu lassen, wird das Gemeindegesetz von 1974 durchgehend mit «aGG» abgekürzt.

2 Vgl. dazu oben Kap. IV.8.3.1.

3 So wurde im Grossen Rat 1964 festgestellt, dass der Gegensatz zwischen der Einheitsgemeinde und der Bürgergemeinde nicht mehr so akut sei (GRP 1962, S. 350), und in der Botschaft zum Gemeindegesetz 1974 betonte der Kommissionsreferent Dr. Maranta, dass die Bedeutung der Eigentumsfrage infolge der wirtschaftlichen Entwicklung nicht mehr sehr gross sei (GRP 1973/74, S. 224).

4 Der am 22. April 1945 verworfenen Vorlage standen 9569 Ja- Stimmen 13431 Nein-Stimmen entgegen (HBG IV, S. 349) (Vgl. B vom 27. März 1943 betreffend den Entwurf des Gemeindegesetzes, S. 1; VGR 1943, S. 408, 458, 500, 549, 575, 587, 601 [erste Lesung], VGR 1944, S. 516, 530, 543 [zweite Lesung]).

jene von 1966[5] Gnade vor dem Stimmvolk fand – auch wenn die Ablehung je unterschiedliche Gründe hatte. Der erste Entwurf war hauptsächlich an den divergierenden Vorstellungen der Anhänger der Bürgergemeinde und der politischen Gemeinde über das Eigentum und die Verfügungsgewalt am Nutzungsvermögen gescheitert. Damit blieben die prekären Verhältnisse der unter Entvölkerung leidenden Gemeinden weiter in der Schwebe. Ihnen kam entgegen, dass der finanziell erstarkende Kanton sie in dieser misslichen Lage nicht im Stich liess und ihnen mit einer ganzen Reihe von Gesetzesrevisionen helfend unter die Arme griff.[6] Das Engagement des Kantons stärkte das Vertrauen der Gemeinden ebenso wie die Gewissheit, dass beide staatlichen Ebenen letztlich aufeinander angewiesen waren.

Dem neuen Anlauf im Jahr 1966 wiederum misslang der Versuch, eine ganze Reihe grundlegender Fragen des bündnerischen Gemeinwesens gesetzgeberisch zu regeln. Das Postulat, die Gemeinden organisatorisch und verwaltungsmässig zu vereinheitlichen, blieb vorerst unerfüllt. Dies wäre aber umso dringender gewesen, als sich die Gemeinden bei den immer komplexeren Gemeindeaufgaben auf keine gefestigte Gesetzgebung berufen konnten; stattdessen herrschte weiterhin Rechtsunsicherheit. Letztlich war es die Sorge um die Gemeindeautonomie als gemeinsamer Klammer, welche auch diese Vorlage scheitern liess.

Damit blieb die Regelung betreffend das Stimmrecht bzw. die Zuständigkeit in bürgerlichen Angelegenheiten im Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 7. Oktober 1962[7] weiterhin aufrecht. Nach der fraglichen Bestimmung[8] waren die Niedergelassenen vom Stimmrecht ausgeschlossen in Fragen, welche betreffen:

a) die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht;
b) die ausgeteilten Gemeindelöser;
c) die bürgerliche Armenpflege;
d) die Veräusserung, Verpfändung und dauernde Belastung von Grundstücken des Gemeindevermögens, an denen den Bürgern Nutzungsvorrechte zustehen oder die als Realersatz für solche Grundstücke erworben worden sind;
e) die Festsetzung der Taxe für den Mitgenuss am Nutzungsvermögen der Gemeinde.

Wenn auch nicht geräuschlos, so doch ohne Vergleich mit den Auseinandersetzungen vergangener Jahrzehnte, hatte diese Zuständigkeitsregelung die Art. 15 und 16 des Niederlassungsgesetzes von 1874 und damit die Rechtsstellung der Bürger in der Gemeinde ersetzt. Sowohl in den Botschaften zum Gesetz über die politischen Rechte von 1962 und dem Entwurf des Gemeindegesetzes von 1966 wie auch in deren Beratung im Grossen Rat stand die Frage nach dem Eigentum am Gemeindevermögen im Zentrum der Ausführungen. Die alleinige Zuständigkeit der Bürgergemeinde für die bürgerliche Armenpflege dagegen wurde kaum mehr thematisiert.

Verschiedene parlamentarische Vorstösse nach der Ablehnung des zweiten Entwurfes für ein Gemeindegesetz forderten weiterhin eine Gesetzgebung, welche für sichere und klare Gemeindeverhältnisse sorgte. Die Kompetenzausscheidung zwischen der Bürgergemeinde und der politischen Gemeinde, die Verwendung des Gemeindevermögens,[9] eine taugliche Grundlage für gute Selbstverwaltung und -gesetzgebung in einem modernen Sozial-, Wohlfahrts- und Leistungsstaat oder ein neues Verständnis der Gemeindeaufgaben bildeten die Argumentationslinie für einen solchen Rahmenerlass.[10] Auch sollte dieser dem institutionellen Erfordernis genügen, die streitig gebliebene Rechtsnatur der politischen wie auch der Bürgergemeinde endlich zu klären.

So blieb im Vorfeld des Erlasses des Gemeindegesetzes von 1974[11] die Gewissheit, dass sich die Diskussionen über die Kodifizierung des bünd-

---

5 Die zweite Gesetzesvorlage wurde am 24. April 1966 mit 8 029 Ja- gegen 8 576 Nein-Stimmen relativ knapp abgelehnt (HBG IV, S. 355) (Vgl. B vom 14. September 1964 betreffend den Erlass eines Gemeindegesetzes, S. 153; VGR 1964, S. 448, 458, 471, 489, 572, 578, 589 und VGR 1965, S. 56 [erste Lesung], VGR 1965, S. 291 [zweite Lesung]).

6 Vgl. dazu unter Kap. VII.7.

7 AGS 1962, S. 185; B vom 25. September 1961, S. 225; GRP 1961, S. 373, 393, 441, 444 und 463 (erste Lesung); GRP 1962, S. 65 (zweite Lesung).

8 Vgl. Art. 5 aPRG. Mit Art. 78 des Entwurfes zum GG 1966 wären die Rechte der Bürgergemeinde erweitert worden. Auch blieb mit der Ablehnung die Frage des «nackten» Eigentums am Gemeindevermögen (und damit auch am bürgerlichen Armengut) weiterhin offen.

9 Nach wie vor galt das Gesetz über die Verwendung von Korporationsvermögen aus dem Jahr 1849.

10 Vgl. dazu Motion Dr. Ganzoni und Mitunterzeichner in der Februarsession 1970 (GRP 1969/70, S. 583, 1970/71, S. 208); Motion Ragettli in der Maisession 1970 (GRP 1970/71, S. 437–439); Motion Togni und Mitunterzeichner in der Februarsession 1971 (GRP 1970/71, S. 578, 1971/72, S. 68–69).

11 Mit 21 030 Ja- zu 8 995 Nein-Stimmen fand das neue Gemeindegesetz am 28. April 1974 eine klare Zustimmung (HBG IV, S. 357). Vgl. B vom 28. Juni 1973, S. 121; GRP

nerischen Gemeinderechts versachlicht hatten und vor einem veränderten gesellschafts- und realpolitischen Hintergrund geführt wurden. Einigkeit bestand aber nach wie vor darüber, dass die Bündner Gemeindeverhältnisse dringend vereinheitlicht werden mussten. In der klein strukturierten Bündner Gemeindelandschaft[12] sahen sich die Gemeinden immer weniger imstande, ihre Aufgaben eigenständig wahrzunehmen. Der Mangel an personellen Kräften und die vielfach fehlende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verlangten nach strukturellen Lösungen, wie etwa Regionalverbände zu bilden oder sich mit anderen Gemeinden zusammenzuschliessen. Sodann galt es aber auch, all jene früheren Entwicklungen zu normieren, welche sich in der Praxis herausgebildet hatten. So harrten immer noch die Frage der Gemeindeorganisation oder eben auch des staatsrechtlichen Verhältnisses zwischen der Bürgergemeinde und der politischen Gemeinde einer gesetzgeberischen Lösung. In vermehrtem Masse noch als in früheren Jahren sollte ein Gemeindegesetz «Gewähr dafür bieten, dass das unsichere Feld der Interpretation verlassen und der feste Boden der gesetzlichen Begriffsbestimmung betreten wird».[13] In einem staatspolitisch nunmehr weit entspannteren Umfeld erwuchs den neuerlichen Bemühungen um eine vereinheitlichte Gemeindeorganisation keine nennenswerte Opposition mehr.

3. Eigentumsmässige Klarstellungen, zuständigkeitsmässige Bestätigung

Das Armengesetz von 1955 hatte zusammen mit weiteren sozialpolitischen Massnahmen die Gemeinden spürbar entlastet und die von Armut betroffenen Personen bessergestellt. Das neue Gemeindegesetz hingegen zielte in eine andere Richtung. Sein Anspruch für den fürsorgerischen Bereich lag darin, die jahrzehntelangen institutionellen und eigentumsmässigen Rechtsunsicherheiten zu beseitigen und klare Rahmenbedingungen für die Aufgabenerfüllung zu schaffen. Aus Sicht der Bürgergemeinden galt es, die enge Verbindung zwischen dem Eigentum am Gemeindevermögen und der Entscheidungs- und Verfügungsgewalt in der Armenpflege zu regeln. Die unbefriedigende Praxis der Regierung und der Gerichte sollte endlich durch eine sichere und vereinheitlichte gesetzliche Grundlage abgelöst werden.

Für die Armenpflege der Bürgergemeinde regelte der oben bereits zitierte Art. 5 des Gesetzes über die politischen Rechte die wichtige Verfügungsbefugnis über das Eigentum. Sie gab kaum je Anlass zu Auseinandersetzungen und blieb weithin unbestritten. Zwar konnten die Bürger danach über jenes Nutzungsvermögen alleine bestimmen, an welchem sie gegenüber den Niedergelassenen Vorrechte entweder in Form der Nutzung selbst oder hinsichtlich der Nutzungstaxen genossen. Das Eigentum an diesen Vermögenswerten wurde aber nicht ausdrücklich anerkannt, sondern praxisgemäss einfach aus der Verfügungsbefugnis abgeleitet und gesetzgeberisch somit nicht definiert. Ein gesetzliches Vakuum bestand aber bei der Frage der eigentumsmässigen Zugehörigkeit dieser Vermögenswerte in jenen Fällen, in welchen die Armenpflege durch die politische Gemeinde ausgeübt wurde. Schon im Vorfeld der ersten Vorlage für ein Gemeindegesetz 1945 hielt die zuständige Expertenkommission in ihrem Bericht zu dieser Thematik fest: «Wenn die Unterstützung armer Gemeindebürger ganz oder teilweise zulasten der Verwaltungsrechnung oder besonderer Fonds der Gemeinde ausgeübt wird, so kann die Gemeinde die Armenpflege übernehmen. Die Erträgnisse des bürgerlichen Armenfonds sind ihr zur Verfügung zu stellen. Die Gemeinde kann die Armenpflege aber gleichwohl der Bürgergemeinde überlassen und ihr die fehlenden Mittel zur Verfügung stellen.»[14] Die Aufgabenwahrnehmung und das Eigentum an den hierfür notwendigen Finanzmitteln sollten also miteinander korrelieren.

Das neue Gemeindegesetz schuf in dieser Frage nun insofern Klarheit, als es die Eigentümerstellung der Bürgergemeinde näher umschrieb.[15]

1973/74, S. 221, 237, 246 (erste Lesung), S. 489 (zweite Lesung).

12 Die Anzahl Klein- und Kleinstgemeinden bewegte sich 1970 immer noch auf dem Stand des Jahres 1941. Die Kategorie der Gemeinden bis 50 Einwohner stieg in diesem Zeitraum gar von 3 auf 13 Gemeinden (vgl. Tabelle in B vom 28. Juni 1973, S. 123).

13 B vom 14. September 1964 betreffend den Erlass eines Gemeindegesetzes, S. 153, 231.

14 Ergebnisse der ersten und zweiten Lesung des Entwurfs von Prof. Dr. Peter Liver durch die vom Kleinen Rat eingesetzte Expertenkommission, S. 25 (StAGR II 13 a, Schachtel «Gemeindewesen; Gemeindegesetz 1945, 2.»).

15 Art. 79 aGG. Das Eigentum stand allerdings unter dem Vorbehalt, dass es innert zehn Jahren formell ausgeschieden werden musste; andernfalls fiel es der politischen Gemeinde zu (Art. 103 aGG).

Im Sinne einer gefestigten Rechtsposition wies das Gemeindegesetz der Bürgergemeinde das Eigentum am bürgerlichen Armenfonds sowie an jenen Grundstücken und Anstalten zu, welche der bürgerlichen Armen-, Kranken- und Altersfürsorge dienten.[16] Die Eigentümerstellung kam ihr aber nur dann zu, wenn sie die Aufgaben der bürgerlichen Sozialhilfe selbst wahrnahm oder der politischen Gemeinde entsprechende Beiträge leistete. Diese Vermögensteile unterstanden auch ihrer selbstständigen Verwaltung.[17] Im Umkehrschluss musste sie das Eigentum abtreten, wenn sie die Aufgabe der politischen Gemeinde übertrug.

Die Organisation der Unterstützungshilfe war wie bisher Sache der politischen Gemeinden, soweit sie nicht von den Bürgergemeinden besorgt wurde.[18] Damit fuhr das Gemeindegesetz in der Zuständigkeitsfrage auf dem Weg weiter, der mit dem Niederlassungsgesetz von 1874 und der Kantonsverfassung von 1892 eingeschlagen worden war. Die nunmehr aber klar ausgedrückte primäre Zuweisung der Aufgabe an die politische Gemeinde widerspiegelte die Fürsorgepraxis der vergangenen Jahrzehnte, welche die Armenpflege immer stärker auf die Einwohnergemeinde verlagert hatte. Die innerkommunale Aufteilung sollte aber den Gemeinden überlassen werden. Damit war sichergestellt, dass den jeweiligen besonderen Verhältnissen genügend Rechnung getragen werden konnte.

Die Bürgergemeinde musste aber organisatorisch gefestigt sein, wollte sie die ihr vorbehaltenen Aufgaben wie eben die bürgerliche Armenpflege wahrnehmen. Die notwendige personelle Grundlage war erst dann vorhanden, wenn mindestens sieben stimmfähige Ortsbürger in der Bürgergemeinde wohnten und diese zudem rechtmässig organisiert waren. Erfüllte die Bürgergemeinde diese Anforderungen nicht, so wurde sie in der Aufgabenerfüllung durch die politische Gemeinde vertreten.[19] Dieses Erfordernis war zwar Ausfluss der verfassungsrechtlichen Pflicht, die Ausübung der Befugnisse und Rechte, welche den Bürgergemeinden allein zustehen, gesetzlich zu regeln,[20] entsprach aber keineswegs einer praktischen Selbstverständlichkeit.

4. Fazit und Würdigung: Klärung der Eigentümerstellung an armenrechtlichen Vermögenswerten

Bereits die beiden Anläufe für ein neues Gemeindegesetz in den Jahren 1945 und 1966 hatten gezeigt, dass das Bündner Gemeinderecht vereinheitlicht und in gefestigte Bahnen gelenkt werden musste. Beim dritten Versuch führte kein Weg mehr daran vorbei. Ständig neue Aufgaben und deren zunehmende Komplexität verlangten nach einem verlässlichen Ordnungsgefüge. Zwar hatte sich die Rekurspraxis zum Gemeindewesen in den vergangenen Jahren gefestigt, dennoch bestand in verschiedenen Bereichen ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf, sollte die Rechtssicherheit nicht leiden. Auch der Kanton selber musste sich auf möglichst starke und einheitlich strukturierte Gemeinden verlassen können, taten sich doch immer mehr Bezugsfelder zu den Gemeinden auf.

Die Unterstützungslasten für viele Gemeinden blieben zwar auch in der Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs ab etwa Mitte des Jahrhunderts hoch. Dennoch kam dem Armengesetz von 1955 im Verbund mit weiteren sozialpolitischen Massnahmen das Verdienst zu, zu einer allmählichen finanziellen Gesundung der Gemeinden und einer Besserstellung vieler Armutsbedürftiger geführt zu haben. In diesem Umfeld verblieb dem Gemeindegesetz als Organisations- und Rahmenerlass die Aufgabe, das staatsrechtliche Verhältnis zwischen der Bürgergemeinde und der politischen Gemeinde endlich zu klären. Die Frage des Eigentums am Nutzungsvermögen[21] stand mit dieser staatsrechtlichen Grundsatzfrage in engem Zusammenhang. Aufgrund von genau umschriebenen Kriterien nahm das Gesetz eine Eigentumsausscheidung vor, indem es der Bürgergemeinde das Eigentum an näher umschriebenen Vermögenswerten zuwies. Unter anderem stand ihr ausdrücklich das Eigentum an den der bürgerlichen Armen-, Kranken- und Altersfürsorge dienenden Grundstücken und Anstalten der Bürgergemeinde zu. Die Eigentümerstellung behielt sie aber nur dann, wenn sie die Aufgaben der bürgerlichen Sozialhilfe selbst wahrnahm oder der politischen

16 Art. 79 lit. a aGG.

17 Art. 81 lit. b aGG. Mit der Neuregelung der bürgerlichen Befugnisse in Art. 81 aGG konnte Art. 5 aPRG aufgehoben werden.

18 Art. 4 lit. i aGG.

19 Vgl. Art. 81 in Verbindung mit Art. 78 aGG.

20 Vgl. Art. 40 Abs. 9 KV 1892: «Die Ausübung der den Bürgergemeinden und bürgerlichen Korporationen allein zustehenden Befugnisse und Rechte bestimmt das Gesetz.»

21 Das Eigentum der politischen Gemeinde an den übrigen Vermögenskategorien der Sachen im Gemeingebrauch, des Verwaltungsvermögens und des Finanzvermögens blieb weitgehend unbestritten.

Gemeinde entsprechende Beiträge leistete. Damit schuf das Gemeindegesetz in einer Frage die lang vermisste Rechtsklarheit, welche bisher nur von der Rechtsprechung beantwortet worden war und deshalb stets unter dem Damoklesschwert einer möglichen Praxisänderung gestanden hatte. Der Bürgergemeinde wurden jene Vermögenswerte eigentumsmässig zugesprochen, welche sie zur Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben bedurfte. Aufgabenwahrnehmung und Eigentumsherrschaft über die dafür benötigten Ressourcen bildeten somit nun eine notwendige Einheit. Die Bedeutung des Gemeindegesetzes für das Armen- und Fürsorgewesen liegt denn auch wesentlich darin, diesbezüglich eine jahrzehntelang bestehende latente Rechtsunsicherheit beendet zu haben. Das Zusammenwirken zwischen der Bürgergemeinde und der politischen Gemeinde bzw. die innerkommunale Zuständigkeit bei der Unterstützungshilfe wurden auf eine gesicherte und tragfähige Grundlage gestellt.

Obwohl sich die Vorlage in der Eigentumsfrage eng an die verworfene Vorgängerversion anlehnte, war sie dem Grossen Rat – im Gegensatz noch zu jener von 1965 – kaum mehr eine Diskussion wert. Rund 100 Jahre währende Auseinandersetzungen um staatspolitische Grundsatzfragen waren durch neue Problemstellungen relativ bedeutungslos geworden; im fortgeschrittenen 20. Jahrhundert hatten die staatsrechtlichen Grundsatzfragen vergangener Jahrzehnte ihre ehemalige konfliktträchtige Bedeutung eingebüsst. Dies lag unter anderem auch daran, dass möglichen Konfliktfeldern mit wirksamen sozialpolitischen Instrumenten der Boden entzogen und dem Gesetzgeber die Arbeit dadurch erleichtert worden war.

Auf den 1. Juli 2018 trat ein neues Gemeindegesetz in Kraft.[22] Die Eigentumsverhältnisse zwischen der Bürger- und der politischen Gemeinde waren spätestens 1984, d. h. nach Ablauf der zehnjährigen Frist zur Eigentumsausscheidung gemäss der Schlussbestimmung von Art. 103 des Gemeindegesetzes von 1974, geklärt. Das neue Gemeindegesetz schuf denn auch keine neuen Beurteilungskriterien für die Zuordnung von Grundeigentum oder von anderen Vermögenswerten entweder zur politischen oder zur Bürgergemeinde.[23] Damit beschränkt sich der neue Erlass endgültig darauf, den Gemeinden zweckmässige und flexible Organisationsstrukturen zur Erfüllung ihrer vielfältigen Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Die Strukturprinzipien und die Finanzierung des Armen- und Fürsorgewesens bzw. der Sozialhilfe aber sind endgültig und ausschliesslich Gegenstand der Spezialgesetzgebung.

---

22 B 2017–2018 betreffend die Totalrevision des Gemeindegesetzes, S. 187; GRP Oktober 2017, S. 223, 285.

23 Vgl. Art. 89 GG.

IX. GESETZ ÜBER DIE UNTERSTÜTZUNG BEDÜRFTIGER (KANTONALES UNTERSTÜTZUNGSGESETZ) von 1978: Neue Armutsgründe oder: Der allmähliche Rückzug der Bürgergemeinden aus der Fürsorge

1. Ausgangslage und Revisionsgründe: Verstärkter Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse

Die finanzgeplagten Gemeinden waren sich mit der Annahme des Armengesetzes der Unterstützung durch die solidarische Bevölkerung sicher. Auch mit dem Beitritt zum revidierten Konkordat von 1960 über die wohnörtliche Unterstützungspflicht sendeten die Bündner Stimmberechtigten ein kräftiges Signal der innerkantonalen Verbundenheit aus. Sie wurde begünstigt durch den allgemein aufkommenden Wohlstand, der die Gefahr der Verarmung weiterer Bevölkerungskreise verminderte. Die Einführung und der Ausbau der Sozialversicherungs- und besonderer Sozialfürsorgeeinrichtungen wie etwa der Alters-, Hinterlassenen-, Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung (1948 bis 1964) kamen hinzu. Massgeblich trugen sie zur finanziellen Gesundung vieler öffentlicher Haushalte wie auch zur wirtschaftlichen Erholung Privater bei.

Das aufkommende Vertrauen in eine bessere wirtschaftliche Zukunft und eine allgemeine gesellschaftliche Aufbruchstimmung wirkten sich aus. In der Übergangszeit zur Nachfolgeregelung des Armengesetzes konsolidierte und beruhigte sich das institutionelle bündnerische Armen- und Fürsorgewesen. Der mindestens teilweise Wechsel zum Wohnortsprinzip und die vermehrte Beteiligung des wirtschaftlich erstarkenden Kantons an den Unterstützungslasten der Gemeinden waren unbestritten und hatten sich weitgehend eingespielt. Auch die Grundsatzfrage der Aufgabenwahrnehmung der Armenfürsorge entweder durch die Bürger- oder die politische Gemeinde hatte ihre frühere staatspolitische Sprengkraft weitgehend verloren. Die einsetzende Wirkung der neuen sozialpolitischen Instrumente tat ein Übriges, dass sich die Unterstützungsausgaben der Gemeinden zwar langsam, aber stetig verminderten und die Fürsorge zunehmend zu einem verhältnismässig unbedeutenden Verwaltungszweig wurde. In diesem vorteilhaften sozial- und wirtschaftspolitischen Umfeld oblag dem Unterstützungsgesetz[1] die hauptsächliche Aufgabe, die eingespielten Mechanismen zu festigen und den Entwicklungen im Sozialwesen mit ihren Herausforderungen Rechnung zu tragen.

Natürlich setzten sich die neuen gesellschaftliche Strömungen auch nach der Zustimmung zum Armengesetz fort; ja, sie unterlagen sogar einer noch verstärkten Dynamik. Eine durchmischte Bevölkerung, vermehrte soziale Zerfallserscheinungen und ein allgemeiner Bewusstseinswandel der Gesellschaft dem sozial Schwächeren gegenüber forderten die öffentliche Fürsorge bzw. die Sozialhilfe von Neuem. Solche «Reparaturarbeiten am Gesellschaftskörper»[2] erforderten aber seitens der Fürsorgeorgane neben gründlichem Fachwissen, einer adäquaten Organisation und finanziellen Mitteln auch eine noch deutlichere Verteilung der Lasten nach dem Grundsatz einer Art «fiskalischen Äquivalenz».[3] So fanden die Arbeiten am Nachfolgeerlass des Armengesetzes in einem wirtschaftlich erholten Umfeld statt. Zugleich breiteten sich aber neue armutsfördernde Felder aus, welche neue Unterstützungsformen erforderlich machten. Neben einer verstärkten Betreuung Betagter galt es deshalb auch, besonders die Suchtkranken noch intensiver zu betreuen und zu pflegen.

Dennoch hätten diese Entwicklungen allein nicht bereits eine Revision des Armengesetzes dringend notwendig gemacht. Es war vielmehr das auf den 1. Januar 1979 in Kraft gesetzte Zuständigkeitsgesetz (ZUG) des Bundes, welches von den Kantonen entsprechende Ausführungsbe-

---

1 Vgl. B 1978/79 betreffend das Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger (Untersützungsgesetz), S. 200; VGR 1978, S. 369, 380, 422.

2 Ferroni, Vorwort zum Kommentar zum ZUG von Thomet (1994), S. 10.

3 Das verfassungsrechtliche Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verlangt eine Deckungsgleichheit zwischen Nutzniessern sowie Kosten- und Entscheidungsträgern von öffentlichen Leistungen: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten (Art. 43a Abs. 2 BV), und das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über die Leistung bestimmen (Art. 43a Abs. 3 BV) (Waldmann, Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz als Garanten für einen substanziellen Föderalismus, in: Institut für Föderalismus, Newsletter 4/2015, S. 13). Vgl. zu diesem Prinzip bereits oben Kap. VII.3.1.

stimmungen verlangte. Der Kanton Graubünden entschloss sich deshalb, das bisherige Armengesetz durch ein neues Gesetz zu ersetzen, welches auch die Ausführungsbestimmungen zum ZUG enthält. Gleichzeitig wurden die bisherige Vollziehungsverordnung zum Armengesetz wie auch die Verordnung über die Armenpolizei von 1955 aufgehoben, womit auch das darin enthaltene Bettelverbot obsolet wurde. Eine neue grossrätliche Vollziehungsverordnung regelte nähere Einzelheiten wie etwa die Meldepflicht der Wohngemeinden oder die Eröffnung eines besonderen Unterstützungskontos für jeden einzelnen Unterstützungsfall.

Der mittlerweile geringe Stellenwert des Armenwesens im gesellschaftlichen und politischen Diskurs drückte sich darin aus, dass das Unterstützungsgesetz weder im Grossen Rat Anlass zu erhitzten Debatten gab noch in der Öffentlichkeit grosse Resonanz fand. Seiner deutlichen Annahme kam denn auch nicht viel mehr als die Bedeutung einer blossen Vollzugsmeldung zu.[4] Mit einigen Ergänzungen und Anpassungen[5] steht das Unterstützungsgesetz noch heute in Kraft.

2. Aufbau: Bewährtes wird übernommen

Die inhaltlich weitgehend vom Armengesetz 1955 übernommenen allgemeinen Bestimmungen mit ihrem individuellen Ansatz in der Fürsorge, der Berücksichtigung anderer (Sozial-)Leistungen[6] sowie dem fürsorgespezifischen Präventionsgedanken[7] orientierten sich an den immer noch gültigen Grundsätzen in der Praxis (Kapitel I, Art. 1–4). Der zahlenmässige Umfang der Regelungen über die Leistungen der Wohnorts- und Bürgergemeinde wie auch der Verwandtenunterstützung und der Rückerstattung von bezogener Unterstützungshilfe unterstrichen die zentrale Bedeutung der Pflicht zur Kostentragung und zum Kostenersatz zwischen den Finanzierungsträgern (Kapitel II, Art. 5–13). Die Leistungen des Kantons fanden neu in einer einzigen Bestimmung Platz (Kapitel III, Art. 14). Keine grundsätzlichen Neuerungen erforderte auch die Organisation der Unterstützungshilfe mit der Zuständigkeit entweder der politischen Gemeinde oder der Bürgergemeinde (Kapitel IV, Art. 15–19).

3. Weitgehende Anlehnung an das ZUG bei gefestigten Rahmenbedingungen

Als Berggebietskanton konnte Graubünden von der Zuwanderung von Arbeitskräften nicht in gleichem Masse profitieren, wie er durch die Abwanderung in die Zentren des Landes benachteiligt wurde. Im Hinblick auf das neue ZUG[8] forderte er deswegen mit Nachdruck den Übergang zum Wohnortsprinzip in der Fürsorge. Weil die gleichen Mechanismen auch auf innerkantonaler Ebene spielten, erachtete es der Kanton aus Gründen der Einheitlichkeit und der Übersichtlichkeit als folgerichtig, die wesentlichen Regelungen des neuen Bundesgesetzes in die kantonale Gesetzesvorlage zu übernehmen.[9]

Zusammengefasst lassen sich die Grundzüge des neuen Unterstützungsgesetzes auf zwei Aspekte reduzieren: auf einen solchen formeller und einen solchen materieller Natur. Zunächst erforderten Erkenntnisse der modernen Sozialfürsorge neue terminologische Ausdrucksweisen. Die bisherigen Begriffe «Armengesetz», «Armenfürsorge» oder «Armenfonds»[10] fanden im neuen Gesetz keine Verwendung mehr. Sodann übernahm das Unterstützungsgesetz bei der zentralen Frage der innerkantonalen Regelung der Kostenersatzpflicht der Heimatgemeinde gegenüber der Wohngemeinde die dreifache Abstufung des ZUG.

---

4 Das Gesetz erhielt am 3. Dezember 1978 mit 30 184 Jagegen 6515 Nein-Stimmen eine klare Zustimmung (HBG IV, S. 359). Es wurde in den Jahren 1994, 2008, 2010, 2011, 2014 und 2016 teilrevidiert. Auf die Teilrevisionen wird nachstehend nur soweit erforderlich Bezug genommen.

5 Vgl. dazu unten Abschn. 6.

6 Als solche «eigenen Mittel» gelten etwa andere Guthaben, Versicherungsansprüche, familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge oder andere tatsächlich ausgerichtete oder zugesicherte Beiträge von privater Seite (Kirche, Stiftungen, Hilfsfonds usw.). Die Sozialhilfe unterliegt damit dem Subsidiaritätsprinzip, d. h., die verfügbaren eigenen Mittel gehen der Sozialhilfe vor (vgl. Caduff [2007], S. 35–36).

7 Die persönliche Hilfe (im Gegensatz zur materiellen Hilfe) im Sinne von Beratung und anderer aktiver Unterstützung und Förderung von Personen wurde aufgrund ihrer zunehmenden Komplexität und fachspezifischen Anforderungen vermehrt zu einer übergeordneten kantonalen Aufgabe.

8 Vgl. dazu Grundlagenteil B.I.3.

9 Vgl. GRP 1978/79, S. 369, 371.

10 Vgl. zum «Armenfonds» unten Abschn. 5.3.

4. Institutionelle Zuständigkeit und Organisation: Die politischen Gemeinden übernehmen das armenpolitische Zepter

4.1. Zunehmende Überforderung der Bürgergemeinden

Unter der langjährigen Geltungsdauer des Armengesetzes und mit dem Erlass des Gemeindegesetzes hatte sich die Frage der innerkommunalen Zuständigkeit der Unterstützungshilfe bzw. deren Organisation in den vergangenen Jahren weiter entschärft. Die zunehmende Verlagerung dieser Aufgabe auf die politische Gemeinde drückte sich indirekt in der Formulierung aus, wonach die Organisation der Unterstützungshilfe Sache der politischen Gemeinden ist, «soweit sie nicht von den Bürgergemeinden besorgt wird».[11] Der Bürgergemeinde blieb damit in der Fürsorge nur noch eine subsidiäre Rolle vorbehalten. Sie sah sich zunehmend von der raschen Entwicklung im Sozialsektor eingeholt. Das Fürsorge- und spätere Sozialwesen erfuhr seit etwa dem letzten Viertel des 20. Jahrhunderts eine immer stärkere Professionalisierung und Spezialisierung. Angesichts der gestiegenen Ansprüche sahen sich die personell und fachtechnisch, vor allem aber finanziell beschränkten Bürgergemeinden je länger, desto weniger in der Lage, diese frühere bürgerliche Kernaufgabe zu erfüllen. Sie mussten sie nach und nach an die politische Gemeinde abgeben, womit sie immer mehr zu einer Verwaltungsaufgabe derselben wurde; die Bürgergemeinden nahmen sie nur noch subsidiär bzw. in Ausnahmefällen wahr. Eine Umfrage bei den insgesamt 189 Bürgergemeinden durch den Verband Bündnerischer Bürgergemeinden im Jahr 1994 bestätigte diese Entwicklung.[12] Auch wenn nur etwas mehr als die Hälfte der Bürgergemeinden an der Befragung teilnahm, bestätigte diese, dass nur noch wenige die bürgerliche Armenpflege betreuten. Während sie bei rund einem Viertel in der Ausrichtung von Geld oder Naturalien bestand,[13] äusserte sie sich bei etwa 15 Prozent der Gemeinden zusätzlich oder ausschliesslich in der Form einer Sozialberatung. In einer Mehrzahl der Gemeinden war die Fürsorge demnach in die Verantwortung der politischen Gemeinde übergegangen. Transparenz oder gar klärende Gewissheit über die innerkommunale Zuständigkeit bestand aber nach wie vor nicht.

*In den 1970er-Jahren begann das Schlagwort der **«neuen Armut»** die sozialpolitischen Debatten zu dominieren.[14] Die gesellschaftliche Entwicklung schuf neue armutsstiftende Problemgruppen. Alleinerziehende, Arbeitslose, Drogen- und Suchtkranke oder auch Betroffene der «verdeckten» Armut sahen sich wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten ausgesetzt. Oftmals wirkten nicht beeinflussbare Umstände wie hohe Mietzinsen, steigende Gesundheitskosten oder hohe Prämienleistungen und Tagestaxen in stationären Einrichtungen als auslösende Armutsfaktoren, die zu einer schwer zu ertragenden materiellen und psychischen Not führten.*

Die «neue Armut» bzw. die vom Prekariat bedrohten Personen stellten die Sozialen Dienste vor neue Aufgaben. So suchten etwa 1997 88 Prozent der Klientinnen und Klienten die Beratungsstellen wegen psychosozialer Schwierigkeiten und Krisen auf. Arbeitsplatzverlust, Beziehungsprobleme, finanzielle Engpässe und daraus resultierende Erziehungs- und Schulschwierigkeiten der Kinder vor dem Hintergrund der Suchtproblematik[15] waren das Spiegelbild einer in den vergangenen Jahren ständig zunehmenden Verlagerung von einer rein materiellen Bedürftigkeit auf eine den Menschen in seinem gesamten Dasein erfassenden Problemsituation.

Gerade für kleine und finanzschwache Gemeinden lag die Tücke der neuen Erscheinung darin, dass sie infolge unbeeinflussbarer äus-

---

11 Art. 15 Unterstützungsgesetz (gleiche Formulierung wie in Art. 4 lit. i des Gemeindegesetzes vom 28. April 1974). Der zweite Halbsatz wurde anlässlich der Teilrevision vom 12. Juni 1994 gestrichen (vgl. B 1993/94 betreffend den Erlass eines Gesetzes über den Lastenausgleich für bestimmte Sozialleistungen, S. 198, 217).

12 Vgl. soeben zit. B 1993/94, S. 198, 215.

13 26 Bürgergemeinden (Ascharina, Brusio, Cama, Chur, Cunter, Igis, Lostallo, Maienfeld, Mesocco, Nufenen, Pontresina, Poschiavo, Rodels, Safien, Sarn, S-chanf, Schluein, Schmitten, Siat, Sils i. E., Soazza, Sufers, Thusis, Trun, Vicosoprano und Zernez) bezahlten Unterstützungsleistungen aus dem Armenfonds (StAGR Ablieferung 2019/010, Unterlagen der Amtsleitung [Umfrage VBB, Bezahlung von Unterstützungsleistungen, 31. März 1993]).

14 Nach Hänzi (2011b) stammt die Bezeichnung aus Deutschland, wo sie für den materiellen sowie sozialen Abstieg ganzer Bevölkerungsgruppen aufgrund zäher Langarbeitslosigkeit stehe (S. 78).

15 LB 1997, S. 132–133.

serer Umstände wie etwa eines Drogenfalls, einer Scheidung oder einer Heimeinweisung unerwartet und unvermittelt mit grosser Wucht getroffen werden konnten. Ohne die Möglichkeit irgendwelcher Gegenmassnahmen stellte dann ein solcher Vorfall das Jahresbudget mitunter auf den Kopf.[16]

4.2. *Unsichere innerkommunale Aufgabenzuständigkeit*

Die Tätigkeit der kantonalen Aufsichtsbehörde in der Fürsorge bestand darin zu prüfen, ob die Bürger- bzw. politischen Gemeinden in der Lage waren, diese wichtige sozialpolitische Aufgabe organisationsmässig zu bewältigen. Sodann verlangte das Interesse an möglichst selbstständigen Gemeinden und an klaren Verantwortlichkeiten aber auch, dass die Gemeinden die Fürsorge aus eigenen Finanzquellen bestreiten konnten, damit nicht zuletzt gar der Kanton für fehlende Mittel einspringen musste, wie er das bis 1957 mit der Übernahme von Gemeindedefiziten getan hatte.

Mit dem Phänomen der «neuen Armut» sah sich die Finanzierung der Fürsorge mit neuen Herausforderungen konfrontiert.[17] Es konnte sich deshalb durchaus die praktische Frage stellen, ob in Fällen der heimatlichen Ersatzpflicht die (organisierte) Bürgergemeinde[18] oder die politische Gemeinde zur Zahlung veranlasst werden sollte. Im Gegensatz zum Armengesetz 1955 beantwortete das neue Unterstützungsgesetz diesen Konflikt nicht ausdrücklich.[19] Auslegungsweise wurde deshalb das Armengesetz zurate gezogen.[20] Demnach war die heimatliche Ersatzpflicht durch die Bürgergemeinde aus den Erträgnissen des Armen- bzw. Unterstützungsfonds zu erbringen, soweit ein solcher bestand und hierfür ausreichte. Für allfällig fehlende Mittel hatte die politische Gemeinde einzustehen.

4.3. *Gleichbleibende kommunale Organisationsstruktur, administrative Anpassungen auf Kantonsebene*

Die freiheitliche Organisationsstruktur des Armengesetzes von 1955 hatte sich bewährt. Das neue Unterstützungsgesetz sah sich deswegen nicht veranlasst, daran Grundlegendes zu ändern. Den kommunalen Sozialbehörden wurde bei der Organisation weiterhin freie Hand gelassen, um den besonderen Verhältnissen in den einzelnen Gemeinden genügend Rechnung tragen zu können.

Auf kantonaler Ebene wurde eine «Stelle für Unterstützungen» beim Erziehungs- und Sanitätsdepartement[21] geschaffen. Dieser Stelle oblag eine Art Triage- und Aufsichtsfunktion, indem sie die von der Sozialbehörde der Wohngemeinde innert 30 Tagen gemeldeten Unterstützungsfälle prüfte und der Sozialbehörde der Bürgergemeinde weiterleitete. Dieselbe Meldepflicht bestand für den Anteil der Bürgergemeinde und des Kantons an den Unterstützungsleistungen.[22] In der kantonalen Verwaltungsrechnung wurde mit einer Reorganisation die Rechnungsrubrik «Stelle für Unterstützungen» (vorher «Armenwesen») bereits 1980 aufgehoben und der Aufgabenbereich dieser Dienststelle dem Fürsorgeamt in demselben Departement übertragen.[23] Die jährlichen Landesberichte der Regierung folgten der neuen Systematik allerdings bis auf Weiteres nicht.

Schliesslich oblag der Regierung weiterhin das Oberaufsichtsrecht. Dieses berechtigte sie, jenen Gemeinden, welche Weisungen nicht befolgten, die gesetzlich vorgesehenen Kantonsbeiträge für eine angemessene Zeit ganz oder teilweise zu entziehen.[24]

---

16 Vgl. oben zit. B 1993/94, S. 198, 204; vgl. auch Schreiben Gemeinde Fideris an das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement vom 6. April 1992 (StAGR Ablieferung 2019/010, Unterlagen der Amtsleitung).

17 Vgl. dazu Höpflinger / Hafner (1996), S. 17–23. Nach dieser Untersuchung hatten anfangs der 1990er-Jahre etwa 6 000 bis 7 000 Personen in Graubünden mit wirtschaftlichen und sozialen Problemen zu kämpfen, ohne dass ihre wirtschaftliche Existenz durch das System der Sozialversicherungen abgesichert war (S. 23).

18 Die in einem Entwurf noch vorgesehene Bezeichnung «Heimatgemeinde» wurde in der Botschaft und im Gesetz durch «Bürgergemeinde» ersetzt (vgl. auch unten Anm. 25).

19 Eine formelle Bereinigung der Zuständigkeiten fand erst mit dem Gesetz über den Soziallastenausgleich 1994 statt (vgl. unten Abschn. 6.).

20 Schreiben der Zivilrechtsabteilung Graubünden an das Sozialamt vom 17. März 1989 (StAGR XIV 4 a 1).

21 Heute Departement für Erziehung, Kultur und Umwelt.

22 Vgl. Art. 1 und 2 der Vollziehungsverordnung zum Unterstützungsgesetz (vgl. Anhang 1).

23 Vgl. Bericht der Regierung zum Voranschlag 1981, S. 245.

24 Vgl. Art. 18 Unterstützungsgesetz.

5. Finanzierung: Abschied von den alten Unterstützungsprinzipien

Mit dem Armengesetz von 1955 und seinem Systemwechsel hatten sich die Wohngemeinden künftig an den hohen Armenlasten zu beteiligen. Die grosszügigen Karenzfristen zugunsten der Wohngemeinden der Bedürftigen drückten aber die immer noch vorhandene Skepsis gegenüber der Abkehr von einem «alteingesessenen» Finanzierungsprinzip aus. Dennoch hatte das Armengesetz, wenn auch noch zurückhaltend, die Abkehr vom Heimatprinzip in der Fürsorge auch kantonalgesetzlich eingeleitet.

5.1. Weitere Hinwendung zum Wohnortsprinzip stärkt den Solidaritätsgedanken

Das Unterstützungsgesetz führte den Weg, die Bürgergemeinden[25] von ihren Fürsorgeleistungen noch vermehrt zu entlasten, fort. Die Fristen, innert deren sie die Unterstützungsleistungen ganz oder teilweise übernehmen mussten, wurden weiter verkürzt. Die Ersatzpflicht der Bürgergemeinde im innerkantonalen Verhältnis – die je nach Aufenthaltsdauer der Bürgerinnen und Bürger ganze oder teilweise Erstattung der Kosten für die Armenfürsorge an die Wohngemeinde – lehnte sich an die bundesgesetzliche Lösung des ZUG an. Für die ersten zwei Jahre war die Bürgergemeinde gegenüber der Wohnsitzgemeinde voll ersatzpflichtig.[26] Hatte ein Unterstützter zwischen zwei und zehn Jahren ununterbrochen Wohnsitz in derselben Gemeinde, so bestand für die Bürgergemeinde eine hälftige Beteiligung; danach musste die Wohnsitzgemeinde die Kosten alleine tragen.[27] Die mittlerweile breite Akzeptanz einer solchen Lastenteilung zeigte sich darin, dass sie im Grossen Rat zu keinerlei Diskussionen und Kritik Anlass gab. Zusammengefasst wurden die Kosten zwischen der Bürger- bzw. Heimatgemeinde und der Wohngemeinde je nach Wohnsitzdauer demnach wie folgt aufgeteilt:

Wohnsitzdauer	Heimatgemeinde	Wohngemeinde
Bis zwei Jahre	1/1 (1/1)	0 (0)
Von zwei bis zehn Jahren (10 bis 20 Jahre)	½ (¾) (½)	½ (¼) (½)
Für alle folgenden Jahre	0 (¼)	1/1 (¾)

Tabelle 61: Aufteilung der Fürsorgeleistungen zwischen Heimatgemeinde und Wohngemeinde gemäss Unterstützungsgesetz.
In Klammern: Vergleich zum Armengesetz 1955.

Die innerkantonale Kostenersatzpflicht gemäss Unterstützungsgesetz erfuhr im Vergleich zum Armengesetz also eine weitere Ermässigung für die Heimat- oder Bürgergemeinde, blieb aber bestehen. Deshalb konnte von einem eigentlichen Lastenausgleich auch (noch) nicht gesprochen werden. Die Stossrichtung aber, die mit dem Armengesetz ihren Anfang genommen hatte, fand mit dem ZUG bzw. dem Unterstützungsgesetz ihre Fortsetzung: Die übermässige Belastung einzelner Gemeinden mit Unterstützungsleistungen[28] sollte weiter gemildert werden. Das Heimatprinzip wurde bei der kantonsinternen Aufteilung der Unterstützungskosten zwischen Wohngemeinde, Bürgergemeinde und Kanton immer weiter zurückgedrängt. Es galt, die Kluft zwischen den meistens kleinen und finanzschwachen Gemeinden mit unverhältnismässig hohen Aufwendungen und jenen mit geringen Unterstützungsleistungen weiter zu verringern. Auch wenn der Solidaritätsgedanke unter den Gemeinden in der Fürsorge seine frühere Symbolkraft eingebüsst hatte, so wurde er dennoch auf eine neue Probe gestellt.

---

25 Dem Terminus «Bürgergemeinde» im Sinne des kantonalen Unterstützungsgesetzes entsprach die Heimatgemeinde des Bedürftigen, d.h. also die politische Gemeinde des Bürgerorts des unterstützungsbedürftigen Bürgers und nicht die Bürgergemeinde als besondere Körperschaft der politischen Gemeinde (vgl. bereits Anm. 18). Über die Bezeichnung war im Zusammenhang mit dem Unterstützungsgesetz eine gewisse Unsicherheit entstanden (vgl. AN GI betreffend ein neues kantonales Unterstützungsgesetz vom 3. Dezember 1978, StAGR XIV 4 a 1).

26 Art. 7 des Unterstützungsgesetzes («100 % - Fälle»).

27 Art. 8 des Unterstützungsgesetzes («50 % - Fälle»).

28 Auf die uneinbringlichen Unterhaltsbeiträge für unmündige Kinder (Alimentenbevorschussung), welche die Gemeinden ebenfalls unterschiedlich belastete, wird hier nicht näher eingegangen. Gemäss Botschaft über ein Lastenausgleichsgesetz für bestimmte Sozialleistungen vom 1. Juni 1993 betrugen die Aufwendungen der Gemeinden für die Alimentenbevorschussung etwa ein Fünftel bis ein Viertel jener im Unterstützungsbereich (zit. B 1993/94, S. 198, 204).

5.2. Kostenentwicklung verlangt schon bald nach neuen Ausgleichsmodellen

Der 1979 von Bundesrechts wegen eingeleitete Systemwechsel mit der (uneingeschränkten) Niederlassungsfreiheit und des wohnörtlichen Prinzips zur Unterstützung Bedürftiger wirkte sich auf die Finanzierung der Fürsorgelasten der Kantone und der Gemeinden markant aus. Die Reduktion (bzw. ab 1992 der Wegfall) der «Kostenteilungsfälle»[29] führte zu gegensätzlichen Entwicklungen in der Kostenstruktur der Kantone und ihren Gemeinden. Jene Kantone bzw. Gemeinden mit mehr wegziehenden als zuziehenden Armutsbedürftigen erfuhren zulasten der «Einwanderungskantone» finanzielle Erleichterungen. Als strukturschwacher Kanton mit einem hohen Anteil der Bergbevölkerung gehörte Graubünden zu dieser Kategorie, d. h. seine Gemeinden wurden von ihren Lasten für Bündner mit Wohnsitz in anderen Kantonen stärker entbunden als die anderen Kantone für ihre in Graubünden wohnhaften Unterstützten. So zeigte etwa der Zahlenvergleich vom zweiten Quartal 1992 bis zum ersten Quartal 1993 für den Kanton Graubünden eine positive Bilanz in Höhe von 1 821 488.95 Franken.[30]

Im innerkantonalen Verhältnis spielte derselbe Mechanismus, d. h. die «abgebenden» Gemeinden wurden auf Kosten der «aufnehmenden» Gemeinden entlastet. Für die Fürsorgekosten fand damit unter den Kostenträgern ein verstärkter Ausgleich mit kostenneutraler Wirkung statt. Demgegenüber machten aber neue, kostentreibende Erscheinungen vor keiner Gemeinde halt. Mit dem Aufkommen der «neuen Armut» erhielt die persönliche Sozialhilfe[31] wachsende Bedeutung, was das Fürsorgewesen massiv verteuerte. Weitere externe Faktoren wie etwa die allgemeine Teuerung oder die ersten Auswirkungen der Rezession in den 1980er- und 1990er-Jahren begünstigten diese Entwicklung. Sie führten dazu, dass im Zeitraum zwischen 1981 und 1991 der Kostenanstieg in der Sozialhilfe im Kanton mit 245 Prozent die allgemeine Teuerung (138 Prozent; 1981 = 100 Prozent) bei Weitem übertraf.[32] Weil die Unterstützung von Bündnern innerhalb des Kantons nach kantonalem Recht den grössten Teil der Unterstützungen beanspruchte, wurden die im interkantonalen Verhältnis erzielten Kosteneinsparungen zunichtegemacht und ins Gegenteil verkehrt. In absoluten Zahlen entwickelte sich der Gesamtaufwand für die öffentlichen Unterstützungen im Kanton für die Jahre zwischen 1984 und 1992 wie folgt:[33]

Jahr	Gesamtaufwand	Pro Einwohner für die Gemeinden	Pro Einwohner für den Kanton
1984	5 217 962.95	21.95	7.30
1985	5 747 617.23	24.24	8.08
1986	5 711 711.10	23.80	7.93
1987	5 985 487.80	24.78	8.25
1988	6 236 624.90	25.58	8.54
1989	6 697 979.85	27.41	9.14
1990	7 092 740.15	29.32	9.77
1991	7 970 702.80	32.51	10.84
1992	9 655 336.85*	39.32	13.08

Tabelle 62: Gesamtaufwand für öffentliche Unterstützungen im Kanton 1984 bis 1992.

* Davon 8 538 564.05 Franken für innerkantonale Unterstützungen (StAGR Ablieferung 2019/010, Beilage 1, Lastenausgleich / 28. Januar 1994).

Während die Unterstützungskosten innerhalb dieser acht Jahre teuerungsbereinigt demnach um rund 85 Prozent anstiegen, erhöhten sie sich pro Kantonseinwohner im selben Zeitraum mit knapp 80 Prozent in ungefähr gleichem Ausmass. Die massive Steigerung nahm die in den darauffolgen-

---

29 Das heisst der Fälle mit Beteiligung sowohl des Wohn- als auch des Heimatkantons.

30 Zahlungen an Fremdkantone von 342 716.50 Franken standen Einnahmen von diesen im Betrag von 2 164 205.45 Franken gegenüber (vgl. StAGR Ablieferung 2019/010, Unterlagen der Amtsleitung, Zahlenvergleich vom 8. Juli 1993).

31 Im Gegensatz zur wirtschaftlichen Hilfe als finanzielle Hilfe wird unter der persönlichen Sozialhilfe die Sozialberatung, d. h. die Beratung von Menschen bei persönlichen, familiären oder finanziellen Problemen, verstanden. Das Ziel besteht darin, die Hilfe suchende Person bei der Suche nach Lösungen für ihre Probleme zu unterstützen (Kantonales Sozialamt Graubünden [2017], S. 7–8).

32 Vgl. StAGR Ablieferung 2019/010, Unterlagen der Amtsleitung (Stellungnahme der Arbeitsgruppe «Sozialhilfe der Gemeinden» vom 28. Juli 1992).

33 Vgl. StAGR Ablieferung 2019/010, Unterlagen der Amtsleitung (öffentliche Unterstützungen gemäss eidgenössischem und kantonalem Gesetz, Sozialamt 1993); die Beiträge verstehen sich ohne Aufwendungen des Kantons für das Netz der regionalen Sozialdienste sowie an die Gemeinden Chur und Davos für ihre gemeindeeigenen Sozialdienste (ca. 800 000 Franken) und weitere Aufwendungen nach Sozialhilfegesetz (vgl. zit. B 1993/94, S. 198, 205).

den Jahren noch zunehmende Dynamik bei den Sozialhilfeausgaben bereits vorweg.

Gerade der Blick auf die beiden letzten Jahre obiger Tabelle veranlasst zu einigen kurzen Erläuterungen. Im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts hatte mit der «neuen Armut» wie erwähnt ein bisher noch wenig bekanntes Phänomen die sozialpolitischen Diskussionen zu beherrschen begonnen. Anfangs der 1990er-Jahre belasteten diese kaum berechenbaren Ausgaben etliche Gemeinderechnungen in nunmehr exponentiellem Ausmass. Diese Entwicklung schuf wiederum neue ökonomische Ungleichheiten zwischen den Gemeinden. Die Schwankungsbreite der gemeindeweisen Belastungen zeigte sich eindrücklich etwa darin, dass in den Jahren 1991 und 1992 der durchschnittliche Gesamtaufwand der Gemeinden für Sozialabgaben pro Einwohner 38.84 Franken betrug, die höchste Belastung einer Gemeinde aber bei horrenden 1 328.– Franken lag (Riein 1991). Demgegenüber hatten 23 Gemeinden in diesen Jahren überhaupt keine entsprechenden Leistungen zu erbringen.[34] Die Entwicklung offenbarte, dass sich die Schere zwischen den wenig und den hoch belasteten Gemeinden nach Jahren des Ausgleichs wieder stark zu öffnen begann. Ein fairer Ausgleich zwischen den Gemeinden war allein mit verkürzten Wartefristen kaum mehr herzustellen. Wiederum sah sich der Gesetzgeber grossen sozialpolitischen Herausforderungen gegenüber.

5.2.1. Durchzogene Bilanz bei den Gemeinden …

Angesichts von Graubündens Eigenschaft als «Abwanderungskanton» sollten die unterstützungspflichtigen Bündner Gemeinden mit dem ZUG und mit seinem weiter gestärkten Wohnortsprinzip naturgemäss entlastet werden. Gestützt auf die Zahlen des dritten Quartals 1975[35] errechnete die Botschaft zum Unterstützungsgesetz für das Jahr 1976, dass die Gemeinden aufgrund des Bundesgesetzes im Vergleich zum bisherigen Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung von 1960[36] von den anderen Kantonen pro Jahr rund 243 000 Franken weniger an Beiträgen erhielten, andererseits aber etwa 670 000 Franken pro Jahr weniger Unterstützung für Bündner in anderen Kantonen aufbringen müssten. Für die Gemeinden ergab sich damit hochgerechnet eine jährliche Entlastung von rund 427 000 Franken. Die Berechnung beruhte auf einer aufwendigen Prüfung jedes einzelnen Falles für einen bestimmten Zeitraum. Die Komplexität zeigte sich darin, dass sich mit den neuen Karenzfristen im Vergleich zum bisherigen Konkordat völlig andere Fallzahlen ergaben. So sanken allein im dritten Referenzquartal 1975 die kantonsübergreifenden Fälle in beide Richtungen massiv: bei den anderen Kantonen für ihre in Graubünden wohnhaften Bedürftigen von 112 gemäss Konkordat[37] auf neu 39 nach der Regelung des ZUG. Umgekehrt reduzierte sich die Fallzahl für die Leistungen von Bündner Gemeinden für ihre ausserkantonal wohnhaften Unterstützten von 248 auf 127, womit sie sich praktisch halbierte.[38] Dieser starke Rückgang war offensichtlich auf den Wechsel im Unterstützungssystem mit der nunmehr weggefallenen Unterstützungspflicht der Heimatgemeinde nach zehnjährigem auswärtigem Wohnsitz eines Bedürftigen zurückzuführen.[39] Darüber hinaus aber trug die Neuausrichtung auch zu einer notwendigen administrativen Vereinfachung für die zuständigen Sozialbehörden bei.

Das Unterstützungsgesetz sah im innerkantonalen Verhältnis zwischen den Bürger- und den Wohngemeinden die gleichen Wartefristen vor wie das ZUG im interkantonalen. Der Übergang vom Armengesetz 1955 zum neuen Unterstützungsgesetz wirkte sich deshalb grundsätzlich gleich aus wie auf interkantonaler Ebene der Wechsel vom Konkordat zum ZUG, nämlich Lastenersparnisse der Gemeinden mit einem negativen «Wanderungssaldo» zulasten der «Einwanderungsgemeinden». Die folgende Tabelle zeigt die

---

34 StAGR Ablieferung 2019/010, Unterlagen der Amtsleitung, Beilage 2/Lastenausgleich 28. Januar 1994; vgl. auch mehrfach zit. B 1993/94, S. 198, 204.

35 Nach der Vollziehungsverordnung zum Armengesetz 1955 waren die Rechnungen für den Anteil der Heimatgemeinde und des Kantons von der Wohngemeinde quartalsweise der Armenabteilung des zuständigen Departements einzureichen (Art. 4 Abs. 3). Dabei erfolgten die Abrechnungen gemäss dem traditionellen Unterstützungsjahr über den Zeitraum vom 4. Quartal des Vorjahres bis zum 3. Quartal des laufenden Jahres. Die Vollziehungsverordnung zum KUG (BR 546.260) hielt diesen Abrechnungsrhythmus bei (Art. 2 Abs. 2).

36 AGS 1961, S. 191.

37 Unter der Herrschaft des Konkordats hatten sowohl die hälftige Kostenteilung zwischen Heimatkanton und Wohnkanton bis zum 60. Altersjahr der Unterstützten (Unterstützungsfälle mit Kostenbeteiligung) als auch die Unterstützungsfälle ohne Kostenteilung eine entsprechend hohe Anzahl an Unterstützungsfällen generiert.

38 Vgl. B 1978/79 betreffend das Unterstützungsgesetz, S. 200, 209–210.

39 Nach dem im Jahr 1992 revidierten Art. 16 ZUG trug der Wohnkanton bereits nach zwei Jahren Wohnsitz die vollen Kosten.

klaren Verschiebungen in den «Übergangsjahren» zum neuen Unterstützungsgesetz. Sie weist die behandelten Fälle der Armenpflegen der bündnerischen Wohngemeinden für Bünder aus, welche in anderen Gemeinden des Kantons heimatberechtigt waren:[40]

Jahr	Anzahl der Fälle	Unterstützungssumme in Franken
1976	163	1 008 152.30
1978	152	905 647.15
1979	54	258 967.40
1980	56	390 573.95

Tabelle 63: Anzahl Fälle und Unterstützungsausgaben zulasten bündnerischer Wohngemeinden für in anderen Bündner Gemeinden Heimatberechtigte 1976 bis 1980.

Der Zahlenvergleich beweist die klare Zäsur bei der Zahl der Unterstützungsfälle beim Übergang zum Unterstützungsgesetz. Gleichzeitig verringerte sich notwendigerweise die damit verbundene Unterstützungssumme. Im Gegensatz zu den tatsächlichen Einsparungen für die Gemeinden in den interkantonalen Unterstützungsfällen ging bei dieser Unterstützungskategorie mit dem Systemwechsel aber kein eigentlicher Spareffekt einher. Die Zahlen enthielten jene stark überwiegenden Unterstützungen nicht, welche vom Unterstützungsgesetz nicht erfasst waren, weil sie weder eine volle noch eine teilweise Ersatzpflicht der Heimatgemeinde zur Folge hatten, d. h. von den Wohngemeinden allein getragen werden mussten. Die ansonsten gleich hoch bleibende Unterstützungssumme wurde lediglich nivelliert, also gleichmässiger auf die Gemeinden verteilt.

Die finanziellen Auswirkungen auf einzelkommunaler Ebene sollen anhand derselben Gemeinden untersucht werden, welche bereits im Zusammenhang mit dem Armengesetz etwas vertieft betrachtet wurden.[41] Auch die folgende Tabelle konzentriert sich auf die Jahre an der Schnittstelle des Übergangs vom Armengesetz zum neuen Unterstützungsgesetz.[42]

Zunächst liess sich bei den Gemeinden im unmittelbaren Übergang zum Unterstützungsgesetz erwartungsgemäss kein einheitlicher Ausgabenverlauf im Sinne einer gleichmässigen Lastensenkung erkennen. Das ZUG brachte zwar für die Bündner Gemeinden gesamthaft aufgrund der «Wanderungsbilanz» Kostenersparnisse in der Fürsorgebuchhaltung. Dieser positive Effekt wurde aber von den mehrheitlich innerkantonal stattfindenden Unterstützungen mehr als wettgemacht. Die Teuerung und die stark gestiegenen Kosten für die geschlossene Fürsorge trugen dazu massgeblich bei. Sodann aber belasteten eben zunehmend auch Fälle der mehrfach erwähnten «neuen Armut» den Finanzhaushalt einiger vor allem auch kleinerer Gemeinden in erheblichem Ausmass. Umgekehrt konnten nicht budgetierte Rückerstattungen von erhaltenen Leistungen die Unterstützungsbilanz einer Gemeinde unerwartet sogar ins Positive wenden, wie etwa das Beispiel Untervaz für das Jahr 1982 eindrücklich zeigt. Die Entwicklung der Unterstützungsaufwendungen in den einzelnen Gemeinden war somit nicht zuletzt – und vielfach sogar massgebend – vom Eintritt unvorhersehbarer Einzelereignisse abhängig, mithin schlicht von Zufälligkeiten geprägt. Diese Tatsache deckte sich wenig überraschend weitgehend mit jener, welche für diese Gemeinden schon beim Armengesetz gewonnen wurde.[43]

Interessante Hinweise erschliesst der Blick auf die Höhe der Unterstützungen derselben Gemeinden anfangs der 1990er-Jahre, also noch vor dem Erlass des Gesetzes über den Soziallastenausgleich 1994.[44]

Der Vergleich zeigt die grosse Schwankungsbreite bei den Unterstützungslasten unter den Gemeinden wie auch die massiven Lastenänderungen bei einzelnen unter ihnen innerhalb nur zweier Jahre. Die Ursachen hierfür waren teilweise «hausgemachter» Natur, teilweise aber den bereits erwähnten externen Faktoren zuzuschreiben. Gerade etwa die als beispielhaft geltenden Südbündner Gemeinden mit Arvigo und Selma verschafften sich mit ihrer grosszügigen Einbürgerungspraxis zwar willkommene Einnahmen, luden sich damit aber auch potenzielle und vielfach eben auch – wie die Zahlen unterstreichen – tatsächlich eintretende hohe Armenlasten auf. All diese Einflüsse wirkten sich höchst unterschiedlich auf

40 Vgl. jeweilige Landesberichte.

41 Vgl. Kap. VII.8.1.2.

42 Vgl. StAGR CB II 1360 c 10. Die Jahresrechnungen finden sich unter der Signatur StAGR X 1 e 5, Mappe 1 (bei Cazis und Vaz/Obervaz Mappe 2). Die Anmerkungen finden sich am Schluss dieses Kapitels.

43 Vgl. oben Kap. VII.8.1.2.

44 Aufwand Wohngemeinden minus Anteil Bündner Heimatgemeinden minus Anteil Heimatkantone (für Bürger anderer Kantone) plus Kantonsviertel (vgl. StAGR Ablieferung 2019/10, Unterlagen der Amtsleitung [Beilage 1, Lastenausgleich/28. Januar 1994]).

Gemeinde	1976	1978	1979	1980	1982
Arvigo	4572	11051	7321	1545	260
Braggio	3921	11757	5674	1343	1723
Cazis	12192	22625	48597	54274	52912
Morissen	43805	32380[1]	54240[2]	53688	33776[3]
Safien	3842[4]	7932	4173	4692	3746
Selma	5603	2352	8479	1653	1898
Suorculm	14868	+ 4056[5]	2575	4946	1270
Tartar	9612	12545	8411	7582	+ 9744
Untervaz	43288	49020	50952	27711[6]	+ 4657[7]
Vaz/Obervaz*	95515	73837[8]	81911	139621	144094[9, 10]

Tabelle 64: Entwicklung der Unterstützungsausgaben in einzelnen Gemeinden 1976–1982.
Netto-Aufwendungen bzw. -Erträge, d.h. nach Abzug allfälliger Einnahmen; Beträge gerundet.
* Jeweils nur Ausgaben für öffentliche Fürsorge, d.h. ohne Aufwendungen für das Bürgerheim.

Gemeinde	Einwohner	Unterstützungsleistungen 1991 (in Franken)	Unterstützungsleistungen 1992 (in Franken)	Durchschnittliche Aufwendungen je Einwohner 1991/92 (in Franken)
Arvigo	121	3254.45	62239.70	270
Braggio	54	22884.05	18041.80	379
Cazis	1650	105534.35	166613.50	82
Morissen	231	156082.65	169778.15	705
Safien	350	7145.25	5519.10	19
Selma	31	12116.15	24923.80	597
Surcuolm	104	8919.75	3870.00	61
Tartar	169	44257.85	33990.95	231
Untervaz	1839	97204.10	111824.95	57
Vaz/Obervaz	2352	237877.30	378761.35	131

Tabelle 65: Unterstützungsleistungen total und je Einwohner derselben Gemeinden 1991 und 1992.

die Belastung der Gemeinden aus, was letztlich zu den stark divergierenden Aufwendungen pro Einwohner führte. So prägend bei einigen Gemeinden die Fürsorgelasten auf den Finanzhaushalt drückten, aus einer gesamtkantonalen Sicht spielten sie im Rahmen der Gemeinderechnungen mit durchschnittlich 1,5 bis 2,5 Prozent der gesamten Aufwendungen keine wesentliche Rolle mehr.[45] Die Unterstützungsleistungen konnten also im Jahresvergleich nicht nur innerhalb derselben Gemeinde stark schwanken. Die tiefe Soziallastenquote deutet vielmehr darauf hin, dass auch zwischen den Gemeinden ausserordentlich grosse Unterschiede bestanden. Ein einziger kostenintensiver Sozialfall in einer Gemeinde mit geringem Steueraufkommen konnte deren Rechnung stark belasten.

Die Bilanz bei den Gemeinden fiel also durchaus zwiespältig aus. Einerseits trug das Unterstützungsgesetz mit der neuen «Fristenregelung» der hohen Bevölkerungsmobilität weitestmöglich Rechnung. Andererseits zeigte sich im Zuge neuer armutsgefährdender Sozialprobleme aber eben auch, dass der im Gesetz angelegte Mechanismus dem Ziel, die Unterstützungslasten gleichmässiger auf die Gemeinden zu verteilen, immer weniger gerecht werden konnte. Die zwiespältige

45 vgl. LB 1987, S. 153.

Bilanz war also nicht dem Unterstützungsgesetz anzulasten, sondern vielmehr den nicht planbaren finanziellen Folgen einer neuen gesellschaftlichen Entwicklung zuzuschreiben. Ein Ausgleich konnte schliesslich nur über eine Regelung führen, welche die Soziallasten breiter und fairer auf die Gemeinden verteilte, indem hierfür weitere Einflussfaktoren einbezogen wurden. Der 1994 eingeführte Soziallastenausgleich sollte den Weg aus der Sackgasse weisen.

5.2.2. Erwarteter Minderaufwand beim Kanton

Das Armengesetz von 1955 hatte die Übernahme der Fürsorgekosten der Gemeinden von einem Drittel durch den Kanton zwar auf einzelne Unterstützungskategorien beschränkt.[46] Dennoch oder gerade deshalb hatte dieser Modus zu gewaltigen und unübersichtlichen administrativen Aufwendungen für die Sozialbehörden geführt, welche vielfach kaum mehr zu bewältigen waren. Mit den nunmehr gleichmässigen Beitragsleistungen von einem Viertel an die gesamten Ausgaben der Gemeinden für Unterstützungen, d. h. neu auch an solche für Bürger mit Wohnsitz in ihrer Bürgergemeinde, sowie für Versorgte in einer gemeindeeigenen Anstalt und für Ausländer konnte dieser oft gerügte Mangel wenn nicht beseitigt, so doch gemildert werden. Damit stand einer kostenmindernden Massnahme eine solche gegenüber, welche mit der breiteren Unterstützung kostensteigernd wirkte. Unter dem Strich sah die einschlägige Botschaft einen jährlichen Minderaufwand von rund 140 000 Franken vor.[47]

5.3. Die Armenfonds im Besonderen: Abnehmende Bedeutung in einem neuen sozialpolitischen Umfeld

Ab etwa Mitte der 1950er-Jahre hatte eine veränderte Haltung der Gesellschaft gegenüber den bedürftigen Mitmenschen dafür gesorgt, dass sich die Vorstellungen einer neuzeitlichen Fürsorge zu wandeln begannen. Die Fürsorge trug nun vermehrt Züge einer «Vorsorge» und einer «Hilfe zur Selbsthilfe»; die Sozialarbeit wurde zum «Dienst am Menschen». Auf der Kostenseite entlasteten die neuen Sozialversicherungswerke die herkömmliche Armenfürsorge. In dieser sozialpolitischen Aufbruchstimmung war das noch mit armenpolizeilichen Instrumenten in Verbindung gebrachte Wort «arm» mit negativen Werten besetzt.[48] Ebenso wie die Begriffe «Armengesetz» (neu: «Unterstützungsgesetz») oder «Armenfürsorge» (nun «Fürsorge», «Sozialhilfe») entsprach auch derjenige des «Armenfonds» nicht mehr den modernen Vorstellungen. Nachdem dieser Entwicklung schon im ZUG Rechnung getragen worden war, schloss sich auch die Botschaft zum Unterstützungsgesetz der terminologischen Anpassung an und benannte das Finanzierungsinstrument neu mit «Unterstützungsfonds».[49]

Im Grossen Rat fand die Stossrichtung Anklang. Man war sich einig, dass der kantonale Armenfonds in seiner bisherigen Form seine ursprüngliche Zweckbestimmung im Laufe der Zeit weitgehend eingebüsst und immer mehr an praktischer Bedeutung verloren hatte, weshalb er aufgehoben werden sollte. Eine Mehrheit votierte dafür, ihn über die Verwaltungsrechnung aufzulösen, der damit rund 1,4 Millionen Franken gutgeschrieben wurden.[50] Indessen lag dem Grossen Rat doch daran, unverschuldet in Bedrängnis geratenen Personen ohne grösseren bürokratischen Aufwand auch weiterhin eine bescheidene Unterstützung zu gewähren, soweit keine anderen Mittel zur Verfügung standen. Mit dieser Zweckbestimmung befürwortete das Parlament einen jährlichen Kredit.[51] Gemäss Kontobezeichnung in der Verwaltungsrechnung fiel unter diesen Sammelbegriff die Unterstützung bedürftiger Personen ohne Aufenthaltsstatus im Kanton («Durchreisen-

---

46 An Bündner in Graubünden (ohne Wohnsitz in der Heimatgemeinde), an Bündner in anderen Kantonen und im Ausland, an Anstaltsversorgungen (wenn Anstalt nicht Bürgergemeinde gehört), an Bürger anderer Kantone (Art. 14 Armengesetz) sowie an einzelne Gemeinden für «Vaganten» und Zwangseingebürgerte (Art. 15).

47 Vgl. zu diesen Hochrechnungen B 1978/79 betreffend das Unterstützungsgesetz, S. 200, 208–211.

48 Vgl. auch Hänzi (2011b), S. 77.

49 Art. 3 Vollziehungsverordnung zum Unterstützungsgesetz; GRP 1978/79, S. 369, 372.

50 Vgl. Staatsrechnung 1978, S. 244. Der Betrag wurde 1979 in der Beitragsrechnung der Stelle für Unterstützungen im Erziehungs- und Sanitätsdepartement verbucht (vgl. Verwaltungsrechnung 1979, S. 114–115; vgl. auch Bericht der Regierung an den Grossen Rat zur Staatsrechnung 1979, S. XV). Die kantonalen Einbürgerungstaxen als Haupteinnahmequelle des kantonalen Armenfonds (1977: 104 550 Franken, 1978: 110 638.60 Franken) wurden neu über die allgemeine Verwaltungsrechnung (Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst) vereinnahmt.

51 Vgl. Art. 14 Abs. 2 und Art. 21 Abs. 2 Unterstützungsgesetz und Art. 3 der dazugehörigen Vollziehungsverordnung.

de»)[52] und die Hilfeleistung in besonderen Fällen. Wie beim bisherigen Armenfonds war also auch der Verwendungszweck dieses Kredites breit gefächert und liess im Sinne eines Auffangbeckens viele Anwendungsmöglichkeiten offen.

Auch die Gemeinden mit ihren oft gut ausgestatteten Armenfonds sahen sich im Zuge der Aufhebung des kantonalen Armenfonds verschiedentlich vor dieselbe Frage gestellt. Der Auflösung standen vorerst aber noch einige rechtliche Hindernisse entgegen. So durften die aufgrund des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes dem Armenfonds zuzuweisenden Einbürgerungstaxen nicht für allgemeine Gemeindebedürfnisse eingesetzt werden.[53] Zudem mussten nicht nur die Kapitalien, sondern grundsätzlich auch die Erträgnisse des Armenfonds den spezifischen Zwecken des Armen- bzw. Fürsorgewesens vorbehalten bleiben. Für die Schuldentilgung oder andere Bedürfnisse der Gemeinde konnten dem Fonds höchstens Gelder entnommen werden, die aus anderen Quellen als aus Einbürgerungstaxen herrührten.[54] Die strenge Entnahmepraxis begann sich mit den Jahren allerdings zu lockern. Im Zusammenhang mit einem Gesuch der Gemeinde Arvigo[55] im Jahr 1985 präzisierte die Regierung ihre diesbezügliche Haltung. Einerseits wies die Gemeinde mit 1 915 100 Franken einen aus Geldmitteln und Grundstücken zusammengesetzten, sehr hohen Armenfonds auf, andererseits sah sie sich vor kostenintensive Infrastrukturaufgaben gestellt. Aufgrund dieser Umstände beschloss die Regierung, die seit 1947 bestehende strikte Zweckbindung aufzuheben. Nach dieser Weisung waren nun die Erträgnisse aus Erbschaftssteuern zu drei Vierteln der Verwaltungsrechnung und zu einem Viertel zur Äufnung des Armenfonds zu verwenden. Der Gemeinde wurde sogar gestattet, den durch die Zuweisung des Ertrags aus Seitenerbschaftssteuern zwischen 1956 und 1984 geäufneten Teil des Armenfonds im Gesamtbetrag von 350 000 Franken rückwirkend dem frei verfügbaren Gemeindevermögen zuzuführen.[56] Der vollständigen Abschaffung des Armenfonds stand aber immer noch der Umstand im Wege, dass ihm zwingend die Einbürgerungstaxen zuzuweisen waren.[57]

Die Auflösungsfrage wurde beflügelt, nachdem im öffentlichen Rechnungswesen mit der Einführung des Neuen Rechnungsmodells erhöhte Transparenz und eine wirtschaftliche, sparsame Aufgabenerfüllung gefordert wurden. Separate Rechnungen wie etwa Fonds oder Legate widersprachen solchen Bestrebungen und galten zunehmend als verpönt. Die öffentlichen Finanzen sollten der Übersichtlichkeit halber möglichst in einer einzigen Rechnung dargestellt werden.

Das Armengesetz von 1955 hatte die Gemeinden ausdrücklich verpflichtet, die Armenfondsgelder sicher anzulegen und das Armengut nicht zu verringern.[58] Vor allem für jene Gemeinden, welche auf Fremdgelder angewiesen waren, erwies sich diese Anforderung im aktuellen Zinsumfeld mit den grossen Differenzen zwischen tiefen Anlage- und hohen Fremdgeldzinsen als Nachteil. Das Gemeindeinspektorat[59] befürwortete deshalb nun dezidiert die Aufhebung des Armenfonds. Dessen Kapitalien sollten in die frei verfügbaren Mittel der politischen Gemeinde überführt werden können. Auch für die bürgerlichen Armenfonds habe die Beibehaltung nur dann einen Sinn, wenn die Bürgergemeinde selber auch für Unterstützungen aufkomme.[60] Ungeachtet der nach wie vor bestehenden Unsicherheiten lösten etliche Gemeinden ihre Armenfonds nach und nach auf, um ihre Rech-

---

52 Unter den «Durchreisenden» wurden diejenigen Personen verstanden, die keinen Aufenthalt im Kanton geplant hatten, wie etwa Ausländer, die während des Transits verunfallten. Aufgrund der länderverbindenden Alpenstrassen hatte die Unterstützung von Durchreisenden schon im frühen Mittelalter Bedeutung erlangt.

53 Vgl. zum Zusammenhang zwischen den Einbürgerungstaxen und dem Armenfonds oben Kap. IV.7.3.3. und VII.7.5.

54 Schreiben des Gemeindeinspektorates vom 4. Februar 1981 an die Gemeinde Jenins und vom 1. Dezember 1978 und 14. Februar 1984 an das Sanitätsdepartement (StAGR XIV 4 a 1).

55 Wie andere Gemeinden des Calancatals intensivierte Arvigo nach dem Ersten Weltkrieg seine Einbürgerungspraxis mit geforderten Gebühren zwischen 500 und 3 000 Franken. Damit wollten die teilweise vom Kanton unterstützten Gemeinden ihre Armen- und Schulfonds sanieren, womit klarerweise finanzielle Interessen im Vordergrund standen.

56 RB vom 25. März 1985, Nr. 662 (StAGR XIV 4 a 1).

57 Vgl. dazu Schreiben des Gemeindeinspektorates vom 17. Juli 1990 an das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement (StAGR XIV 4 a 1).

58 Art. 16 Abs. 2 des Armengesetzes. Wenn auch nicht aufgrund gesetzlicher Vorschrift, so doch aufgrund kleinrätlicher Anordnung waren die Gemeinden schon bisher dazu aufgefordert (vgl. dazu Kap. IV.7.2.1.). Das Unterstützungsgesetz sah diese Verpflichtung nicht mehr vor.

59 Heute Amt für Gemeinden.

60 Vgl. Schreiben des Gemeindeinspektorates an das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement (heute Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit) vom 16. August 1989 und vom 17. Juli 1990 (StAGR XIV 4 a 1).

nung einfacher und transparenter zu gestalten.[61] Der buchhaltungsmässig unter den Passiven aufgeführte «fondo pauperile» wurde zugunsten des Eigenkapitals aufgelöst. Auch wenn dieser von der politischen Gemeinde geführt wurde, lag die Überführung aufgrund oftmaliger personeller Zugehörigkeiten zu beiden Gemeinden auch im gleichzeitigen Interesse der Bürgergemeinde.

Das revidierte Bürgerrechtsgesetz vom 6. Juni 1993[62] wies die Einbürgerungstaxen[63] der politischen Gemeinde zu, sofern die Bürgergemeinde die Aufgaben der bürgerlichen Fürsorge nicht selber wahrnahm.[64] Es beseitigte die letzte Hürde für die Aufhebung der kommunalen Armenfonds. Nachdem die Gemeinde demnach über die Äufnung des Armenfonds frei bestimmen konnte, stand dessen Auflösung (vorbehältlich entgegenstehender Gemeindebestimmungen) rechtlich nichts mehr im Wege; vielmehr war er nun zwingend aufzuheben. Eine andere Praxis hätte den Grundsätzen einer transparenten und wahrheitsgemässen Haushaltsführung widersprochen. Dennoch leisteten noch 1993 26 Bürgergemeinden Unterstützungen aus dem Armenfonds.[65] In mehreren Schritten hatte damit der in den 50er-Jahren des letzten Jahrhunderts einsetzende Prozess über das rechtliche Schicksal der Armenfonds seinen endlichen Abschluss gefunden.

61 Aussage von Baptist Frank, Chef des Gemeindeinspektorates (vgl. Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe für die Realisierung des Lastenausgleichs vom 18. August 1990 [StAGR XIV 4 a 1]).

62 AGS 1990–1993, S. 2744.

63 Analog den früheren Bürgerrechtsgesetzen sprach auch dasjenige von 1993 noch von «Einbürgerungstaxen». Die (Bürger-)Gemeinden konnten damit über die Höhe der Abgabe frei entscheiden. Mit der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes im Jahr 2005 durften die kommunalen Behörden höchstens noch kostendeckende «Gebühren», aber keine Einbürgerungstaxen mehr erheben (vgl. Art. 24 KBüG vom 31. August 2005; B 2005–2006 betreffend die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes, S. 471, 475).

64 Art. 21 Abs. 4. Die ursprüngliche Rechtfertigung für die Zuweisung der Einbürgerungstaxe in den Armenfonds war längstens dahingefallen (siehe oben Kap. IV.7.3.3.).

65 Vgl. oben Abschn. 4.1. Nach telefonischer Auskunft von D. Wüest, Leiter Rechnungswesen im Amt für Gemeinden Graubünden, vom 11. November 2019 verfügt heute höchstens noch «eine Handvoll» (politischer) Gemeinden überhaupt über einen Armenfonds.

5.4. Der «Vagantenkredit» in neuem Kleid

Der «Vagantenkredit» war 1923 eingerichtet worden, um jenen Gemeinden, welche von den Zwangseinbürgerungen am stärksten betroffen waren, wenigstens eine kleine finanzielle Hilfe zu leisten. Er war mit dem Armengesetz 1955 trotz vereinzelter Bedenken mit dem Hinweis auf die hohe Belastung von Gemeinden mit vielen Zwangseinbürgerungen und «Vaganten» weitergeführt und mit einem jährlichen Kredit von 80 000 Franken versehen worden. Noch 1978, im letzten Jahr seines Bestehens, wurden an 13 Gemeinden für ihre Auslagen für «Vaganten» und Zwangseingebürgerte 43 000 Franken ausgerichtet.[66] Welche Anzahl Gemeinden in welchem Gesamtumfang von diesem Kredit letztlich entschädigt wurden, ist ebenso wenig bekannt, wie auch bei welchen «Vaganten» andere Formen der Fürsorge zum Tragen kamen.[67] Das Unterstützungsgesetz jedenfalls bescherte dem seinerzeit viel diskutierten und emotional befrachteten «Vagantenkredit» ein stilles und unspektakuläres Ende. Vor allem seine überholte Bezeichnung liess eine weitere Verwendung von öffentlichen Geldern unter diesem Titel als nicht mehr opportun erscheinen.

Die anstelle des bisherigen «Vagantenkredits» neu geschaffene Beitragskategorie der «Unterstützung bedürftiger Durchreisender und Hilfeleistung in besonderen Fällen» liess es mit ihrer breiten Formulierung aber zu, dass bisherige «Vagantenunterstützungen» neu aus diesem Konto ausgerichtet wurden. Auch mussten unter diesem Titel allfällige Unterstützungen an die Fahrenden ausgerichtet werden.[68] So wurden in den ersten Jahren in der Verwaltungsrechnung dem Konto rund 61 000 Franken (1978) und 68 000 Franken (1980) belastet.[69] Schon die mit den bisherigen Beiträgen aus dem «Vagantenkredit» vergleichbare Höhe legt den Schluss nahe, dass damit in etwa derselbe Unterstützungskreis von den Leistungen profitierte. In späteren Jahren bewilligte der Grosse Rat zur «Hilfeleistung in besonderen Fällen» einen variablen jährlichen Kredit von rund 100 000 Franken.

Damit hatte der Kanton für den abgeschafften «Vagantenkredit» ein neues, unbürokratisches und

66 LB 1978, S. 166; vgl. auch Kap. VII.7.4.

67 Galle (2016), S. 253, Anm. 839.

68 Vgl. B 1993/94 betreffend das Gesetz Soziallastenausgleich, S. 198, 216.

69 Vgl. Verwaltungsrechnung 1979, S. 114–115, und 1981, S. 118–119.

vielseitig verwendbares Finanzierungsinstrument für besondere Unterstützungsfälle eingerichtet.

6. Soziallastenausgleich 1994: Neuausrichtung des Unterstützungswesens

Das Unterstützungsgesetz erwies sich ab etwa den letzten beiden Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts zunehmend als untauglich, um die veränderten Armutsrisiken mit ihren Kosten nach einem gerechten Prinzip auf die Gemeinden zu verteilen. Eine faire Lastenverteilung war aber notwendig, um innerkantonal den Übergang zum reinen Wohnsitzprinzip zu vollziehen.

Schon Ende der 1970er- und in den 1980er-Jahren hatten verschiedene parlamentarische Vorstösse auf eine weitere Entlastung der Gemeinden von ihren Soziallasten gezielt.[70] Sie fanden schliesslich ihren Niederschlag im neuen Gesetz über den Lastenausgleich für bestimmte Sozialleistungen 1994.[71] Mit diesem sollten struktur- und gesellschaftsbedingte, übermässige und damit von den Gemeinden weitgehend unbeeinflussbare Lasten durch einen speziellen Ausgleichsmechanismus abgegolten werden.[72] Das neue Ausgleichsinstrument löste jenen Teil des interkommunalen Finanzausgleichs ab, welcher seit 1958 den finanzschwächsten Gemeinden einen erheblichen Teil ihrer Armenlasten abgegolten hatte.[73] Mit der neu ausgerichteten Finanzierung der Fürsorgelasten musste das Unterstützungsgesetz in wesentlichen Teilen wie etwa der Kostenersatzpflicht der Heimatgemeinde angepasst werden.

6.1. Lastenausgleich und absolutes Wohnortsprinzip als tragende Säulen

Mit dem neuen Gesetz über den Soziallastenausgleich sollte die Solidarität unter den Gemeinden in einem Bereich weiter gestärkt werden, in dem sie unabhängig von ihrer Finanzkraft jederzeit unerwartet und übermässig belastet werden konnten. Das Grundanliegen dieser eigentlichen Finanzvorlage bestand darin, die kleinen und ohnehin finanzschwachen Gemeinden zu stärken, ohne den Kantonbeitrag aufzuheben. Sodann sollte das neue Gesetz bestimmen, wie die Unterstützungsleistungen zwischen den Gemeinden und dem Kanton künftig aufzuteilen waren. An den materiellen Grundlagen der öffentlichen Sozialhilfe änderte es hingegen nichts: Es erweiterte weder den Kreis der Anspruchsberechtigten noch das Angebot an Sozialleistungen.

Das Unterstützungsgesetz hatte gegenüber dem Armengesetz von 1955 das Heimatprinzip weiter gelockert, ohne es aber aufzuheben. Der Ausgleich unter den Gemeinden für ihre Sozialleistungen rechtfertigte es nun aber nicht mehr, das althergebrachte Unterstützungsprinzip noch in irgendeiner Form beizubehalten. Das Lastenausgleichsgesetz schloss daher die jahrzehntelange Entwicklung ab und übertrug grundsätzlich der Wohnsitzgemeinde des Unterstützungsbedürftigen die alleinigen Fürsorgelasten. Damit gehörten die administrativ aufwendigen Prüfungen und Abrechnungen der Unterstützungsfälle zwischen der Wohngemeinde und der Heimatgemeinde des Bedürftigen der Vergangenheit an. Die Ersatzpflicht der Heimatgemeinde, die mit dem Armengesetz 1955 begründet und mit dem Unterstützungsgesetz gelockert worden war,[74] hatte damit endgültig ausgedient.

---

70 Motion Dr. Saurer betreffend die Änderung der Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für unmündige Kinder (GRP 1979/80, S. 300); Motion Cajochen betreffend den Lastenausgleich bei uneinbringlichen Unterhaltsbeiträgen für unmündige Kinder (GRP 1986/87, S. 759); Motion Cajochen betreffend die Änderung des kantonalen Unterstützungsgesetzes (GRP 1986/87, S. 94).

71 AGS 1994–1996, S. 3039; in Anm. 68 zit. B 1993/94, S. 198; GRP 1993/94, S. 325 und 873. Das Gesetz wurde auf den 1. Oktober 1994 in Kraft gesetzt. Obwohl diesem Lastenausgleich ebenfalls eine Finanzausgleichswirkung zukommt, zählt er systematisch nicht zum Finanzausgleich im engeren Sinn. Zu diesem gehören die Instrumente des direkten und des indirekten Finanzausgleichs (vgl. zu den Materialien des direkten und indirekten Finanzausgleichs unter Kap. VII.8.2.2., S. 275, Anm. 124).

72 Weil die vier Lastenausgleichsmodelle des Botschaftsentwurfs («Clearing»-Modell, «Spitzenbrecher»-Modell, «Finanzkraft»-Modell, «kombiniertes» Modell) erhebliche Mängel aufwiesen, fand schliesslich der von der Vorberatungskommission eingebrachte Vorschlag Eingang ins Gesetz (Modell «Juon»). Auf nähere Einzelheiten zum Vier-Stufen-Modell des Lastenausgleichs wird hier nicht eingegangen.

73 Vgl. dazu oben Kap. VII.8.2.

74 Während nach Art. 7 die Heimatgemeinde der Wohnsitzgemeinde die Unterstützungshilfe in den ersten beiden Jahren der Wohnsitznahme zu 100 Prozent zu ersetzen hatte («100 % - Fälle»), betrug die Ersatzpflicht zwischen dem zweiten und dem zehnten Jahr noch 50 Prozent («50 % - Fälle»), nachher entfiel sie vollständig (Art. 8).

6.1.1. Komplexer Mechanismus der Kostentragung

Mit der Teilrevision des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich im Jahr 1984[75] wurde die Finanzkraft der Gemeinden anhand der massgebenden Kriterien, d.h. ihrer Einnahmen und Ausgaben, ermittelt. Neben wichtigen Einflussfaktoren wie Steuereinnahmen, Wasserzinsen, Aufwendungen für das Schulwesen oder für Lawinenverbauungen fielen die Unterstützungslasten gesamthaft nicht ins Gewicht. Auch die betreffende Botschaft stellte fest, dass die Aufwendungen für die Fürsorge seit dem neuen Unterstützungsgesetz «keine grössere Bedeutung mehr» hätten.[76] Der Kanton bestätigte damit indirekt, dass das Unterstützungsgesetz im Verbund auch mit den Leistungen der Sozialwerke zu einer sozialpolitischen Beruhigung geführt hatte. Die Anzahl der Bedürftigen hatte sich in gleichem Masse reduziert, wie eine Mehrzahl der finanzschwachen Gemeinden wirksam und nachhaltig von ihren Fürsorgelasten befreit wurde.

Dennoch zeigte sich in den vergangenen rund 15 Jahren immer ausgeprägter, dass etliche Gemeinden mit geringem Steueraufkommen durch ausserordentliche Sozialaufwendungen unverhältnismässig belastet wurden, womit sich unter den Gemeinden zufällige Kostenscheren auftaten. Hier setzte nun das neue Finanzierungssystem an. Es unterstellte gewisse Sozialleistungen einem Ausgleich zwischen den Gemeinden, um unverhältnismässige und eben vielfach unvorhersehbare Belastungen zahlreicher kleiner und finanzschwacher Gemeinden zu beseitigen.[77] Das austarierte, mehrstufige Modell umfasste verschiedene Komponenten, die mit den Stichworten «Selbstverantwortung» und «Solidarisierung» umschrieben werden können. Mit einem Selbstbehalt an den Unterstützungskosten sollten die Gemeinden einerseits eigenverantwortlich handeln, andererseits sollten diejenigen von ihnen mit geringen oder gar keinen Unterstützungsleistungen an die Lasten der stark betroffenen Gemeinden anteilsmässig beitragen. Der Kanton schliesslich beteiligte sich an den höchsten Belastungen, welche für eine kleine Gemeinde zu untragbaren und nicht finanzierbaren Kosten führen konnte («Spitzenbrecher»). Der zuständige Regierungsrat fasste dies wie folgt zusammen: «Die Selbstverantwortung der Gemeinde sei verankert, die Solidarität der Gemeinde sei gewährleistet, die Spitzenbelastung für Gemeinden werde durch den Kanton abgedeckt.»[78]

Zusammengefasst erfolgte der Lastenausgleich in vier Stufen:[79]

1. Jede Gemeinde trug einen Selbstbehalt von 33,33 Prozent ihrer Aufwendungen;
2. an die verbleibenden Aufwendungen aller Gemeinden leistete der Kanton einen Beitrag von 40 Prozent (das entsprach 26,67 Prozent der gesamten Aufwendungen);
3. nach Abzug des Kantonsbeitrages wurden die Restkosten im Verhältnis zur Einwohnerzahl auf die Gemeinden verteilt (Clearing-Modell; das entsprach 40 Prozent der gesamten Aufwendungen);
4. der Kanton übernahm zusätzlich von jeder Gemeinde jenen Betrag, der 5 Prozent ihrer Steuereinnahmen überstieg («Spitzenbrecher»).

Neben den Leistungen nach der Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für unmündige Kinder (Alimentenbevorschussung)[80] unterlagen dem Lastenausgleich sämtliche Aufwendungen der Gemeinden aufgrund des Unterstützungsgesetzes, d.h.:

- Unterstützungsleistungen für in Graubünden wohnhafte Personen;
- Unterstützungsleistungen für Bündner Bürger in Drittkantonen während der ersten zwei Jahre ab Wohnsitznahme im Drittkanton gemäss ZUG;
- Massnahmenvollzug in Anstalten.

Der massgebliche Lastenausgleich wurde mit dem Nettoprinzip ermittelt. Dabei wurden die Einnahmen aus zurückerstatteten Unterstützungen, aus der Verwandtenunterstützungspflicht sowie aus Versicherungsleistungen von den gesetzlichen Aufwendungen abgezogen. Der Gemeinde fehlte dadurch allerdings der unbedingte Anreiz, ausgerichtete Leistungen zurückzufordern, weil sie sich diese Beträge bis auf den Selbstbehalt wieder im Lastenausgleich anrechnen lassen musste.

---

75 B 1983/84, S. 373; GRP 1983/84, S. 593, 627, 649, 652 und GRP 1984/85, S. 91.

76 Soeben zit. B, S. 373, 401.

77 Vgl. GRP 1993/94, S. 873–874.

78 GRP 1993/94, S. 873, 875.

79 Art. 4 des Gesetzes.

80 BR 215.050.

6.1.2. Die Verteilungswirkungen: Überproportionaler Kantonsanteil, weitere Nivellierung der Gemeindelasten

Naturgemäss sollte der Soziallastenausgleich die finanzschwachen zulasten der finanzstärkeren Gemeinden weiter entlasten, oder präziser gesagt: Die steigenden, aber ungleichmässig verteilten Aufwendungen im Fürsorgebereich verlangten einen neuen Verteilmechanismus unter den Gemeinden, während sich der Kanton etwa in demselben Masse wie bisher an der öffentlichen Fürsorge beteiligen sollte.[81] Insbesondere die Funktion des «Spitzenbrechers» sorgte aber dafür, dass die Verteilwirkungen immer stärker zulasten des Kantons ausfielen.[82] Eine ständig steigende Anzahl Gemeinden war von ausserordentlichen Unterstützungsleistungen betroffen, womit die «5 %-Spitzenbrecherlimite» überschritten wurde. Während im Startjahr des neuen Ausgleichssystems 35 Gemeinden mit insgesamt 271 176 Franken vom «Spitzenbrecher-Effekt» betroffen waren, erhöhte sich die Zahl bis ins Jahr 2005 auf den Höchststand von 95 Gemeinden (darunter auch die Stadt Chur), um in den darauffolgenden Jahren eher wieder abzufallen. Hatte der Anteil des Kantons an den Gesamtkosten im Jahr 1995 noch 29 Prozent betragen, stieg diese Quote im Jahr mit der höchsten Gesamtbelastung (2005) auf 36 Prozent.[83] Der Mehrbelastung des Kantons stand jene grössere Anzahl von Gemeinden gegenüber, die von ausserordentlichen Unterstützungsfällen betroffen war. Dank des «Spitzenbrecher»-Modells wurden ihre spezifischen Belastungen durch ein finanzielles «Sicherheitsnetz» abgefedert.

Der Charakter des Soziallastengesetzes als einer reinen Finanzvorlage zeigte sich darin, dass es nicht zum Ziel hatte, die Fürsorgeleistungen als solche zu senken. Die Gesamtkosten wie auch der Kantonsanteil stiegen denn auch kontinuierlich an. Während Erstere von 1995 bis 2012 um 118 Prozent von 12,7 Millionen Franken auf 27,6 Millionen Franken stiegen, nahm die Kantonsquote im gleichen Zeitraum um 103 Prozent von 3,6 Millionen Franken auf 7,4 Millionen Franken zu. Das neue Gesetz sollte vielmehr die Unterstützungsaufwendungen auf Kosten des Heimatprinzips unter den Gemeinden weiter glätten.

Im Rechnungsjahr 1992, d. h. kurz bevor das Lastenausgleichsgesetz im Oktober 1994 in Kraft trat, tätigten 102 der insgesamt 215 Gemeinden Aufwendungen für Bündner Bedürftige aufgrund der vollen («100 %-Fälle») oder hälftigen («50 %-Fälle») Ersatzpflicht des Unterstützungsgesetzes. Im Umfang dieser Kosten befreite das neue Gesetz die Heimatgemeinden demnach von ihren Lasten, d. h. von jenem Anteil an ihrem Gesamtaufwand, der ihnen aus dem Heimatprinzip erwuchs. Demgegenüber hatten die Wohngemeinden einen entsprechenden Mehraufwand zu tragen. Die Entflechtung sorgte dafür, dass die Gemeinden nun für die Kosten der auf ihrem Gebiet wohnhaften Bedürftigen unabhängig von deren Wohnsitzdauer alleine aufkommen mussten; sie durften also von den Heimatgemeinden keine Ersatzpflicht mehr fordern.

Naturgemäss wurden mit dem Wegfall dieser Kostenteilungsfälle die ärmeren Gemeinden zulasten der wohlhabenderen entlastet. In der Übersicht zeigt sich, dass 68 der 102 erwähnten Gemeinden, also genau zwei Drittel von ihnen, von dieser Änderung profitierten und weniger Unterstützungen leisten mussten. Bei 29 Gemeinden ergab sich ein Mehraufwand, während sich bei den restlichen fünf keine Veränderungen zeigten. Werden die «100 % - Fälle» (Art. 7 Unterstützungsgesetz) und die «50 %-Fälle» (Art. 8) je getrennt betrachtet, so wurden bei der Aufhebung der Letzteren mehr Gemeinden entlastet (56) als bei den ersteren (37). Bei beiden Kategorien wurden fünf Gemeinden weder mehr belastet noch entlastet.[84]

Der Vergleich einiger Beispielgemeinden mit einem Minder- bzw. einem Mehraufwand zeigt, dass die Trennlinie nicht etwa zwischen finanzschwachen (Finanzklassen 4 und 5) und finanzstarken Gemeinden (Finanzklassen 1 und 2) verlief (Beträge in Franken) (Tabelle 66).[85]

Die Begründung für diese auf den ersten Blick untypische Erscheinung liegt darin, dass die ökonomische Entwicklung der Gemeinde unabhängig

---

81 Vgl. GRP 1993/94, S. 873, 879.

82 Der «Spitzenbrecher» limitierte die Gesamtbelastung pro Gemeinde auf 5 Prozent ihres Steuersubstrates, d. h., der übersteigende Betrag wurde vom Kanton übernommen. Im Zeitraum zwischen 1995 und 2012 nahm der gesamte Spitzenbrecherbeitrag um das Sechsfache zu.

83 Vgl. dazu B 2013–2014 betreffend die FA-Reform, S. 211, 346.

84 Vgl. StAGR Ablieferung 2019/010, Unterlagen der Amtsleitung (Beilage 2: Veränderung der Unterstützungskosten bei Aufhebung von Art. 8 bzw. Art. 7 des kantonalen Unterstützungsgesetzes, 28. Januar 1994).

85 Die Einteilung der Gemeinden nach ihrer Finanzkraft (FK) bildete das Hauptinstrument für die gezielte Unterstützung der besonders finanzschwachen Gemeinden der FK-Gruppen 4 und 5 (vgl. dazu B 2013–2014, S. 201, 337).

Gemeinde	(1)	(2)	(3)
Ardez (FK 2)	3358.80	–3358.80	0.00
Ausserferrera (FK 1)	13507.80	– 2906.65	10601.15
Maienfeld (FK 1)	64293.85	– 4115.15	60178.70
Castrisch (FK 5)	35662.05	83962.75	119624.80
Igis (FK 4)	537791.20	66022.95	603814.15
Mastrils (FK 5)	26056.90	11525.00	37581.90

Tabelle 66: Minder- bzw. Mehraufwand einzelner Gemeinden aufgrund Wegfalls der Kostenteilungsfälle gemäss Unterstützungsgesetz.
(1) Unterstützungsleistungen 1992.
(2) Veränderung Summe Art. 7 und 8.
(3) Unterstützung 1992 bei Aufhebung von Art. 7 und 8.

Gemeinde	Gemeindebelastung vor LASL	Gemeindebelastung nach LASL	
	Total[1]	Total	Pro Einwohner
Ardez	– 33625	– 33675	– 78.1
Cazis	– 310716	– 150734	– 75.5
Chur	– 9733917	– 4972306	– 152.9
Maienfeld	– 126624	– 180509	– 72
Malans	– 107191	– 155598	– 72.1
Thusis	– 720594	– 313066	– 118.9
Zizers	– 459917	– 327020	– 103.2
…		…	…
Alle Gemeinden	– 26099394	– 17969349	– 95.2

Tabelle 67: Vergleich Belastung einzelner Gemeinden vor und nach Sozial-lastenausgleich.
– = Belastung in Franken; Berechnungsperiode: Ø 2006–2011, hochgerechnet auf Volumen Ø 2010/11.
[1] Belastung der Gemeinden aus (1) Unterstützungsleistungen für in Graubünden wohnhafte Personen und für Alimentenbevorschussung, (2) für den Massnahmenvollzug in Anstalten und (3) für Bündner Bürger in Drittkantonen während der ersten zwei Jahre ab Wohnsitznahme im Fremdkanton (ZUG).

von der Anzahl der auswärts zu unterstützenden Bürgerinnen und Bürger verlaufen konnte. Als Beispiel hierfür stand die von hoher Auswanderung betroffene Gemeinde Ausserferrera, zu deren Finanzstärke die hohen Wasserzinseinnahmen beitrugen. Ob eine Gemeinde der Gruppe mit einer Minderbelastung oder jener mit einem Mehraufwand angehörte, stand vielmehr im Zusammenhang mit der frühen Scheidung in «Auswanderungsgemeinden» und in «Einwanderungs-» oder «Tourismusgemeinden». Diese Teilung setzte sich jahrzehntelang geradlinig fort. Der Blick auf die beiden Kategorien von Gemeinden bestätigt diese These. So wurden etwa die Gemeinden Cazis, Chur, Churwalden, Davos, Domat/Ems, Flims, Grüsch, Igis, Ilanz, Klosters-Serneus, Samedan, Savognin, Scuol, Sils i. D., Thusis, Untervaz oder auch Zizers durch den Wegfall der Kostenteilungsfälle mehr belastet. Andererseits zählten Gemeinden mit historisch geprägten hohen Auswanderungsraten zu den «Gewinnern» der aufgehobenen Auswärtsunterstützungen (z. B. Fanas, Lantsch/Lenz, Malans, Pagig, Pignia, Portein, Riein, St. Martin, Vella oder Versam).[86]

Die solcherart, also durch weggefallene Auswärtsunterstützungen, ermittelten Nettoaufwendungen[87] jeder Gemeinde dienten als Grundlage für die Berechnungen des Lastenausgleichs. Hinzu konnten weitere durch das kantonale Recht vorgeschriebene Leistungen kommen, welche der Bekämpfung sozialer Notlagen dienten und die vom Grossen Rat im Rahmen seiner Finanzkompetenzen für den Lastenausgleich berücksichtigt wurden (wie etwa weitere individuelle Leistungen beispielsweise aus der unentgeltlichen Prozessführung für uneinbringliche Krankenkassenprämien).[88] Der Blick auf einzelne der oben angeführten Gemeinden zeigt die Wirkungsweise des Lastenausgleichs für bestimmte Sozialleistungen (LASL) auf (vgl. Tabelle 67).[89]

86 Vgl. StAGR Ablieferung 2019/010, Unterlagen der Amtsleitung (Beilage 2: Veränderung der Unterstützungskosten bei Aufhebung von Art. 8 bzw. Art. 7 des kantonalen Unterstützungsgesetzes, 28. Januar 1994).

87 Als Nettoaufwendungen galten die Leistungen, zu denen die Gemeinden aufgrund des Unterstützungsgesetzes (und der Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für unmündige Kinder) verpflichtet waren, abzüglich der Einnahmen aus Rückerstattungen, Verwandtenunterstützungspflicht und Versicherungsleistungen (Art. 2 und 3 Lastenausgleichsgesetz).

88 GRP 1993/94, S. 873, 879.

89 Vgl. B 2013–2014 betreffend die FA-Reform, S. 211, 521–

Die Nivellierungswirkung unter den Gemeinden liess sich darin ablesen, wie hoch die Einwohner durchschnittlich mit Sozialabgaben belastet waren (Sozialhilfequote).[90] Die Tabelle 65 unter obigem Abschnitt 5.2.1. vermittelt einen Eindruck, wie breit gefächert die mittlere Belastung der Einwohner einiger Gemeinden vor dem neuen Ausgleichssystem war. Auf der Basis der 146 Gemeinden per 2014[91] resultiert nun eine durchschnittliche Einwohnerbelastung von gut 95.– Franken. Die starke Glättung zeigt sich darin, dass von diesen Gemeinden in deren 97 die Einwohner eine Soziallast zwischen 70.– und 80.– Franken und in deren 23 weiteren entweder zwischen 60.– und 70.– Franken bzw. zwischen 80.– und 90.– Franken zu tragen hatten. Die tiefsten Belastungen wiesen die Gemeinden St. Antönien (33.30 Franken pro Einwohner), Furna (38.80 Franken pro Einwohner), Flerden (39.40 Franken pro Einwohner) und Lohn (39.80 Franken pro Einwohner) auf. Demgegenüber hatten die Einwohner der sieben Gemeinden Chur (152.90 Franken pro Einwohner), Domat/Ems (127.30 Franken pro Einwohner), Thusis (118.90 Franken pro Einwohner), Davos (109.90 Franken pro Einwohner), Bonaduz (104.90 Franken pro Einwohner) sowie Vaz/Obervaz und Zizers (je 103.20 Franken pro Einwohner) eine Soziallast von über 100.– Franken pro Einwohner zu tragen.

Die Aufzählung der Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen und jener mit sehr tiefer Quote verläuft bezeichnenderweise wiederum entlang der Trennlinie zwischen eher wachstumsorientierten Gemeinden und jenen, welche von Abwanderung bedroht waren. Die kostenintensiven Soziallasten aus den neuen, «städtisch» geprägten Armutsbildern traten eher in der ersten Gruppe auf. Wird auch noch der gesamtkantonale Blick einbezogen, zeigt sich der starke Anstieg der Soziallasten. Danach erhöhte sich die durchschnittliche Belastung pro Einwohner im Zeitraum zwischen 1994 und der Berechnungsperiode 2006 bis 2011 von 51.04 Franken[92] auf besagte 95.20 Franken und übertraf demnach mit 86 Prozent Steigerung die landesweite Teuerung von 13,4 Prozent[93] um das rund Sechseinhalbfache. Die ansteigenden Unterstützungsfälle in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre zeigten ihre finanziellen Auswirkungen.[94]

6.2. Aufgabenwahrnehmung: Bürgergemeinde oder politische Gemeinde?

Die Sozialhilfe begann wie schon mehrfach erwähnt ab etwa dem letzten Viertel des 20. Jahrhunderts immer anspruchsvoller und komplexer zu werden. Dies und die wachsenden Unterstützungsausgaben erschwerten es vor allem den Bürgergemeinden immer mehr, die Aufgabe zielgerichtet und zweckmässig wahrzunehmen. Weil sie über keine Steuereinnahmen verfügten, mussten sie ihre frühere Kernfunktion vermehrt der politischen Gemeinde überlassen. Aus historischem Pflichtbewusstsein oder anderen Gründen konnten die Bürgergemeinden aber versucht sein, die Unterstützungshilfe für ihre Bürger trotz finanzieller Schwierigkeiten auch weiterhin eigenständig zu leisten. Die Macht des Faktischen zwang sie aber, sich nach und nach aus der Fürsorge zurückziehen. In vielen Gemeinden fand der Übergang auf die politische Gemeinde pragmatisch und weitgehend formlos statt. Dieser Prozess führte dazu, dass bis in die 1990er-Jahre keine gesicherten Erkenntnisse darüber bestanden, ob in den Gemeinden die Aufgabe nun von der politischen oder der Bürgergemeinde getragen wurde.[95] Die unsichere Sach- und Rechtslage veranlasste den Kanton zu einer eigentlichen «Flurbereinigung», um die Kompetenzen und die Finanzierung der Sozialhilfe klarzustellen. Zu diesem Zweck musste bzw. konnte sich die politische Gemeinde mit der entsprechenden Bürgergemeinde dahin einigen, dass die Aufgabe von Letzterer wahrgenommen wird. Die innerkommunale Regelung war innerhalb eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über den Lastenausgleich (1. Oktober 1994) dem damaligen Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement zur Prüfung und Bewilligung einzureichen.[96]

---

525 (Tabellenanhang zur FA-Reform, 3.5 Lastenausgleich Soziales [SLA]).

90 Gemeindebelastung nach Soziallastenausgleich dividiert durch Anzahl Einwohner 2007.

91 Vgl. Homepage Amt für Gemeinden https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/reform/Seiten/gemeindefusionen.aspx.

92 LB 1995, S. 134.

93 Vgl. Bundesamt für Statistik http://www.portal-stat.admin.ch/lik_rechner/d/lik_rechner.htm.

94 So stieg die Zahl allein zwischen 1995 und 1998 von 1072 auf 1 717 (vgl. jeweilige Landesberichte).

95 Vgl. die Ausführungen dazu im Abschn. 4.1. und 4.2.

96 Vgl. Art. 15 Abs. 2 KUG.

Zusammenfassend eröffneten sich der Bürgergemeinde drei Optionen für ihr zukünftiges Engagement in der öffentlichen Sozialhilfe:

1. Sie konnte sich von der Sozialhilfe vollständig trennen, verlor die Unterstützungsgüter dann aber an die politische Gemeinde.
2. Sie konnte die praktische Sozialhilfe mittels einer Vereinbarung der politischen Gemeinde übertragen und die Kosten für die Sozialhilfe ihrer Bürger weiterhin ganz oder teilweise übernehmen. Die Unterstützungsgüter verblieben in diesem Fall in ihrem Eigentum.
3. Die Bürgergemeinde konnte weiterhin in der praktischen Fürsorge tätig sein, womit sie auch weiterhin Eigentümerin der Vermögenswerte blieb.

Wollte die Bürgergemeinde die Sozialhilfe für ihre Bürger anstelle der politischen Gemeinde übernehmen oder aber weiterführen bzw. auch künftig eigentumsmässig über die betreffenden Vermögenswerte verfügen – also entweder die zweite oder dritte Option ausüben –, so musste sie beim Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement ein Gesuch stellen, worin sie den Nachweis der finanziellen Tragbarkeit zu erbringen hatte.[97] Die Bürgergemeinden war also gewissermassen in der Beweispflicht, womit die Gewichtsverlagerung in der Fürsorge auch indirekt ausgedrückt wurde. Das Genehmigungserfordernis sollte neben dem Zweck, die Finanzierbarkeit der Fürsorge zu überprüfen, auch hinsichtlich der Aufgabenzuständigkeit eine klare Sach- und Rechtslage schaffen. Ohne entsprechendes Gesuch seitens einer Bürgergemeinde oblag die Aufgabe vermutungsweise nun endgültig der politischen Gemeinde.

Für die Genehmigung forderte das Departement unter anderem, dass die Bürger mit den übrigen unterstützungsberechtigten Personen der betreffenden Gemeinde gleichbehandelt wurden. Im Weiteren verlangte es eine quartalsweise Abrechnung der Bürgergemeinde mit der politischen Gemeinde (die Rechnungsstellung an die kantonale Stelle für Unterstützungen erfolgte ausschliesslich über die politische Gemeinde) sowie die Bestätigung der Bürgergemeinde, dass sie nicht nur finanziell, sondern auch personell und fachlich in der Lage war, die Aufgabe der Unterstützungshilfe für ihre Bürger wahrzunehmen.

Die Latte für die Bürgergemeinden war damit zwar hoch gelegt, die Türe für ihre weitere Fürsorgetätigkeit aber noch nicht definitiv zugeschlagen.[98] Gegenüber der schon bisher geübten Praxis änderte sich jedoch nichts Grundlegendes. Das Gesicht der Sozialhilfe in den Bürgergemeinden wurde mit dem Lastenausgleichsgesetz entgegen der Ansicht von Enrico Giacometti denn auch kaum «schlagartig» verändert.[99] Vielmehr bestand in der bisher weitgehend pragmatisch wahrgenommenen Fürsorge nun eine abschliessende Gewissheit hinsichtlich der zuständigen Körperschaft ebenso wie auch der alten Streitfrage betreffend das Eigentum an den entsprechenden Vermögenswerten. Die zuständige Körperschaft sollte folgerichtig das Eigentum über die Unterstützungsgüter innehaben, was mit einer einfachen Ergänzung des Gemeindegesetzes geregelt werden konnte. Danach standen die «der bürgerlichen Sozialhilfe dienenden Grundstücke und Anstalten» der Bürgergemeinde nur noch dann zu, wenn sie diese Funktion überhaupt noch wahrnahm oder der politischen Gemeinde entsprechende Beiträge leistete.[100] Wenn die Sozialhilfe aber von der politischen Gemeinde ausgeübt und finanziert wurde, mussten die bürgerlichen Vermögenswerte auf dem Wege der Eigentumsausscheidung auf sie übertragen werden, oder aber sie konnte eine Übernahme der Kosten durch die Bürgergemeinde verlangen.[101] In diesen Fällen waren die Armenfonds der jeweiligen Bürgergemeinde also ins Finanzvermögen der entsprechenden politischen Gemeinde zu überführen und konnten aufgelöst werden.[102] Die Regelung war letztlich die schlüssige Konsequenz daraus, dass mit dem geschaffenen Lastenausgleich die innerkantonale Ersatzpflicht durch die Heimatgemeinden wegfiel. Wie sehr dabei die Eigentumsfrage ihre ursprüngliche Brisanz eingebüsst hatte, zeigt die Tatsache, dass die entsprechende Regelung den Grossen Rat ohne Diskussion und einstimmig passierte.

Es entsprach der schon langjährig geübten Praxis, dass letztlich nur wenige Bürgergemeinden von der Möglichkeit Gebrauch machten, weiter-

97 Neuer Abs. 2 von Art. 15 des Unterstützungsgesetzes (eingefügt gemäss B 1993/94 zum Erlass eines Gesetzes über den Lastenausgleich für bestimmte Sozialleistungen, S. 198, 217).

98 Für den Verkehr mit dem Kanton waren aber allein die politischen Gemeinden zuständig.

99 Giacometti (1999), S. 123.

100 Art. 79 Abs. 1 lit. a und Art. 103 Abs. 3 aGG.

101 B 1993/94 betreffend den Erlass eines Gesetzes über den Soziallastenausgleich, S. 198, 217; GRP 1993/94, S. 873, 883.

102 Soeben zit. B 1993/94, S. 198, 203.

hin oder gar neuerdings die praktische Sozialhilfe wahrzunehmen. Es waren vor allem die finanziellen und die fachlichen Anforderungen, welche ein solches Engagement mittlerweile als unrealistisch erscheinen liessen. Zwischenzeitlich hatte nämlich nicht zuletzt das kantonale Sozialhilfegesetz von 1986 die Sozialarbeit weiter professionalisiert und spezialisiert,[103] womit die Bürgergemeinde dem Auftrag einer modernen Fürsorge nur schwerlich mehr nachkommen konnte. Als tragbare Alternative verblieb ihr in dieser Situation höchstens die zweite der oben erwähnten Varianten, indem sie zwar die Verantwortung für die Fürsorge weiterhin oder neu der politischen Gemeinde übertrug, sie aber für ihre in Not geratenen Bürgerinnen und Bürger finanziell aufkam bzw. heute noch immer aufkommt.

Schliesslich wurden den drei Bürgergemeinden Chur, St. Moritz und Schluein auf Gesuch hin entsprechende Bewilligungen erteilt.[104] Die grosse Mehrheit der bürgerlichen Organisationen hatte sich nolens volens von der eigenverantwortlichen Fürsorge für ihre Bürger verabschiedet. Die zunehmend komplexe Sozialhilfe und die damit verbundenen hohen Soziallasten überstiegen die vorhandenen fachlichen und finanziellen Ressourcen der Bürgergemeinden; sie mussten das Feld ihrer historischen Kernaufgabe endgültig der politischen Gemeinde mit ihren spezialisierten sozialen Einrichtungen überlassen.

Die beiden folgenden Beispiele sollen etwas näher aufzeigen, wie die Zuständigkeiten gemeindeintern praktisch umgesetzt wurden. Während die Aufgabenteilung in Chur dank einer klaren Vereinbarung zwischen der Bürgergemeinde und der Stadtgemeinde reibungslos erfolgte, führte sie in der Gemeinde Zizers ohne entsprechende Regelung zu gewissen Unstimmigkeiten.

6.2.1. Chur: Getrennte praktische Fürsorgetätigkeit und finanzielle Zuständigkeit

Im Sinne der kantonalen Vorgabe einigte sich die Bürgergemeinde mit der Stadt Chur schon am 11./14. September 1995 darüber, wie die künftige Sozialhilfe organisiert und finanziert werden sollte.[105] Danach blieb die Bürgergemeinde Chur institutionell zwar weiterhin zuständig für die Fürsorge ihrer Bürgerinnen und Bürger, beauftragte aber die Einwohnergemeinde und deren Soziale Dienste mit der praktischen Fürsorgetätigkeit. Diese übernahmen die fürsorgerechtliche Unterstützung der Churer Bürgerinnen und Bürger mit Wohnsitz in Chur. Zudem oblag ihnen für die nach Chur gemeldeten Fälle von ausserkantonal unterstützten Churerinnen und Churern die Funktion einer Heimatbehörde; sie traten also gegenüber dem Wohnort der Unterstützten als ersatzpflichtige Institution auf. Die Bürgergemeinde ihrerseits entschädigte die Sozialen Dienste bzw. die Stadt Chur für sämtliche Kosten der wirtschaftlichen und unterstützungsrechtlichen Hilfen und leistete ausserdem einen jährlichen Pauschalbeitrag in Höhe von 12 500 Franken. Diese Zahlungen waren nun (und sind auch heute) die Voraussetzung dafür, dass die Bürgergemeinde weiterhin das Eigentum an den zweckentsprechenden Grundstücken und Anstalten sowie an den Armen- oder Unterstützungsfonds beanspruchen konnte bzw. heute noch kann.

Im Hinblick auf das am 1. Januar 2016 eingeführte neue kantonale Finanzausgleichsgesetz (FA-Reform)[106] wurde die Vereinbarung in zwei Schritten angepasst.[107] Während der Verwaltungskostenbeitrag von 12 500 Franken auf 20 000 Franken heraufgesetzt wurde, übernahm die Bürgergemeinde im Jahr 2016 einen festen Anteil von 53 Prozent von sämtlichen zu leistenden sozialhilferechtlichen Unterstützungen für Churer Bürgerinnen und Bürger mit Wohnsitz in Chur. In der heute geltenden Vereinbarung wurde dieser Betrag mit jährlich fix 140 000 Franken (für die Sicherstellung der persönlichen Hilfe, die Prävention für armutsbetroffene Personen und die «Frühe Förderung») pauschalisiert, womit das Abrechnungswesen vereinfacht werden konnte. Diese Anpassung enthob die Bürgergemeinde einer weiteren Beteiligung an materiellen Unterstützungen an Churer Bürgerinnen und Bürger mit Wohnsitz in Chur.

Mit dieser Abgeltungsregelung konnte man sich höchstens noch fragen, ob eine solch umfassende Kostenbeteiligung inhaltlich nicht über die «bürgerliche Sozialhilfe»[108] hinausging. Auch

---

103 Vgl. dazu Kap. X.

104 Vgl. Departementsverfügung vom 16. November 1995 (Chur, St. Moritz) und vom 21. Februar 1996 (Schluein) gemäss E-Mail-Mitteilung des Departements für Justiz, Sicherheit und Gesundheit vom 11. August 2020.

105 Vgl. separater Ordner auf der Bürgergemeindekanzlei Chur.

106 Mehrfach zit. B 2013–2014, S. 211; GRP 2013/2014, S. 340.

107 Vereinbarungen vom 21./27. Oktober 2016 und vom 28. Mai 2019 (vgl. separater Ordner auf der Bürgergemeindekanzlei Chur).

108 Der heutige Art. 89 Abs. 1 lit. a GG entspricht Art. 79 Abs. 1 lit. a aGG.

wenn dieser Begriff aus historischer Sicht allein die materielle Armenpflege bzw. heutige Sozialhilfe im Auge hatte und haben konnte, durften Bürger- und Einwohnergemeinde zu Recht davon ausgehen, dass er auch ein modifiziertes Verständnis von Sozialhilfe im Sinne einer vorbeugenden Unterstützung mitumfasste. Damit aber hatte die Bürgergemeinde die Gewissheit, dass sie das Eigentum an den fraglichen Grundstücken und Anstalten auch weiterhin für sich beanspruchen konnte.

6.2.2. Zizers: Verletzter Konnex von Aufgabenwahrnehmung und Eigentumszugehörigkeit?

Die Frage, wem das Eigentum an den Vermögenswerten für die Wahrnehmung der Armenfürsorge zuzuweisen sei, hatte im Zuge des Niederlassungsgesetzes von 1874 kantonsweit für jahrzehntelange Auseinandersetzungen gesorgt, und so auch zwischen den Exponenten der Bürgergemeinde und der politischen Gemeinde Zizers. Vor einem völlig anderen geschichtlichen und sozialen Hintergrund erhielt diese Frage im Zusammenhang mit der Regelung über die Zuständigkeit der Sozialhilfe 1994 wiederum eine gewisse Aktualität.

Die Statuten der Bürgergemeinde vom 9. Juli 1955 wiesen der bürgerlichen Armenbehörde die Verwaltung des bürgerlichen Armenwesens und des Armengutes sowie die Fürsorge für arme und hilfsbedürftige Mitbürger zu.[109] Mit einer Vereinbarung vom 10. Dezember 1976 übertrug die politische Gemeinde der Bürgergemeinde zusätzlich die Betreuung der allgemeinen Armenfürsorge,[110] was im Wesentlichen der Fortsetzung der bisherigen Praxis entsprach.[111] Die Bürgergemeinde wurde damit ermächtigt und verpflichtet, sämtliche Armenfälle durch ihre Armenbehörde selbstständig zu regeln, wobei über die allgemeine und die bürgerliche Armenfürsorge getrennte Rechnungen zu führen waren. In Übereinstimmung mit dem kantonalen Armengesetz hatte die politische Gemeinde den Rechnungsausfall der Armenfürsorge zu übernehmen. In aller Regel schlossen sowohl die bürgerliche als auch die allgemeine Fürsorge mit einem Defizit ab. So hatte die politische Gemeinde etwa im Jahr 1987 einen Ausgabenüberschuss von 69 725.10 Franken (bürgerliche Fürsorge 19 665.10 Franken, allgemeine Fürsorge 50 060 Franken), im Jahr 1993 einen solchen von 135 743.05 Franken (12 556.25 Franken bzw. 123 186.80 Franken) und 1994 einen Betrag von 88 287.85 Franken (bei einem ausnahmsweisen Vorschlag der bürgerlichen Fürsorge von 8 143.90 Franken) zu tragen.[112] Die Fürsorge wurde demzufolge bis 1994 allein von der Bürgergemeinde ausgeübt, während die politische Gemeinde mit der Übernahme des Ausgabenüberschusses des bürgerlichen und allgemeinen Fürsorgewesens und mit dem Einsatz von Steuergeldern einen massgeblichen Anteil an den Fürsorgekosten leistete. Diese Leistungen waren denn auch der Grund dafür, dass die Bürgergemeinde in den 1980er-Jahren von ihr verwaltetes Vermögen in Höhe von 264 708 Franken der politischen Gemeinde überwies, womit nach Auffassung der Bürgergemeinde ihr gesamtes Vermögen der allgemeinen Fürsorge an die politische Gemeinde übergeben wurde. Zudem leistete die Bürgergemeinde gleich wie die politische Gemeinde eine Zahlung an die Stiftung St. Johannes-Stift für den Ausbau als Altersheim in Höhe von 250 000 Franken, wovon sie je die Hälfte dem bürgerlichen Armenfonds und der allgemeinen Bürgerrechnung entnahm.

Die Bürgergemeinde sah sich 1994 aufgrund zunehmender Soziallasten einerseits und bescheidener Pacht- und Kapitalzinserträgen aus dem der Sozialhilfe dienenden Vermögen andererseits ausserstande, dem Kanton innert Jahresfrist seit Inkrafttreten des Lastenausgleichsgesetzes eine mögliche Vereinbarung über die Zuständigkeit der Fürsorge zur Genehmigung zu unterbreiten.[113] Hingegen kamen Bürger- und politische Gemeinde im Herbst 1994 überein, dass die Fürsorge vom Kassieramt der Einwohnergemeinde übernommen werde und die Zuständigkeit damit auf anfangs 1995 auf diese übergehe.[114] Darüber, ob die

---

109 Art. 17 der Statuten vom 3. Juli 1955 bzw. Art. 19 der am 14. April 1972 und 23. Mai 1975 teilrevidierten Statuten (lose Exemplare, Archiv Bürgergemeinde).

110 Archiv politische Gemeinde (Ordner «Fürsorge, Streitsache mit der Bürgergemeinde betr. Eigentumsausscheidung»).

111 Vgl. dazu die verschiedenen Verwaltungsrechnungen der Armenverwaltung Zizers (Archiv Bürgergemeinde).

112 Archiv BüG Zizers (Ordner «Fürsorge, Abr. 77–95»).

113 Vgl. dazu und zum Folgenden vor allem den Ordner «Fürsorge, Streitsache mit der Bürgergemeinde betr. Eigentumsausscheidung» (Archiv politische Gemeinde Zizers); vgl. zur Zuständigkeitsregelung oben Abschn. 6.2.

114 Die Vereinbarung vom 10. Dezember 1976 wurde durch den Gemeinderat auf Ende 1998 gekündigt und die Fürsorge ab dem 1. Januar 1999 einem Departement zugeteilt, wobei für die Vorbereitung der Geschäfte eine Fürsorgekommission gewählt wurde (Archiv politische Gemeinde, Protokolle vom 22. Januar 1998 der bürger-

Ausfallrechnung der bürgerlichen Fürsorge

		Rechnung 1980 Aufwand	Ertrag
Unterstützungen:			
Bürger in der Gemeinde wohnhaft Rückerstattungen	Fr.	-.--	Fr. 410.--
Bürger im Kanton wohnhaft Rückerstattungen	"	-.--	" 90.--
Bürger ausserh. d. Kantons wohnhaft Kantonsanteil und Rückerstattungen	"	3'167.55	" 991.10
Bürger in Anstalten Kantonsanteil und Rückerstattungen	"	6'349.15	" 2'858.05
Unterstützungen / Rückerstattungen	Fr.	9'516.70	Fr. 4'349.15
Verwaltungskosten: Fr. 6'335.--			
- Anteil allgemeine Fürsorge/ 89,5 % " 5'669.80			
Anteil bürgerliche Fürsorge/ 10,5 %	"	665.20	
Erträge:			
Anteil Fondserträgnisse			" 4'162.65
Pachtzinseinnahmen Armengüter			" 630.80
	Fr.	10'181.90	Fr. 9'142.60
Ausfall der bürgerlichen Fürsorgerechnung zu Lasten der politischen Gemeinde			" 1'039.30
	Fr.	10'181.90	Fr. 10'181.90

Abbildung 30:
Ausfallrechnung der bürgerlichen Fürsorge Zizers pro 1980.
Quelle: Archiv BüG Zizers, Ordner Fürsorge, Abr. 77–95.

Bürgergemeinde aufgrund des Zuständigkeitswechsels in der Sozialhilfe nun der politischen Gemeinde auch ihren Alters- und Pflegeheimfonds in Höhe von mehr als 531 000 Franken (per 31. Dezember 1995) zu überlassen habe, entstand zwischen den beiden Gemeinden eine heftige, zwei Jahre dauernde Kontroverse.

Der Alters- und Pflegeheimfonds war von der Bürgergemeinde im Jahr 1981 im Zusammenhang mit dem Abschluss von Baurechtsverträgen angelegt worden; er wurde mit den Baurechtszinsen und dem Fondsertrag geäufnet. Die Auseinandersetzungen drehten sich nun hauptsächlich um die Zweckbestimmung der Fondsmittel, d.h. um die Frage, ob diese Mittel der bürgerlichen Sozialhilfe dienten (und damit der politischen Gemeinde zuzuweisen wären) oder nicht. Die Bürgergemeinde stellte sich auf den Standpunkt, dass dieser zweckgebundene Fonds vom bürgerlichen Armenfonds klar zu unterscheiden sei, weil mit seinen Geldern ein Alters- und Pflegeheim finanziert werde, das nicht nur der Fürsorge Bedürftiger offenstehe. Weil damit auch das baurechtsbelastete Grundstück[115] nicht fürsorgerischen Zwecken diene, sei es von den Gesetzesanpassungen, welche eine Kongruenz von Aufgabenzuständigkeit und Vermögenseigentum verlangten,[116] nicht betroffen.

lichen Fürsorgekommission [Buch 9.1.1] und 24. August 1998 des Gemeindevorstandes).

115 Bei diesem Grundstück handelte es sich um das Areal des heutigen «Sportcenter Fünf Dörfer».

116 Vgl. Art. 89 Abs. 1 lit. a GG bzw. Art. 79 Abs. 1 lit. a aGG.

Die von beiden Parteien mit je beachtenswerten Argumenten geführte Auseinandersetzung um die Eigentumsausscheidung endete schliesslich in einem Vergleich vom 24./26. März 1999.[117] Im Wesentlichen wurde danach der politischen Gemeinde – ausser einigen Grundstücken, welche durch ihre Pachterträge der Sozialhilfe gedient hatten – das Reinvermögen des bürgerlichen Armenfonds in Höhe von 35 751.35 Franken (Stand 31. Dezember 1997) übertragen. Die Bürgergemeinde aber wurde im Eigentum der umstrittenen Parzelle wie auch des Alters- und Pflegeheimfonds belassen; der politischen Gemeinde ihrerseits wurde im Gegenzug von der Bürgergemeinde eine Landfläche zwecks Einzonung als Industrieland (Tardis) zugewiesen.

Der in der Gemeinde Zizers ausgetragene Streit um die Eigentumsausscheidung lässt mehrere, auch grundsätzliche Erkenntnisse zu. Als Erstes wurden die Meinungsverschiedenheiten über die Vermögenszugehörigkeit längst nicht mehr auf der früheren grundsätzlichen und rechtstheoretischen Ebene ausgetragen, sondern vor dem Hintergrund der real- und sachpolitischen Notwendigkeit einer zweckmässigen Erfüllung einer wichtigen Gemeindeaufgabe. Mit der nunmehr gesetzlich geschaffenen Verknüpfung der Aufgabenerfüllung mit dem Eigentum an den hierfür notwendigen Vermögenswerten wurde die Problematik also endgültig versachlicht, womit sich auch die früher heftig thematisierte Frage des «nackten Eigentums» nicht mehr stellte. Die emotionale Bindung zu früher genossenschaftlich dienenden Vermögenswerten war mittlerweile verloren gegangen. Die Art der Unterstützung hatte sich im Laufe der Jahrzehnte stark gewandelt und sich immer mehr weg von Sachwerten hin zu geldwerten Leistungen bewegt. Schliesslich zeigte der Ausgang der Streitangelegenheit in Zizers aber auch, dass der Gemeinde durchaus alternative Quellen zur Finanzierung der Sozialhilfe zur Verfügung standen und sie sich deshalb zugunsten der Förderung einer anderen wichtigen Aufgabe kompromissbereit zeigen konnte. Letztlich war diese Flexibilität auch Ausdruck eines veränderten Stellenwertes der Fürsorge im Pflichtenheft der Gemeinde.

6.3. Fazit: Solidaritätswerk mit Schwächen

Die Revision des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich im Jahr 1984 hatte keine Veranlassung gesehen, für die Berechnung der Finanzkraft der Gemeinden deren Unterstützungslasten einzubeziehen. Sie fielen bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde zu wenig stark ins Gewicht. Es mochte deshalb auf den ersten Blick erstaunen, dass nur zehn Jahre später mit dem Lastenausgleichsgesetz für bestimmte Sozialleistungen dennoch ein Projekt mit sozialpolitischem Inhalt aufgegleist wurde. Die Erklärung liegt darin, dass das Unterstützungsgesetz von Anfang an zu einer spürbaren Reduktion der Fürsorgelasten geführt hatte und die Leistungen daraus im Gemeindehaushalt keine massgebende Grösse mehr darstellten. Das Lastenausgleichsgesetz andererseits setzte mit der Nivellierung der Soziallasten unter den Gemeinden sozusagen auf einer anderen «Regulierungsebene» an. Nicht mehr die Reduktion der Unterstützungsleistungen als solche, sondern deren «gerechte» Verteilung unter den Gemeinden war das Ziel.

Im Zuge neuer gesellschaftlicher Entwicklungen blieben jedoch auch die Bündner Gemeinden von bisher wenig bekannten und eher städtisch geprägten Sozialproblemen nicht verschont. Die gleichwertige und qualitativ gute Sozialberatung in den Regionen des Kantons verhinderte aber, dass sich die Aufwendungen für die materielle Hilfe im Finanzhaushalt der Gemeinden prägend auswirkten. Auch wenn damit viele, vor allem auch kleinere Bündner Gemeinden von neueren Armutserscheinungen ausgabenmässig nur wenig betroffen waren,[118] konnten vereinzelte kostenintensive Sozialfälle die Gemeindebudgets unverhältnismässig belasten. Mit dem «Spitzenbrecher»-Beitrag des neuen Lastenausgleichs wurden diese von 1995 bis 2005 markant steigenden «Ausreisser» geglättet. Weil der Kanton in solchen Fällen stark unterstützend wirkte, konnte dies durchaus zu fehlenden Anreizen in den Gemeinden führen, mit den Unterstützungsleistungen haushälterisch umzugehen.[119] Überdies kam die Verschiebung dieser Lasten auf den Kanton in gewisser Weise einer potenziellen, systemwidrigen Aufgabenverschiebung in der materiellen Sozialhilfe gleich.

---

117 Vgl. Archiv politische Gemeinde (Ordner «Fürsorge, Streitsache mit der Bürgergemeinde betr. Eigentumsausscheidung», Lasche 24).

118 Vgl. dazu Höpflinger / Hafner (1996), S. 30, 37.

119 Es waren unter anderem denn auch diese Fehlanreize für eine relativ grosse Zahl von Gemeinden, welche anlässlich der FA-Reform im Jahr 2013 ausdrücklich als Mangel des Soziallastenausgleichs bezeichnet wurden.

Dem Soziallastenausgleich lag ein Vier-Stufen-System zugrunde. Dieses führte dazu, dass sich die Gemeinden in höherem Umfang an Lasten anderer Gemeinden beteiligen mussten, welche sie nicht verursachten bzw. nicht beeinflussen konnten. Das mochten die betroffenen Gemeinden als ungerecht empfinden. Das im Mechanismus angelegte Solidaritätsprinzip bewirkte aber einen nochmals weitergehenden Ausgleich der Gemeinden bei den Unterstützungsleistungen. Die nivellierten Aufwendungen übten innerhalb der Gemeindefinanzen keine dominierende Wirkung mehr aus. Dennoch sahen sich die Bürgergemeinden mit ihren begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen ausserstande, den Anforderungen an die praktische Fürsorge mit ihren neuen Erscheinungsformen zu genügen. Mit wenigen Ausnahmen mussten sie die Aufgabe definitiv den politischen Gemeinden überlassen.

Bei der Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe wurden gemeindeweise durchaus unterschiedliche Lösungswege verfolgt. So behielt etwa in Chur die Bürgergemeinde mit einem Beitrag an die Fürsorgeaufwendungen der städtischen Sozialdienste das Eigentum an ihren Vermögenswerten bei, was nicht zuletzt emotional wichtig und für ihren Status prägend war. Zudem beteiligte sich die Bürgergemeinde damals wie heute weiterhin substanziell an der materiellen Fürsorge. Demgegenüber erfolgte in der Gemeinde Zizers, wenn auch zeitlich verzögert und unter anderen historischen Vorzeichen, mit dem Übergang der Fürsorge von der Bürger- auf die politische Gemeinde in organisations- wie in finanzmässiger Hinsicht ein klarer Schnitt. Gemeinsam ist beiden vorgestellten Beispielen, dass mit den neuen gesetzlichen Grundlagen die gemeindeinternen Zuständigkeiten in der Fürsorge bereinigt wurden und somit die gewünschte organisatorische Klarheit hergestellt wurde. Veränderte soziale Verhältnisse hatten endgültig dazu geführt, dass die Bürgergemeinden ihre einst dominierende Stellung im Armenwesen an die politischen Gemeinden abgetreten hatten. Derweil eröffneten sich vielen von ihnen andere gemeinnützige Tätigkeitsfelder, welche darauf gerichtet waren und heute noch sind, die Allgemeinheit etwa in kulturellen, gesellschaftlichen, geistigen oder auch sportlichen Bereichen nachhaltig und auch selbstlos zu fördern.

7. Reform des Finanzausgleichs 2013: Weiterer Ausgleich zwischen reicheren und ärmeren Gemeinden

Die gross angelegte Reform des bündnerischen Finanzausgleichs 2013[120] hatte zu ihrem Hauptinhalt, die Finanzflüsse zwischen dem Kanton und seinen Gemeinden zu entflechten. Das Reformvorhaben sollte, anders ausgedrückt, die Aufgabenfinanzierung klären und vereinfachen und so die Gemeinden stärken, indem sie mehr frei verfügbare Mittel erhielten.

Im Bereich der Sozialleistungen sollten die immer stärker zutage tretenden Schwachstellen des Soziallastenausgleiches von 1994 behoben werden.[121] Das Ausgleichsinstrument von 1994 sollte aber nicht ersatzlos aufgehoben werden, war ihm in der Gesamtbeurteilung doch eine grosse Wirkung zuerkannt worden.[122] Das neue Reformwerk zielte vor allem mit dem «Lastenausgleich Soziales» darauf ab, den Gemeinden noch vermehrt jene Unterstützungsleistungen abzunehmen, welche sie nicht beeinflussen konnten. Dazu gehört, dass den Gemeinden die Kosten des Massnahmenvollzugs in Anstalten nicht weiterverrechnet werden. Allein dieser Verzicht bedeutet gemäss Botschaft, dass aufgrund der durchschnittlichen Aufwendungen der Jahre 2010/11 der Kanton mit 2 891 134 Millionen Franken mehrbelastet wird bzw. die Gemeinden in dieser Höhe entlastet werden.[123] Als zweite Massnahme übernahm der Kanton jene Unterstützungsleistungen für Bündner Bürger und Bürgerinnen in Drittkantonen, welche bisher von der Bündner Bürgergemeinde der Unterstützten getragen wurden,[124] was auf der

120 Mehrfach zit. B 2013–2014, S. 211; GRP 2013/2014, S. 433, 466, 484, 511. Die FA-Reform wurde von der Regierung mit Beschluss vom 18. November 2014 auf den 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt. Mit ihr wurde das Lastenausgleichsgesetz von 1994 aufgehoben (vgl. Art. 17 Finanzausgleichsgesetz bzw. B 2013–2014, S. 211, 371).

121 Die Botschaft zur FA-Reform bezeichnete das bisherige Lastenausgleichssystem als «zu vielschichtig [und] administrativ sehr aufwändig»; zudem beinhalte es «fragwürdige Anreizwirkungen für Gemeinden im Bereich der Spitzenbrecher-Beiträge»; darüber hinaus belaste es die Gemeinden in hohem Masse mit Kosten, die sie nicht beeinflussen können und auch nicht verursacht haben (zit. Botschaft, S. 211, 232, 253).

122 Zit. B 2013–2014, S. 211, 248.

123 Vgl. dazu und zu den folgenden Zahlen zit. Botschaft, S. 211, 266–267.

124 Nach Art. 16 ZUG hatte der Heimatkanton dem Wohnkanton die Kosten der Unterstützung für diejenigen Bedürftigen zu erstatten, die noch nicht zwei Jahre lang

Basis der Jahre 2010/11 nochmals einer Kostenverschiebung von 2 568 520 Franken zugunsten der Gemeinden entsprach. Zusammen mit der dritten Komponente des Lastenausgleichs, der Neukonzeption des Ausgleichsmodells,[125] beteiligen sich der Kanton mit etwa 8,2 Millionen Franken und die Gemeinden mit rund 17,9 Millionen Franken an den Nettoaufwendungen der materiellen Sozialhilfe in etwa früherem Umfang.

Auf einzelgemeindlicher Ebene zeigte und zeigt sich die Wirkung der Finanzausgleichsreform darin, dass die Aufwendungen für die soziale Sicherheit noch stärker als bisher geglättet werden, d. h. dass die finanziell bessergestellten Gemeinden die kostenmässig überdurchschnittlich betroffenen Gemeinden weiter entlasten. Die Ausgaben für diesen Verwaltungszweig erreichen heute für keine Gemeinde mehr jene existenzgefährdenden Ausmasse und sie bergen auch nicht die sozialpolitische Sprengkraft früherer Jahre und Jahrzehnte. Dennoch trägt das jüngste Solidaritätswerk zum Ziel möglichst gesunder kommunaler Finanzhaushalte massgeblich bei.

8. Fazit und Würdigung: Entlastungswirkung in sozialpolitisch dynamischem Umfeld

Das Rad der gesellschaftlichen und sozialpolitischen Entwicklungen begann sich seit der Mitte des 20. Jahrhunderts immer rascher zu drehen. Empfindungen wie Gerechtigkeit und Solidarität erhielten in der öffentlichen Wahrnehmung einen immer höheren Stellenwert. Eine moderne, aufgeklärte und industrialisierte Gesellschaft im fortgeschrittenen 20. Jahrhundert konnte nicht mehr zulassen, dass sich seine bedürftigen Mitglieder nicht frei in der Schweiz niederlassen konnten, ohne Nachteile befürchten zu müssen. Die Einführung der uneingeschränkten Niederlassungsfreiheit durch die revidierte Bundesverfassung und das Zuständigkeitsgesetz 1977 beseitigten die letzten Hindernisse, womit jahrzehntelange Diskriminierungen von Unterstützten ein Ende fanden. Die Zuwanderungskantone verhinderten zwar einen vollständigen Finanzierungswechsel vorerst noch, doch die Tür zur wohnörtlichen Fürsorge war aufgestossen, und die Tage des Heimatprinzips waren bald gezählt. Eine Entwicklungslinie mit unzähligen Schicksalen, geprägt von individueller Not und Elend wie auch von ökonomischen Überlebenskämpfen überforderter Gemeinden, hatte ein Ende gefunden. Ein altes Postulat war damit endlich erfüllt.

Als «Auswanderungskanton» war Graubünden ganz besonders am neuen Finanzierungsprinzip interessiert. Mit dem Unterstützungsgesetz passte der Kanton die neuen Grundsätze auch für die innerkommunalen Armenfälle an, womit die Fürsorge gesetzlich vereinheitlicht wie auch administrativ vereinfacht wurde.

In den 1970er-Jahren erhielten bisher unbekannte, gesellschaftsbedingte Armutsrisiken starken Auftrieb. Absolute Armut wegen Hunger, Obdachlosigkeit oder Kleidermangel war im Begriff, einer weit komplexeren soziokulturellen Armut Platz zu machen. Die Folgen dieses Wandels wirkten sich auf ganz unterschiedlichen Ebenen direkt oder indirekt aus. So erschwerten es etwa die neuen Praktiken sozialer Arbeit den Bürgergemeinden, die Fürsorge für ihre Bürger weiterhin selbst zu betreiben. Zusammen mit der aufwendigen Betreuung liessen sich die Unterstützungskosten immer schwieriger berechnen, womit die Bürgergemeinden auch unter diesem Aspekt die Aufgabe vermehrt der politischen Gemeinde anvertrauen mussten.

So charakterisierte sich das Unterstützungsgesetz denn als das Bestreben, den Kostenausgleich zwischen der Heimat- und der Wohnortsgemeinde des Bedürftigen weiter voranzutreiben, indem die Warte- oder Karenzfristen für die Ersatzpflicht der Heimatgemeinde nochmals verkürzt wurden. Mit diesem eigentlich statischen Teil der Vorlage hätten sich die künftigen Mehr- und Minderbelastungen des Kantons und der Gemeinden einigermassen zuverlässig berechnen lassen. Demgegenüber erschwerte aber eben eine gewissermassen dynamische Komponente in Form unvorhersehbarer und meistens kostenintensiver Armutsrisiken, die Wirkung des Unterstützungsgesetzes abzuschätzen. Weitere belastende Faktoren wie etwa die starke Teuerung taten ein Übriges. Einsparungseffekte aufgrund des Unterstützungsgesetzes wurden dadurch in manchen Fällen wiederum zunich-

ununterbrochen im Wohnkanton Wohnsitz hatten. Art. 9 des Unterstützungsgesetzes konnte damit aufgehoben werden.

125 Das heisst, die Gemeinden tragen primär die Kosten für die Unterstützungsleistungen (und die Alimentenbevorschussungen) für in Graubünden wohnhafte Personen, wobei der Soziallastenausgleich übermässige, nicht tragbare Lasten der Gemeinden in diesen Bereichen abdeckt (vgl. dazu im Einzelnen B 2013–2014, S. 211, 251–254 bzw. zur Ausgestaltung unter Geltung des Soziallastenausgleichs 1994 oben Kap. IX.6.1.1.).

tegemacht. Die vordergründig nicht erklärbaren, uneinheitlichen Ausgabenverläufe verschiedener Gemeinden an der Schnittstelle zum neuen Unterstützungsgesetz sind das Ergebnis dieses ganzen Konglomerates an Einflussgrössen.

Als grundsätzliche Erkenntnis kann immerhin festgestellt werden, dass mit dem Unterstützungsgesetz die Fürsorgelasten der Gemeinden weiter stabilisiert wurden. Wie schon beim Armengesetz erwies es sich aber als wenig aussichtsreich, das Gesetz auf seine spezifischen Wirkungen auf die Gemeindefinanzen zuverlässig zu beurteilen.

Anmerkungen zu Tabelle 64 (S. *)

1 Noch im Vorjahr hatte das Konto zufolge Eingang von zwei grösseren Erstattungen und des erhöhten Kantonsbeitrages aus dem «Vagantenkredit» ausnahmsweise und erstmals mit einem Einnahmenüberschuss von 5 956.05 Franken abgeschlossen. Bereits 1978 bewegte sich der Ausgabenüberschuss aber wieder auf der durchschnittlichen Höhe der Jahre 1975 und 1976 (StAGR X 1 e 5, Mappe 10).

2 Im Bericht zur Jahresrechnung 1978 schreibt das Gemeindeinspektorat den Aufwendungen für Armenunterstützungen auch weiterhin einen entscheidenden Einfluss auf die Gemeindefinanzen zu (StAGR X 1 e 5, Mappe 10).

3 Im Vorjahr hatte das Gemeindeinspektorat festgehalten, dass die Belastung für Armenunterstützungen (36 671 Franken) für eine 215 Einwohner zählende Gemeinde nach wie vor ausserordentlich hoch sei. Mit einer etwas kleineren Last als 1981 beanspruchte das Armenwesen 1982 mehr als ein Viertel des Gemeindesteuerertrages (StAGR X 1 e 5, Mappe 10).

4 Jahresrechnung 1975/76 (1. Februar 1975 bis 31. März 1976).

5 Der Vorschlag entstand aufgrund ausserordentlicher Erstattungen und Minderausgaben (StAGR X 1 e 5, Mappe 16).

6 Zur wesentlich besseren Rechnung für das Armenwesen als budgetiert stellte der Gemeindevorstand fest, dass eine auch nur annähernde Voraussage der zu erwartenden Aufwendungen schwierig sei, weil in der Gemeinde selbst keine Armenfälle zu verzeichnen seien. Für auswärts wohnende Bürger sei die Höhe der anfallenden Armenkosten nicht überblickbar (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).

7 Der Vorschlag kam zustande, weil ein grösserer Unterstützungsfall aus früheren Jahren voll zurückerstattet wurde (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).

8 Wie in den Vorjahren fiel der überwiegende Teil aller Aufwendungen der öffentlichen Fürsorge ausserhalb der Gemeinde an. Viele Unterstützungsfälle waren bloss temporärer Natur. Wie bereits die Gemeinde Untervaz betonte auch die Gemeinde Vaz/Obervaz in ihrem Jahresbericht 1981 (und auch 1985) die Schwierigkeit, im Fürsorgewesen eine einigermassen zuverlässige Budgetierung vorzunehmen (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).

9 Ernüchtert stellt die Gemeinde fest, dass sich die Unterstützungsfälle (und damit natürlich auch die Unterstützungsleistungen) jährlich erhöhten (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).

10 Berichte der folgenden Jahre gehen verschiedentlich auf die Ursachen der gestiegenen Unterstützungen ein. So werden etwa die Auswirkungen der Rezession oder die massive Erhöhung der Pflegekosten in den verschiedenen Anstalten (von 70.50 Franken pro Tag im ersten Quartal 1983 auf 90.75 Franken ab 1. Mai 1984) als Gründe erkannt (1983, 1984). Im Jahr 1989 ging der grösste Teil der Unterstützungsleistungen in der Höhe von 223 000 Franken an Bedürftige in Anstalten, Spitälern oder Heimen.

X. GESETZ ÜBER DIE ÖFFENTLICHE SOZIALHILFE IM KANTON GRAUBÜNDEN (SOZIAHLHILFEGESETZ) von 1986: Anpassung an zeitgemässe Sozialarbeit mit bewährter Organisation

1. Ausgangslage und Revisionsgründe: Gesellschaftliche Entwicklungen mit neuen Armutsrisiken

Die Trunksucht bildete eines der drängendsten gesellschaftspolitischen Probleme in den Jahrzehnten um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert. Sie gab denn auch den Anstoss für das Fürsorgegesetz von 1920, welches daneben der Fürsorge von Personen mit einem «liederlichen Lebenswandel» und den «Vaganten» galt. Dem Gesetz kam in zweifacher Hinsicht eine wegweisende Wirkung zu. Organisatorisch verblieb das Unterstützungswesen bei den Gemeinden, während dem Kanton mit dem Fürsorgewesen die allgemeine und persönliche Hilfe[1] im Sinne einer präventiven Unterstützung hilfsbedürftiger Personen zugewiesen wurde. Der Paradigmenwechsel weg von der Verwaltung hin zur Hilfe für Menschen in Not führte zu einem zentralen, kantonalen Betreuungsmodell auf der Basis des Fürsorgegedankens.[2] Der Dezentralisationsansatz der Organisationsverordnung von 1943 verstärkte die Sozialhilfestrukturen zusätzlich. Künftige Modelle sollten darauf aufbauen können.

Der wirtschaftliche Aufschwung und gesellschaftliche Veränderungen ab etwa der Mitte des letzten Jahrhunderts führten zu einer fundamentalen Umgestaltung der Fürsorgelandschaft. Die «alte» Armut mit ihrer materiellen Not wurde zusehends verdrängt von neuen armutsfördernden Phänomenen. Einzig der Alkoholismus beschäftigte die Behörden mit seiner sozialen und finanziellen Komponente auch über diese sozialpolitische «Wendezeit» hinaus.[3] Gerade im ländlichen Raum war das Alkoholproblem im Gegensatz zum Drogenkonsum immer noch beinahe allgegenwärtig und sozial breit verteilt.[4]

Dennoch verdrängten die neuen vielschichtigen Sozialprobleme die alten Armutsbilder und förderten gewissermassen eine andere Schicht Hilfsbedürftiger zutage. Die soziale Arbeit hatte sich neuen Schwerpunkten zuzuwenden; der Betreuungs- und Beratungsaspekt wurde zu ihrem zentralen Aufgabengebiet. Angesichts dieser Wandlungsprozesse liessen sich das Fürsorgegesetz und die Organisationsverordnung von 1943 aber nicht mehr länger mit dem Verständnis einer modernen Sozialhilfepolitik vereinbaren.

In den 1970er-Jahren waren erste Zweifel an der Tauglichkeit des Fürsorgegesetzes gegenüber den neuen sozialen Problemstellungen aufgekommen. Ein breit angelegtes Konzept bereitete eine neue Fürsorgegesetzgebung vor. Der Anpassungsbedarf blieb auch seitens der Regierung unbestritten. Im Landesbericht von 1982 erklärte sie eine Revision der bestehenden gesetzlichen Grundlagen im Fürsorgewesen zu den Zielen und Leitlinien in den kommenden Jahren.[5] Die Aufgaben der Gemeinden und des Kantons seien zu überprüfen und eine effizientere Ausgestaltung des Fürsorgewesens sei anzustreben. Eine Motion von Grossrat Jörimann vom 23. Februar 1983 gab dann den eigentlichen Anstoss für ein neues Sozialhilfegesetz.[6] Der Vorstoss hob drei schon länger bekannte Kernanliegen hervor: Zunächst müsse ein neues Gesetz das überholte «Lasterprinzip» überwinden und sich mit den heutigen sozialen Problemen (z. B. Drogenfürsorge) beschäftigen. Sodann sollte es den Präventionsgedanken fördern und schliesslich einer zeitgemässen, diskriminierungsfreien Terminologie folgen. In ihrer Antwort in der Maisession 1983 anerkannte die Regierung, dass die Aufgaben, Ziele, Strukturen und die Arbeitsmethoden in der Sozialhilfe neu auszurichten seien. Die traditionelle Fürsorge sei in eine zeitgemässe Sozialarbeit zu überführen.

Am 7. Dezember 1986 wurde das neue Sozialhilfegesetz vom Bündner Souverän mit grosser Mehrheit angenommen.[7] Es löste das Fürsorgegesetz von 1920 und die Organisationsverordnung

---

1 Vgl. zur Abgrenzung gegenüber der materiellen Hilfe unten Abschn. 2.1. und schon Kap. IX.2., Anm. 7.

2 Degiacomi (2008), S. 45.

3 Vgl. dazu Bericht der Regierung über das Alkoholproblem in Graubünden (B 1984/85, S. 1).

4 Höpflinger / Hafner (1996), S. 34.

5 LB 1982, S. 13.

6 GRP 1982/83, S. 781.

7 20 356 Ja-Stimmen standen 8 183 Nein-Stimmen gegenüber (HBG IV, S. 361).

von 1943 ab und trat auf den 1. Januar 1987 in Kraft. Es gilt in seinen Grundzügen bis heute weiter.

2. Rahmengesetz mit organisationsrechtlichem Schwerpunkt

Das Sozialhilfegesetz charakterisiert sich als Rahmenerlass mit finanzrechtlichem Einschlag. Schwergewichtig regelt es die Aufgabenzuweisung und die Organisation der kantonalen Sozialdienste.[8]

2.1. Keine grundsätzlichen Strukturanpassungen

Die vom Grossen Rat im Jahr 1943 erlassene Verordnung zum Fürsorgegesetz hatte den elf neu geschaffenen kantonalen Bezirksfürsorgestellen als zentrale Aufgaben die Tuberkulosenfürsorge sowie die Kinder- und Familienfürsorge übertragen. Mit dem kantonalen Amt in Chur, dem neben der administrativen Leitung des Fürsorgewesens unter anderem auch die Fürsorge für Alkoholkranke im ganzen Kantonsgebiet oblag, verfügte der Kanton über einen kantonsweiten, wirksamen Sozialdienst. Im Zuge des einsetzenden Wirtschaftsaufschwungs der Nachkriegszeit und des Rückgangs der materiellen Not verlagerte sich das Tätigkeitsfeld der Bezirksfürsorgestellen markant. Die kantonalen Fürsorgedienste hatten sich den neuen Anforderungen aber stetig angepasst. So umfasste das Kantonale Sozialamt 1986 neben der zentralen Amtsleitung in Chur weitere 25 regional verteilte Sozialarbeiterstellen, womit ausser der Stadt Chur jede Gemeinde des Kantons einer Bezirks- und einer Alkoholfürsorgestelle angeschlossen war.[9] Mit dem neuen Sozialhilfegesetz mussten denn auch nicht grundlegend neue Sozialstrukturen aufgebaut werden; die bestehenden erwiesen sich weitgehend als zweckmässig und tauglich, um den neuen Herausforderungen wirksam begegnen zu können.

Die Vorlage stellte sicher, dass jede hilfsbedürftige Person Zugang zu einem umfassenden Sozialdienst erhält, wobei die Sozialhilfe entweder auf gemeindeeigener oder kantonaler Ebene (d. h. durch öffentliche Sozialdienste) oder aber durch private Institutionen erbracht werden konnte bzw. kann. Die Unterstützungsbedürftigkeit war durch vielschichtige Faktoren gesellschaftlich-struktureller und individuell-psychosozialer Natur bedingt,[10] was ihre Bekämpfung immer anspruchsvoller machte. Die meisten Gemeinden sahen sich deswegen fachtechnisch und personell immer weniger in der Lage, den hohen Ansprüchen zu genügen. Die primäre Zuständigkeit der Gemeinden im Bereich des Armenwesens bzw. der Sozialhilfe wurde ausgehöhlt zugunsten von polyvalenten, mit verschiedenen Aufgaben des Sozialwesens[11] betrauten kantonalen Sozialdiensten mit ausgebildeten Sozialarbeitern. Die Sozialdienste lösten die bisherigen Bezirksfürsorgestellen und Alkoholfürsorgestellen ab; sie sind in ihrem Gebiet umfassend für die (persönliche) Sozialhilfe zuständig. Den Anforderungen des Sozialhilfegesetzes[12] genügten nur die beiden Gemeinden Chur[13] und Davos,[14] welche die Fürsorge damit in eigener Regie wahrnahmen. Die Bürgergemeinden waren faktisch nicht mehr in der Lage, Aufgaben der Fürsorge anforderungsgerecht wahrzunehmen.

Allein schon der Blick auf die einwohnermässigen Grössenverhältnisse der Gemeinden genügte, um zu erkennen, dass sie die Sozialhilfe in

---

8 Unter einem Sozialdienst versteht man systematische Vorkehren, die Individuen oder Gruppen eine bessere psychosoziale Anpassung ermöglichen sollen (Rickenbach, in: Der Armenpfleger 1/1964, S. 8). Organisatorisch kann die persönliche Sozialhilfe entweder durch gemeindeeigene Sozialdienste (vgl. Art. 5 SG), durch Regionale Sozialdienste (vgl. Art. 5 in Verbindung mit Art. 9 lit. b und Art. 11 Abs. 1 SG) oder im Sonderfall auch durch eine Gemeindeverbindung wahrgenommen werden (vgl. B 1985–86 betreffend den Erlass eines Sozialhilfegesetzes, S. 555, 571–572).

9 Joss, Von der Fürsorge zur Sozialhilfe: Eine lange Evolution (BZ vom 14. November 1986, S. 7). Vgl. zur Entwicklung und zum Ausbau des Kantonalen Fürsorgeamtes nach 1954 Joss/Vögeli (1988), S. 17–19.

10 Zit. B 1985–86, S. 555, 561, wo die Armut auch als «fehlender Zugang zu gesellschaftlichen Chancen» umschrieben wurde.

11 Beratung und Hilfe bei persönlichen und familiären Problemen, Suchtproblemen, Finanzfragen, Mutterschaftsbeiträge, Pflegekinderwesen, Adoptionswesen, Arbeitsprobleme usw. (vgl. Höpflinger/Hafner [1996], S. 62).

12 Abgesehen davon, dass das zusammenhängende Einzugsgebiet mindestens 7 000 Einwohner umfassen musste, hatten die gemeindeeigenen Sozialdienste alle Aufgaben der öffentlichen Sozialhilfe durch ausgebildete Sozialarbeiter zu erfüllen (Art. 7 SG).

13 Auf das Jahr 2004 kündigte die Stadt Chur die Führung des gemeindeeigenen Sozialdienstes, womit aktuell Davos als einzige Gemeinde einen eigenen Sozialdienst unterhält.

14 Auf den 1. März 1987 wurde die bisher vom Kanton geführte Bezirksfürsorgestelle aufgehoben und die Aufgaben des Sozialdienstes neu vom Gemeindesozialdienst Davos übernommen.

der gebotenen Qualität nicht mehr wahrnehmen konnten. 1950 wiesen von total 221 Gemeinden noch deren 33 eine Einwohnerzahl bis 100 Personen auf, 1980 (bei noch 215 Gemeinden) waren es schon 48 (davon 18 mit weniger als 50 Einwohnern). Dabei zählten mit 95 Gemeinden 44 Prozent von ihnen weniger als 200 Einwohnerinnen und Einwohner.[15] Es war offensichtlich, dass vorab solch kleine Gemeindegebilde personell und infrastrukturmässig nicht in der Lage waren, eine Aufgabe wie die komplexe Sozialhilfe eigenständig wahrzunehmen. Darüber hinaus wirkte ohne Zweifel auch die mit den Gemeindestrukturen verbundene und damit konfliktbehaftete Nähe zwischen Bezüger und Geber hinderlich.[16]

Mit Ausnahme der Gemeinde Davos (und Chur) führte das Sozialhilfegesetz damit zu einer strukturellen Trennung. Während die Sozialberatung (persönliche Hilfe) vom Kanton wahrgenommen wird, legen die kommunalen Sozialbehörden die Sozialhilfe fest und verfügen und zahlen Leistungen aus (materielle Sozialhilfe). Die Organisation konnte dabei weitgehend auf den vorhandenen, gewachsenen Strukturen mit den Bezirksfürsorgestellen aufbauen. Deren Vermögenswerte wurden mit dem neuen Sozialhilfegesetz aufgelöst und in einem kantonalen Sozialhilfefonds zusammengefasst.

2.2. Notwendige Anpassung der Kantonsverfassung

Der Art. 40 Abs. 3 der Kantonsverfassung von 1892 wies das Armenwesen in die alleinige Zuständigkeit der Gemeinden, soweit sie nicht Sache der bürgerlichen Korporationen bzw. der Bürgergemeinde war. Der Kanton betätigte sich aber immer stärker auf dem ursprünglich allein der Gemeinde vorbehaltenen Aufgabenfeld der Fürsorge, was verfassungsrechtliche Bedenken provozierte. Der im Grunde schon länger bestehende Konflikt mit der einschlägigen Verfassungsbestimmung musste behoben werden. Mit einer Zusatzbotschaft schuf die Regierung zweifache Klarstellung. Einerseits konnte der Kanton die ihm vom Sozialhilfegesetz zugewiesenen Aufgaben nun auf einer gesicherten Rechtsgrundlage wahrnehmen, andererseits wurde gleich auch der nicht mehr zeitgemässe Begriff «Armenwesen» durch denjenigen der «Sozialhilfe» ersetzt.[17] Die gleichzeitig mit dem Sozialhilfegesetz unterbreitete Verfassungsbestimmung verpflichtete die Gemeinden, «für gute Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten, namentlich für das Schulwesen und die Sozialhilfe zu sorgen, soweit diese nicht Sache der Bürgergemeinde *und des Kantons* ist». Damit fand die bisher bereits praktizierte Aufgabenentflechtung in der Sozialhilfe zwischen den Gemeinden und dem Kanton auch ihren verfassungsrechtlichen Ausdruck.

Die aktuelle Kantonsverfassung vom 14. September 2003 legt in ihrem Art. 86 Abs. 1 und 2 fest, dass der Kanton und die Gemeinden für ausreichende Betreuung, Unterstützung und Eingliederung von hilfsbedürftigen Menschen sorgen und die soziale und berufliche Eingliederung von Menschen fördern, die wegen einer Behinderung, einer Krankheit oder aus anderen Gründen benachteiligt sind.

3. Unterstützungskosten: Steigende Belastung bei gleichbleibendem Finanzierungsschlüssel

3.1. Abgelehnte Mehrbelastung für die Gemeinde

Schon in ihrer Antwort auf die erwähnte Motion Jörimann im Jahr 1983 vertrat die Regierung die Auffassung, dass all jene Gemeinden, welche über keinen eigenen Sozialdienst verfügten, sich angemessen an den entstehenden Kosten zu beteiligen hätten, weil sie aus der kantonalen Dienstleistung erheblich von einer primär kommunalen Aufgabe entlastet würden.[18] Sie sah die Lösung darin, dass der Kanton zwar auf eine direkte umfassende finanzielle Abgeltung seiner Aufwendungen verzichten, die Kosten in der Höhe von rund 2,1 Millionen Franken[19] aber wenigstens teilweise kompensiert werden sollten, indem der Kantonsbeitrag von einem Viertel der Unterstützungsleistungen der Gemeinden gemäss Unterstützungs-

---

15 Bericht der Regierung über die Entvölkerung des Berggebietes (B 1984–85, S. 39, 48).

16 Vgl. auch Joss/Vögeli (1988), Anhang 16, S. A 19.

17 B 1986–87 betreffend die Änderung der Kantonsverfassung (öffentliche Sozialhilfe), S. 165; GRP Mai 1986, S. 90; die Verfassungsergänzung erhielt ein vergleichbares Volksmehr wie das Sozialhilfegesetz (vgl. Anm. 7).

18 GRP 1983/84, S. 131.

19 Aufwendungen des kantonalen Fürsorgeamtes gemäss Dienststellenrechnung 1984.

gesetz[20] (rund 1,1 Millionen Franken) aufgehoben würde. Demgegenüber sollten jene Gemeinden mit eigenem Sozialdienst die ihnen daraus erwachsenden Kosten erstattet erhalten.[21] Was als Anreiz für die Gemeinden, die Sozialhilfe als Gemeindeaufgabe in eigener Verantwortung zu führen, gedacht war, musste wie erwähnt an den realen Verhältnissen scheitern.

Zusammengefasst hätte für den Kanton aus der angedachten Regelung bei Gesamtaufwendungen für die Fürsorge und die Unterstützung von gut 3,5 Millionen Franken eine Entlastung von rund 220 000 Franken resultiert. Die Gemeinden ihrerseits wären bei einer Gesamtbelastung für diesen Verwaltungszweig von ca. 4,1 Millionen Franken (je für das Jahr 1984) mit rund 336 000 Franken mehr belastet worden.[22] Ausser den beiden Gemeinden Chur und Davos mit ihren eigenen Sozialdiensten hätten alle anderen Gemeinden mit Mehrkosten zu rechnen gehabt. Der Anteil der Gemeinden an den finanziellen Leistungen von Kanton und Gemeinden für den Bereich der Fürsorge und der Unterstützungen wäre dabei von 54 Prozent auf 58 Prozent gestiegen, jener des Kantons von 46 Prozent auf 42 Prozent gesunken.

Das Ansinnen der Regierung war schon in der Vorberatungskommission auf Kritik gestossen, und auch der Grosse Rat stemmte sich gegen eine solche Finanzentflechtung. Dabei fruchteten auch die regierungsrätlichen Hinweise nichts, dass die Gemeinden ihren Steuerfuss korrigieren könnten bzw. dass der Kanton durch das neue Steuergesetz und die Teilrevision des Mittelschulgesetzes zusätzlich stark belastet werde.[23] Die vom Rat beschlossene Formulierung im Sozialhilfegesetz, dass «die materielle Sozialhilfe [...] Sache der Gemeinden [ist]. Der Kanton beteiligt sich daran gemäss Unterstützungsgesetz»,[24] hielt die Kostenbeteiligung des Kantons im Bereich der materiellen Sozialhilfe weiter aufrecht (und rechtfertigte dadurch die Teilrevision von Art. 40 Abs. 3 der Kantonsverfassung endgültig). Der Kanton trug damit die Kosten für das Fürsorgewesen auch künftig selber und entschädigte darüber hinaus die Gemeinden weiterhin mit einem Viertel an ihren Unterstützungskosten. Am Verteilschlüssel gemäss Unterstützungsgesetz änderte sich also nichts. Dies bewahrte die Gemeinden angesichts der wieder steigenden Fürsorgeaufwendungen seit etwa zehn bis fünfzehn Jahren vor noch höheren Lasten.

3.2. Wieder zunehmende Fürsorgelasten[25]

Die frühen 1980er-Jahre markierten eine gewisse Kehrtwende bei den Fürsorgeaufwendungen. Das liess sich nicht nur im Spiegel jener finanzschwachen Gemeinden ablesen, die unter dem Titel «Armenwesen» Auszahlungen aus dem Ausgleichsfonds des interkommunalen Finanzausgleichs erhielten,[26] sondern auch der alljährlichen Statistik des Unterstützungswesens entnehmen, welche die öffentlichen Unterstützungen gemäss eidgenössischem und kantonalem Gesetz auswies (in Tausend Franken) (Tabelle 68).[27]

Der Übergang vom Fürsorgegesetz zum Sozialhilfegesetz zeigte in einem sozialpolitisch schwierigen Umfeld erwartungsgemäss kaum Auffälligkeiten bei den Unterstützungsleistungen von Kanton und Gemeinden. Während der Landesindex der Konsumentenpreise zwischen 1987, dem ersten Jahr unter der Ägide des Sozialhilfegesetzes, und dem Inkrafttreten des Lastenausgleichsgesetzes am 1. Oktober 1994 um 27 Prozent anstieg,[28] erhöhten sich die Unterstützungsaufwendungen in demselben Zeitraum um 88 Prozent. Knapp ein Drittel des Anstiegs war also teuerungsbedingt, das Übrige aber hauptsächlich auf die Auswirkungen der «neuen Armut» zurückzuführen.[29] Diesem Anstieg stand gegenüber, dass die Arbeit der regionalen Sozialdienste in Bezug auf die Unterstützungsfälle und die Unterstützungsleistungen auf fruchtbaren Boden fiel, indem ein grosser Anteil der Beratungs- und Betreuungsfälle letztlich keine materielle Hilfe in Anspruch nehmen musste. So wurde etwa im Jahr 1995 bei insgesamt 4 496 Fällen in den Sozialdiensten nur in 1 072 Fällen, d. h. weniger als einem Viertel, auch eine Unterstützung ausgerichtet.[30] Die präventiv wirkende Hilfe

---

20 Art. 14 Abs. 1 KUG.
21 Zit. B 1985–86, S. 555, 570, 574–575.
22 Vgl. auch GRP 1985/86, S. 692, 694.
23 GRP 1985/86, S. 692, 697.
24 Art. 4 Abs. 2 SG.
25 Vgl. dazu bereits Ausführungen oben unter Kap. IX.6.1.2.
26 Vgl. Bericht der Regierung über den interkommunalen Finanzausgleich (B 1982/83, S. 378, 385).
27 Vgl. jeweilige Jahresrechnungen und Landesberichte.
28 Vgl. Bundesamt für Statistik http://www.portal-stat.admin.ch/lik_rechner/d/lik_rechner.htm.
29 Vgl. LB 1994, S. 139.
30 Vgl. LB 1995, S. 135 und LB 1996, S. 129. Gemäss Botschaft 2013–2014 zur FA-Reform beanspruchte von den jährlich durch die kantonalen Dienste betreuten rund 4 000 Fällen rund ein Drittel materielle Sozialhilfe (S. 281). In den folgenden Jahren nahm die Zahl wieder

	Aufwand Unterstützung				Pro Kopf		
Jahr	Gemeinden GR	Kanton	Total[1]	Veränderung in %[2]	Gemeinden	Kanton	Total
1981	2 050	907	2 957		12,45	5,51	17,96
1983	3 201	1 068	4 269	+ 44	19,45	6,48	25,93
1985	3 991	1 067	5 058	+ 18	24,24	8,08	32,32
1987	4 080	1 360	5 440	+ 7,6	24,78	8,25	33,03
1990	4 923	1 641	6 564	+ 20,6	23,51	7,84	31,35
1992	6 768	2 257	9 025	+ 37,5	28,90	9,23	38,13
1994	7 675	2 558	10 233	+ 13,4	30,66	10,21	40,87
1995[3]	7 738	2 814	10 552	+ 3,1			

Tabelle 68: Unterstützungsaufwendungen Kanton und Gemeinden 1981–1995.

[1] Netto, d. h. ohne Unterstützungsleistungen zulasten anderer Kostenträger (Bund [Bürgerrechtsgesetz], Frankreich und Deutschland, mit denen Fürsorgevereinbarungen bestanden).

[2] Jeweils gegenüber vorhergehendem Vergleichsjahr (gerundet).

[3] Erstmals wurde auf den 31. Dezember nach dem Lastenausgleichsgesetz für die Periode 1. Oktober 1994 bis 30. September 1995 abgerechnet (vgl. zum Lastenausgleichsgesetz unter Kap. IX.6.).

der Sozialdienste zeigte sich also in einer Mehrzahl der betreuten Fälle sehr effizient und wirkungs- bzw. zielorientiert. So wurde etwa Hilfesuchenden keine wirtschaftliche Hilfe ausgerichtet, obwohl bei ihnen Fragen der wirtschaftlichen Existenz, d. h. Geld und Arbeit zur Bestreitung des Lebensunterhalts, dominierten. Vielmehr stand hier die Beratung in Finanzfragen oder bei Problemen am Arbeitsplatz im Zentrum, womit viele Betreute wieder in den Arbeitsprozess integriert und vom Abgleiten in die Armut bewahrt werden konnten.

4. Reform des Finanzausgleichs 2013: Finanzierungswechsel vom Kanton zu den Gemeinden

Die Finanzausgleichsreform beschränkte sich auf die Entflechtung der Finanz- und Aufgabenströme zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Anlässlich der Beratungen im Grossen Rat wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass sich die Revision des Sozialhilfegesetzes ausschliesslich auf diese Wirkung beschränke.[31]

Beim Massnahmenvollzug in Anstalten und bei den Unterstützungen für Bündnerinnen und Bündner in Drittkantonen wurden die Gemeinden auf Kosten des Kantons entlastet,[32] bei der persönlichen Sozialhilfe, d. h. bei der Sozialberatung, aber mehr als bisher belastet. Die Kosten für diesen Teil der Sozialhilfe hatte wie oben gesehen bisher der Kanton getragen; neu wurden bzw. werden sie durch die Gemeinden finanziert. Nach dem geltenden Modell sind sie somit für die Finanzierung der gesamten Sozialhilfe zuständig. Solange der Kanton die Sozialdienste führt, verteilt er die Kosten pro Sozialdienstregion nach der Einwohnerzahl auf die betroffenen Gemeinden (ausser der Gemeinde Davos, welche einen eigenen Sozialdienst unterhält).[33] Die hieraus den Gemeinden resultierende Mehrbelastung von rund 6,6 Millionen Franken wird ihnen im Rahmen der Globalbilanz[34] angerechnet und ausgeglichen.

zu: 2015 mussten von den 3 718 von den neun Sozialdiensten betreuten Fällen 48 Prozent, 2017 von den rund 4 000 Fällen ebenfalls etwas weniger als 50 Prozent materiell unterstützt werden (Kantonales Sozialamt Graubünden [2017], S. 11, 23).

31 Vgl. GRP 2013/2014, S. 433; vgl. auch B 2013–2014 zur FA-Reform, S. 211, 317.

32 Die Kostenübernahme der Unterstützungsleistungen gemäss ZUG wurde 2017 endgültig abgeschafft.

33 Art. 7 SG; vgl. B 2013–2014, S. 211, 281. Der Kanton ist heute in neun Regionale Sozialdienste (RSD) eingeteilt: Chur, Landquart, Thusis, Surselva (2), Roveredo, Poschiavo, Samedan und Scuol (vgl. Karte auf der Homepage des Kantonalen Sozialamtes https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/ueberuns/Kontakte/Sozial-Suchtberatung/Seiten/default.aspx).

34 Die Globalbilanz erfasst und weist die finanziellen Auswirkungen der gesamten FA-Reform für jede Gemeinde separat aus. Sie dient also primär der Transparenz. Weil sie im Wesentlichen auf den Zahlen der Jahre 2010/11

5. Fazit und Würdigung: Notwendige Anpassung an das sozialpolitische Verständnis der Gegenwart

Das alte, noch weitgehend vom Gedanken des Selbstverschuldens geprägte Sozialhilfeverständnis veränderte sich in den Nachkriegsjahren endgültig. Die eindimensionale Vorstellung der Armut im Sinne einer eigentlichen materiellen Bedürftigkeit wich unwiderruflich einem weiter gefassten Verständnis von Armut. Beratung, Betreuung und Förderung der hilfsbedürftigen Personen standen neben der materiellen Unterstützung nun verstärkt im Vordergrund. Die persönliche, präventiv wirkende Sozialhilfe sollte die Betroffenen vermehrt zu höherer Eigenverantwortung und Selbstständigkeit motivieren. Mit dem neuen sozialhilferechtlichen Ansatz hielt auch die Bezeichnung «Fürsorgegesetz» nicht mehr länger stand, haftete ihr doch zu sehr der Geruch der Armengenössigkeit an. Der sozialpolitische Wandel im Unterstützungsverständnis hin zu einer Interaktion zwischen Helfer und Hilfesuchenden[35] musste auch in der Terminologie seinen Ausdruck finden.

Die Zielsetzungen des neuen Sozialhilfegesetzes waren mit der schon jahrelang praktizierten sozialen Arbeit der Sozialdienste bereits anvisiert. Die Leitlinien wie die Hilfe zur Selbsthilfe, die Förderung der Eigenverantwortung oder der Präventionsgedanke, d. h. Sozialarbeit im Sinne einer Dienstleistung am Menschen, kamen somit einem eigentlichen gesetzlichen Nachvollzug einer schon länger bestehenden Praxis gleich. Damit verwirklichte die neue Ordnung, was Eduard Mirer bereits in seiner Abhandlung 1922 zumindest angetönt hatte: «Die gesamte innere Verwaltung mit allen ihren Einrichtungen, Massregeln, Geboten und Verboten zielt darauf ab, den Volkswohlstand zu mehren und damit die wirtschaftliche Selbstständigkeit einer immer wachsenden Zahl von Volksgenossen zu sichern».[36]

Auch organisationsmässig konnte das neue Sozialhilfegesetz stark auf dem Fürsorgegesetz von 1920 und der Pioniercharakter aufweisenden Verordnung von 1943 mit ihren Bezirksfürsorgestellen aufbauen; sie bildeten das Fundament der neu eingesetzten Sozialdienste. Nach wie vor herrschte Einigkeit darüber, dass die bewährte, regional ausgerichtete Organisationsstruktur mit ihrem qualifizierten Personal in den Sozialdiensten den gesellschaftlichen Herausforderungen gewachsen war. Es hätte bewährter bündnerischer Vorstellung einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung widersprochen, wenn das Sozialhilfegesetz eine ausschliessliche kantonale Zuständigkeit zementiert hätte. Vielmehr blieb den Gemeinden die Möglichkeit vorbehalten, alle Aufgaben der Sozialhilfe anstelle der kantonalen Sozialdienste selber wahrzunehmen. Aufgrund ihrer Organisationsautonomie stünde grundsätzlich auch nichts im Wege, die Sozialhilfe auf eine Region oder auf einen Gemeindeverband (oder auf eine private Institution) zu übertragen. Die hohen Ansprüche an die Aufgabenerfüllung liess den Gemeinden aber keine andere Wahl, als sie kantonal übergeordneten Organisationseinheiten zu überlassen. Die sozialpolitische Entwicklung machte den Kanton in der Sozialhilfe damit endgültig zu einem unverzichtbaren Akteur neben den Gemeinden.

Die Unterstützungskosten für die Gemeinden wiesen (auch über den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Sozialhilfegesetzes hinaus) eine steigende Tendenz auf. Der Anstieg liess sich aber nicht auf eine veränderte Kostenaufteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden zurückführen, hatte der Grosse Rat doch eine Entlastung des Kantons zum Nachteil der Gemeinden verworfen. Vielmehr forderten die neuen, unberechenbaren Armutsrisiken mit ihren kostentreibenden Betreuungs- und Therapieformen ihren finanziellen Tribut.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass das neue Sozialhilfegesetz nicht bezweckte, die Sozialhilfe organisationsmässig und finanziell in neue Bahnen zu lenken. Dies musste auch nicht das zwingende Gebot der Stunde sein. Die vor über 40 Jahren aufgebauten Organisationsstrukturen hatten sich bewährt, und die materielle Hilfe orientierte sich weiterhin nach den anerkannten Grundsätzen des Unterstützungsgesetzes von 1978. Das Verdienst des Sozialhilfegesetzes lag vielmehr darin, mittels einer «sanften Renovation» die moderne Sozialarbeit auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt zu haben, welche auch zukünftigen sozialpolitischen Entwicklungen und ihren Anforderungen Rechnung tragen kann.

---

beruht, lässt sie die Dynamik der folgenden Jahre unberücksichtigt (B 2013–2014 zur FA-Reform, S. 211, 328).

35 Hunziker (1971) fordert, dass die auf eine statische Gesellschaft zugeschnittene Fürsorge abzulösen sei durch die Sozialarbeit in einer dynamischen Gesellschaft («vom Paternalismus zur Partnerschaft», S. 6).

36 Mirer (1922), S. 4.

D. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSBETRACHTUNG

In neuzeitlichen Gesellschaften besteht ein Grundkonsens, dass bedürftigen Menschen geholfen werden muss und dass Armut bekämpft werden soll. Zwei Fragen stehen dabei im Vordergrund: Wie ist die Unterstützung organisiert und welche Mittel stehen hierfür zur Verfügung? In diesem grösseren Kontext bestand das Ziel der vorliegenden Untersuchung zunächst darin, aufzuzeigen, mit welchen behördlichen Strukturen die Armenfürsorge im Kanton Graubünden in der beobachteten Zeitspanne umgesetzt worden ist, und zwar sowohl auf Gemeindestufe wie auch auf kantonaler Ebene.

Die institutionalisierten Hilfseinrichtungen des modernen Sozialstaates bieten ein breit gefächertes Netz an Unterstützungs- und Vorsorgeleistungen, die mit den früheren, repressiv-polizeilich geprägten Massnahmen nichts mehr gemein haben. Anhand der einschlägigen Rechtsgrundlagen beschreibt diese Studie deshalb im Weiteren, mit welchem Instrumentarium sich die Behörden den enormen sozialen Herausforderungen vom Bettelwesen im vorletzten Jahrhundert bis zu den neuen Armutsformen des späten 20. Jahrhunderts gestellt haben. Dabei werden auch die ökonomischen Dimensionen der Armenfürsorge beleuchtet und im Rahmen der gesamten Finanzhaushalte der Gemeinwesen analysiert.

Mit Blick auf diese Fragestellungen seien hier die gewonnenen Erkenntnisse kurz zusammengefasst. Danach soll ebenso bündig analysiert werden, durch welche zentralen Elemente das rund 180 Jahre alte organisierte Bündner Armen- und Fürsorgewesen zu charakterisieren ist.

Die Armenordnung von 1839, die das Armenwesen erstmals ausdrücklich als Aufgabe der Gemeinden gesetzlich verankerte, beruhte zusammen mit den Revisionen von 1845 und 1849 auf den ersten Verordnungen und Abschieden des Grossen und Kleinen Rates nach der Kantonsgründung im Jahr 1803. Das armenpolitische Programm von Carl Ulysses von Salis-Marschlins diente dabei als eigentliche Leitlinie. Sie hatte ausgeprägt polizeilichen Charakter und sollte dem Kampf gegen die nicht-sesshafte Armut dienen. Die als gesellschaftszersetzend und als «Krebsübel» empfundene «Bettlerplage» war mit Zwangsmassnahmen, wie etwa der Rückführung von «Vaganten» in ihre Heimatgemeinde, zu bekämpfen. Ein zentrales Element der Armenpolizei bildete die 1840 eröffnete Zwangsarbeitsanstalt Fürstenau. Als «Besserungsanstalt» sollte sie «arbeitsscheues Gesindel» an regelmässige Beschäftigung gewöhnen und präventiv eine abschreckende Wirkung entfalten. Für die Unterstützung der «würdigen» Armen galt ein reines Bürgerprinzip, d.h. jede Gemeinde – und ausschliesslich die Gemeinde – sollte für ihre armen Bürgerinnen und Bürger zuständig sein. Es brachte vor allem strukturschwache Regionen wie etwa das Vorderrhein- oder auch das Albulatal mit ihren kleinen Berggemeinden in arge ökonomische Bedrängnis. Die Bildung eines vom Kanton geforderten Armenfonds wurde den Gemeinden durch den Umstand erschwert, dass der Verlust des Veltlins 1797 ihnen wichtige Einnahmequellen entzogen hatte. Die Zwangseinbürgerungen um die Mitte des 19. Jahrhunderts verschärften die Not vieler finanziell ohnehin stark angeschlagener Gemeinden weiter. In einzelnen von ihnen, wie etwa in Lostallo, Verdabbio oder Tartar betrug der Anteil Armengenössiger an der Einwohnerzahl bis zu 50 Prozent oder gar mehr. In diesem gesellschaftspolitisch und ökonomisch schwierigen Umfeld fiel es den genannten und vielen anderen Gemeinden schwer, für ein ausreichendes Armengut zu sorgen. Naturalien in Form etwa von Lebensmitteln oder Getreide für die täglichen, existenziellen Bedürfnisse der notleidenden Bevölkerung kompensierten dann die oftmals fehlenden Geldmittel. Zudem leisteten auch das Nutzungsvermögen und die Bürgerlöser bis weit ins nächste Jahrhundert hinein einen lebensnotwendigen Beitrag an die hauptsächlich landwirtschaftlich tätige Bevölkerung und bewahrten viele Bauernfamilien davor, in die Armut abzugleiten. Armenrechtlich fiel wenig ins Gewicht, dass die noch kleine Anzahl der Niedergelassenen in der Gemeinde vom Nutzungsrecht weitgehend ausgeschlossen blieb.

Der noch junge und (finanziell) schwache Kanton legte mit der ersten Armenordnung von 1839/1849 den Gemeinden im Bereich der Armenunterstützung Pflichten auf und beschränkte damit die Selbstständigkeit dieser staatspolitisch dominierenden, aber finanziell ebenfalls geschwächten und oft überforderten Gemeinwesen. Dem Kan-

ton war bewusst, dass seine Anordnungen vorerst eher einem ohnmächtigen «Pfeifen im Walde» glichen, weil ihm die Druck- bzw. Aufsichtsmittel und die Hilfsinstrumente weitgehend fehlten. Die allmählich zunehmende Autorität des Kantons machte sich dennoch zögernd bemerkbar, als die Gemeinden auf sein Geheiss hin versuchten, auf institutionalisierter Ebene, d.h. vorab mit den geforderten Gemeindearmenkommissionen, das Bettelwesen zu bekämpfen. Zudem sorgte der Kanton, wenn auch finanzbedingt noch zurückhaltend, mit eigenen Mitteln wie etwa der kantonalen Hilfskasse für eine subsidiäre Unterstützung von Geschädigten der oftmals verheerenden Unglücks- und Naturereignisse. Es war vor allem der 1845 als kantonale Oberbehörde eingesetzten Armenkommission und ihrem engagierten Wirken zuzuschreiben, dass die eine oder andere saumselige Gemeinde für das Anliegen der Armutsbekämpfung sensibilisiert wurde. Für den visionär anmutenden Gedanken der Arbeitsbeschaffung als Präventivmittel zur Linderung der Not war die Zeit um die Mitte des 19. Jahrhunderts allerdings noch nicht reif.

Zusammenfassend gesagt, leitete die Armenordnung von 1839 mit ihren beiden Revisionen von 1845 und 1849 die Entprivatisierung und Fiskalisierung des bündnerischen Armenwesens ein. Ihr grösstes Verdienst lag darin, dem behördlichen und organisierten Armenwesen den Weg geebnet zu haben. Über das Stadium einer Armutsbekämpfung in Form einer «organisierten Zufälligkeit» kam sie aber vorerst nicht hinaus.

Bereits 1857 wurde wiederum eine neue Armenordnung erlassen, die dann rund 100 Jahre lang Bestand hatte. Eine organisations- und finanzmässige Bilanz dieser Armenordnung lässt sich nur ziehen, wenn man zugleich zwei andere, staatsrechtlich wie armenrechtlich-strukturell ebenso bedeutende Erlasse betrachtet. Zunächst führten die Bundesverfassung von 1874 und in ihrem Gefolge das kantonale Niederlassungsgesetz desselben Jahres zu heftigen innerkommunalen Richtungskämpfen. «Dualisten» und «Unitaristen» machten einander die Deutungshoheit betreffend das Verhältnis von Bürgergemeinde und politischer Gemeinde und damit auch die Zuständigkeit für das Armenwesen streitig.[1] Sodann leitete das Fürsorgegesetz von 1920 zusammen mit der Organisationsverordnung von 1943 eine sozialpolitische Entwicklung ein, die ihre deutlichen Spuren bis in die heutige Gegenwart hinterlassen sollte und am Ursprung der heutigen Fürsorgestrukturen stand. Obwohl die hauptsächliche Bedeutung dieser beiden Erlasse auf organisationsrechtlicher Ebene lag, wirkten sie massgeblich auf die Verteilung der Armenlasten und damit auf den Finanzhaushalt der Gemeinden ein.

Neben den durch das Niederlassungsgesetz 1874 und das Fürsorgesetz 1920 bewirkten Veränderungen sind als weitere Einflussfaktoren auf das Armenwesen bzw. die Sozialhilfe während der langen Gültigkeit der Armenordnung von 1857 zu nennen: der mit dem Konkordatswesen verbundene allmähliche Übergang vom armenrechtlichen Heimatprinzip zum heutigen Wohnsitzprinzip[2] sowie neue Sozialversicherungen wie die AHV im Jahr 1948. Angesichts dieser rechtlichen Gemengelage erweist es sich als unmöglich, den einzelgesetzlichen Wirkungsanteil am umfassenden sozioökonomischen Wandel zuverlässig zu bestimmen. Das armenrechtliche Fazit dieses gesellschafts- wie auch staats- und wirtschaftspolitischen «Jahrhundert-Jahrhunderts» lässt sich in der gebotenen Kürze also nur unter diesem Vorbehalt ziehen.

Die wellenartige Dynamik in dieser 100-jährigen Zeitspanne erfasste alle Lebensbereiche und veränderte das gesamte staatliche Fundament grundlegend und nachhaltig. Sie stellte auch das Armenwesen auf harte Proben. Die aufkommende Industrie im schweizerischen Mittelland und der aufstrebende Tourismus in Regionen wie Graubünden standen am Ausgangspunkt einer Entwicklung, welche die Bevölkerungsstrukturen zum Nachteil der ökonomisch bereits stark geforderten Bündner Gemeinden weiter veränderte. Die sozialpolitisch äusserst belastenden Krisenjahrzehnte in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts bargen ein weiteres hohes Armutspotenzial, womit die Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe in vielen Gemeinden der ausgabenstärkste Verwaltungszweig blieben. Mit verzweifelten Massnahmen, zum Beispiel mit dem seit jeher umstrittenen, oftmals kontraproduktiven Heimruf, suchten viele von ihnen einen Weg, die Armenausgaben zu sen-

1 Die Dualisten betrachteten die Bürgergemeinde als besonderen Selbstverwaltungskörper mit eigenem Vermögen und Kompetenzen, für die Unitaristen gab es nur eine Gemeinde, die Einwohnergemeinde als «Einheitsgemeinde».

2 Heimatprinzip: Die Gemeinde ist zuständig für die Armenunterstützung sämtlicher Bürgerinnen und Bürger, ob in der Gemeinde wohnhaft oder nicht. Wohnsitzprinzip: Die Gemeinde ist zuständig für die in ihrem Gebiet wohnhaften Personen.

ken. Zunehmend sahen sie sich dem Zielkonflikt ausgesetzt, ihrer sozialen Verantwortung gerecht zu werden, ohne gleichzeitig ihre finanzpolitische Selbstständigkeit zu verlieren und vom Kanton abhängig zu werden. Die Rücksicht auf den kommunalen Finanzhaushalt gewann dabei im Einzelfall meistens die Oberhand, was die regierungsrätliche Rekurspraxis oft korrigierend eingreifen liess.

Die Erträge der zweckgebundenen Armenfonds stiegen zwar allmählich, reichten aber dennoch meistens nicht, um die hohen Armenlasten wie etwa die besonders kostenintensiven Anstaltsversorgungen zu decken. Generell hinkten in vielen Gemeinden die Einnahmen den Ausgaben zunehmend hinterher; neben den Kosten der sozialen Unterstützung schlug der Aufwand für immer mehr Infrastrukturprojekte zu Buche. Andererseits verfügte längst nicht jede Gemeinde über ausreichende Einkünfte beispielsweise aus den Gemeindewäldern, und schon gar nicht über regelmässig fliessende. Die (weitere) Verschuldung etlicher Gemeindehaushalte liess sich nicht abwenden. Dennoch machten – historisch bedingt – viele Gemeinden neben den Nutzungstaxen nur zögernd von ihrer Befugnis zur Erhebung von direkten Steuern Gebrauch – es sei denn, sie wurden vom Kanton dazu verpflichtet, weil er ihre Verwaltungsdefizite übernahm. Die im 20. Jahrhundert ständig wachsende Anzahl von «Defizitgemeinden» (Anfang der 1950er-Jahre rund ein Fünftel aller Gemeinden) war darauf angewiesen, dass ihnen der Kanton die fehlenden Mittel bevorschusste. Damit verbunden war für diese Gemeinwesen, die in ihrer Organisation und verwaltungstechnisch oftmals noch wenig gefestigt waren, eine verstärkte, sich langsam institutionalisierende Aufsicht vonseiten des Kantons. Zu dem Konglomerat von Hilfsinstrumenten, mit denen der Kanton auf die angespannte Finanzlage vieler Gemeinden reagierte, gehörten die von 1902 bis zum Finanzausgleichsgesetz 1956 gewährten rückzahlbaren Defizitübernahmen, aber auch weitere Unterstützungsmassnahmen wie der «Vagantenkredit», die ab 1939 laufenden Entschuldungsaktionen und andere Solidaritätswerke. Die starken Krücken des aufkeimenden Sozial- und Wohlfahrtsstaates erst ermöglichten es so mancher Gemeinde, den notdürftigen Lebensunterhalt für ihre armutsbetroffenen Bürgerinnen und Bürger innerhalb und ausserhalb ihres Gebiets einigermassen zu gewährleisten. Wie das Beispiel St. Antönien-Castels zeigt, versuchten bevölkerungsarme, finanzschwache Gemeinden ihrerseits mit zweifelhaftem Erfolg ab etwa Mitte der 1930er-Jahre, mit der Zuweisung der Einbürgerungstaxen in den Armenfonds eine regelmässige Finanzierungsquelle für die Armenbedürfnisse zu erschliessen.

Das bereits erwähnte Niederlassungsgesetz von 1874 markierte eine staatsrechtlich-institutionell bedeutsame Weggabelung mit armen- und fürsorgepolitischen Langzeitfolgen. In der nunmehr neu definierten Gemeinde konnte das Armenwesen entweder der politischen Gemeinde oder der Bürgergemeinde obliegen, wofür den Gemeinden verschiedene innerkommunale Organisationsformen offenstanden. In der Praxis verlief der Abgrenzungsprozess regional unterschiedlich und oftmals auch sehr pragmatisch. In manchen Fällen blieb die organisatorische Zuordnung sogar lange unklar, womit dann vermutungsweise die politische Gemeinde zuständig war. Die vertiefte Betrachtung mehrerer Beispielgemeinden zeigte, dass beim Entscheid für die Aufgabenwahrnehmung anstelle von «harten», berechenbaren Faktoren oftmals auch «weiche» und nicht quantifizierbare Argumente ausschlaggebend waren. So überwog dann etwa die emotionale Verbundenheit mit den eigenen Bürgern oder der Charakter der Fürsorge als althergebrachte Aufgabe und eigentliche «Ehrenpflicht» der Gemeinde. In solchen Fällen trat das Argument, dass nur ein spärliches Armengut vorhanden sei oder dass die Bürger bloss noch einen kleinen Anteil an der Gesamteinwohnerschaft ausmachen würden, in den Hintergrund. Mit anderen Worten: In diesen Gemeinden obsiegte der historisch verwurzelte genossenschaftliche Gedanke der Selbsthilfe über das Eingeständnis von finanziellen und organisatorischen Unzulänglichkeiten.

Aber auch dort, wo die Bürgergemeinde für das Armenwesen verantwortlich war bzw. blieb, finanzierten die Niedergelassenen diese Aufgabe weiterhin – und wie schon seit dem Erlass der Armenordnung von 1857 – mit. So wurde etwa eine allfällig defizitäre bürgerliche Armenpflege über die ordentliche Betriebsrechnung der politischen Gemeinde gedeckt. Gewissermassen als Ausgleich kamen die Nichtbürger dafür seit 1874 endlich in den Genuss der oftmals existenziell wichtigen ökonomischen Teilhabe am Gemeindegut, die ihnen bisher verwehrt geblieben war. Vor diesem Hintergrund stritten sich die Anhänger der Bürgergemeinde und jene der Einheitsgemeinde in epischen Auseinandersetzungen um die Eigentumsherrschaft am Gemeindevermögen und damit um jene über das Armengut. Im ausführlich begründe-

ten Thusner Entscheid des Kleinen Rates von 1938 wurde es der Einheitsgemeinde zugewiesen. In der Praxis riefen die während Jahrzehnten aufgebauten Armenfonds dennoch viele Unsicherheiten hervor. Es stellte sich zum Beispiel die Frage ihrer Einordnung in den Finanzhaushalt der Gemeinde. Und es galt zu klären, inwieweit die Bürgergemeinde über das Armengut verwaltungsmässig entscheiden könne. Besonders in den kleinen, weitgehend vermögenslosen Berggemeinden wie St. Antönien-Castels waren solche Auseinandersetzungen jedoch von bloss hypothetischer Natur; diese Gemeinden hingen finanziell ohnehin weitgehend vom Kanton ab, der zur Hauptsache auch ihre Armenlasten trug. Eigentumsmässige und damit auch institutionelle Rechtsklarheit brachte erst das Gemeindegesetz von 1974 bzw. eine entsprechende Ergänzung von 1994. Eigentümer am Gemeindevermögen war nun endgültig jene Gemeinde (d. h. Bürgergemeinde oder Einwohnergemeinde), welche für eine bestimme Aufgabe auf das entsprechende Vermögen (zum Beispiel den Armenfonds) angewiesen war.

Wie oben angedeutet, beeinflusste neben dem Niederlassungsgesetz das kantonale Fürsorgegesetz von 1920 massgeblich die fürsorgepolitische Landschaft. Diesem lag das weitverbreitete Alkoholproblem jener wirtschaftlichen Krisenjahre und -jahrzehnte zugrunde. Das Gesetz trug durchaus zukunftsweisende fürsorgliche Züge und enthielt auch präventiv wirkende Erziehungsmassnahmen. Seine hauptsächliche Zielrichtung richtete sich aber gegen die «Trunksucht» und gegen das «Vagantentum». Zur Bekämpfung solcher und weiterer überregionaler Sozialprobleme wie der Tuberkulose sahen sich die Gemeinden personell und finanziell nicht in der Lage. So wurde das «Fürsorgewesen» zu einer übergeordneten kantonalen Angelegenheit, während das «Armenwesen» bei den Gemeinden verblieb.

Neue Fürsorgekategorien sowie überforderte Fürsorger und Gemeinden riefen 1943 nach ausgebauten Organisationsstrukturen mit elf regionalen Bezirksfürsorgestellen, womit der Kanton selbst neben den Gemeinden endgültig zum zweiten organisatorischen Stützpfeiler in der kantonalen Sozialhilfe wurde. Das Nachfolgegesetz von 1986 vollendete dann den Übergang in moderne Sozialhilfestrukturen. Der gesellschaftliche Wandel und mit ihm neue Armutsrisiken hatten die soziale Arbeit verändert. Auf der Grundlage der Verordnung von 1943 zum Fürsorgesetz führte das Sozialhilfegesetz kantonale Sozialdienste ein. Der inhaltlich breiter gefasste Armutsbegriff erforderte eine starke Vernetzung von kantonal und kommunal zuständigen Behörden bei der Unterstützung von Not leidenden Personen. Dabei wirkten sich die vorbeugenden Massnahmen der Sozialdienste, welche das Abgleiten der Betroffenen ins Prekariat verhindern sollten, auch ökonomisch vorteilhaft aus und bewahrten die Gemeinden vor höheren Unterstützungskosten.

Der organisationsrechtliche Unterbau des künftigen Bündner Sozialwesens war mit dem Fürsorgegesetz 1920 und seiner Verordnung 1943 gelegt worden. Um die Mitte des 20. Jahrhunderts und mit dem Armengesetz von 1955 galt es jedoch, das Hauptaugenmerk wieder verstärkt auf die Finanzierung der noch immer drückenden Armenlasten zu werfen. Das Festhalten am strikten Heimatprinzip liess sich, je länger es andauerte, desto weniger mit der gestiegenen Bevölkerungsmobilität vereinbaren. Mit der Einführung eines moderaten Wohnsitzprinzips wurde endlich eine langjährige Forderung berücksichtigt. Auch wenn die lastenausgleichende Wirkung des Systemwechsels infolge kostenintensiver neuer Armutsfelder anfänglich noch wenig spürbar war, kam ihm doch eine pionierhafte Signalwirkung zu, indem er eine finanzpolitisch bedeutsame Entwicklung einleitete. Die lastenausgleichsorientierte Grundhaltung mit dem ihr eigenen Solidaritätsgedanken entsprach einem zukunftsweisenden System öffentlicher Aufgabenerfüllung. Eine zunehmend wohlstandsbewusste Gesellschaft forderte eine verstärkte und gleichberechtigte Teilhabe an den Gütern des öffentlichen Bedarfs wie etwa dem Gesundheitswesen oder eben den Sozialwerken. Damit war auch der Grundstein gelegt für Transferleistungen von den finanzstarken zu den finanzschwachen Gemeinden. Das Instrumentengeflecht der inner- und interkommunalen Ausgleichszahlungen nicht nur im sozialpolitischen Bereich zeigte seine Wirksamkeit und führte zur allmählichen Verbesserung der Gemeindehaushalte.

Das kantonale Unterstützungsgesetz von 1978 baute auf den eingeschlagenen Wegen weiter auf. In Anlehnung an das im gleichen Jahr beschlossene Zuständigkeitsgesetz des Bundes wurde das Wohnortsprinzip weiter gestärkt. Im neuen gesellschafts- und finanzpolitischen Umfeld des ausgehenden 20. Jahrhunderts hatten zudem die Armenfonds als zentrale frühere Finanzierungsinstrumente der öffentlichen Fürsorge ausgedient. Der Sozialhilfe stellten sich aber neue Hürden in den Weg. Die einsetzende «neue Armut» mit

ihren unwägbaren Kostenrisiken erschwerte es, das Leistungsgefälle bei den Sozialhilfeausgaben zwischen den Gemeinden weiter zu glätten; die Schere bei den Fürsorgelasten begann sich wieder zu öffnen. Einen wirksamen und fairen Ausgleichsmechanismus strebte dann der institutionalisierte Soziallastenausgleich von 1994 an. Sozialhilfeentscheide mussten nicht mehr unter dem Druck der Gemeindefinanzen gefällt werden. Das neue Bearbeitungs- und Entscheidungssystem mit dem endgültigen Wegfall des Heimatprinzips verlieh den Gemeinden eine höhere Kompetenz im Sozial- und Fürsorgebereich. Unter massgeblicher Beteiligung des Kantons gelang es, die Finanzierungsprobleme im Sozialwesen weitgehend in den Griff zu bekommen. Als eigentliches «Kollateralverdienst» klärte das Lastenausgleichsgesetz zudem die längst fällige institutionelle Frage, ob innerkommunal die Bürgergemeinde oder die politische Gemeinde für das Sozialhilfewesen zuständig sei, zugunsten der Letzteren. Die vielschichtige gesellschaftspolitische und sozialrechtliche Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte hatte dazu geführt, dass sich die Bürgergemeinden bis auf wenige Ausnahmen aus der praktischen Sozialhilfe verabschieden mussten und sich neuen Betätigungsfeldern zuwandten. Ihre staatsrechtliche Bedeutung mag gesunken sein, ihre Daseinsberechtigung aber rechtfertigen sie bis heute mit ihrem vielfachen Engagement im kulturellen oder wirtschaftlichen Bereich oder auch beispielsweise mit dem Betrieb von Bürger- und Altersheimen.

Konstanten des Armenwesens und der sozialen Hilfe: Licht und Schatten

Nach dieser summarischen Bilanz über die Organisation des bündnerischen Armen- und Fürsorgewesens soll abschliessend ebenso gedrängt die Frage gestreift werden, ob sich ihm periodenübergreifend einige prägende Attribute zuordnen lassen. Da sich die gesellschaftlichen und staatsrechtlichen Rahmenbedingungen in dauerndem Wandel befanden, taten sich den Behörden immer wieder neue Konfliktfelder auf; der Krisenmodus blieb ihr ständiger Begleiter. In den letzten Jahren sind denn auch vor allem Schattenseiten des Armenwesens herausgearbeitet worden, in erster Linie unter dem Titel der «fürsorgerischen Zwangsmassnahmen». Manche der (polizeilichen) Massnahmen der Armenpolitik in den letzten zwei Jahrhunderten waren aus heutiger Sicht – teilweise aber bereits aus derjenigen von Zeitgenossen – verfehlt, verursachten viel Leid und führten nicht zu den angestrebten Zielen.[3] Als im negativen Sinn prägendes Attribut lässt sich als Konstante ein mangelnder Respekt vor den Grundrechten von Armutsbetroffenen feststellen, der beispielsweise zu sehr oberflächlich verfügten Einweisungen in eine Arbeitserziehungsanstalt führen konnte. Ebenso ist eine chronische Unterschätzung der Schwierigkeiten der ausserfamiliären Erziehung zu diagnostizieren. Man ging vielerorts und ohne Weiteres davon aus, dass mit einer Platzierung in einer «rechten» Pflegefamilie bzw. als Verdingkind oder der Unterbringung in einem Heim eine gute Erziehung gewährleistet sei. Diese Einschätzung erwies sich in sehr vielen Fällen als grosser Irrtum.

Aus der Sicht dieser Arbeit, die vorwiegend den organisatorischen und finanziellen Aspekten des Armenwesens gewidmet ist, lassen sich aber durchaus auch positive Konstanten ausmachen. Es ist offensichtlich, dass die verschiedenen Unterstützungsmassnahmen des Armenwesens bzw. der sozialen Hilfe vielfach einen wertvollen Beitrag zur gesellschaftlichen Kohäsion darstellten. Es lassen sich drei Prinzipien feststellen, die das Bündner Armenwesen als Gesamtsystem immer wieder prägten: Engagement, Solidarität und Subsidiarität.

Engagement

Es war Pionieren wie dem oben genannten Carl Ulysses von Salis-Marschlins zu verdanken, dass das Armenwesen im noch jungen Kanton in die richtigen Bahnen gelenkt wurde. Nicht mehr planloses Almosengeben konnte ab dem 19. Jahrhundert die armenpolitische Richtung bestimmen. Ein wirksames Armenwesen bedurfte vielmehr einer den kantonalen Gegebenheiten angepassten Or-

[3] Die Literatur dazu ist mittlerweile zahlreich. Für Graubünden sind insbesondere die in der Reihe «Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte» (QBG) erschienenen Bände von Christine Luchsinger (Heimerziehung), Tanja Rietmann (Fürsorgerische Zwangsmassnahmen) und Martin Lengwiler (Geschichte der Graubündner Psychiatrie) relevant, zudem die Studie von Sara Galle (Hilfswerk «Kinder der Landstrasse»). Vgl. dazu die Bibliografie. Dazu kommen die mittlerweile zahlreichen Autobiografien von Betroffenen, die ihre Stimme erheben. Für noch lebende Betroffene von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen ist ein Solidaritätsfonds eingerichtet worden, aus dem finanzielle Beiträge als Anerkennung erlittener Härten zugesprochen werden können.

ganisation. Diese musste sich einerseits auf eine behördliche Struktur und andererseits auf die Erschliessung ausreichender Finanzierungsquellen stützen können. Während der ersten Armenordnung stand die kantonale Armenkommission mit starken und armenpolitisch engagierten Persönlichkeiten sinnbildlich für diese Bestrebungen. Sie kannten die vielfachen Nöte der Gemeinden, waren sich aber auch bewusst, dass die Unterstützungsmittel des Kantons beschränkt waren. Ihre Aufgabe glich einer Gratwanderung zwischen notwendigem Fordern und hemmendem Überfordern. Der Boden für einen zwar langen und vor Rückschlägen nicht gefeiten, letztlich aber zukunftsweisenden fürsorgepolitischen Weg war geebnet. Dabei standen immer wieder einige sozial besonders engagierte Persönlichkeiten wie Johann Bossi, Hilarius Simonet oder auch Regierungsrat Friedrich Manatschal mit ihrem kritisch-konstruktiven Geist am Beginn eines fortschrittlicheren Armenwesens und wirkten als treibende Kräfte.

Als unverzichtbare Ergänzung des öffentlichen Unterstützungswesens wirkte die private Fürsorge mit ebenso verdienstvollen Pionieren wie dem Pfarrer Benedikt Hartmann oder dem wohltätigen Johann Peter Hosang. Mit ihrer gemeinnützigen Ausrichtung bildeten sie das entlastende Gegenstück zum nüchternen, finanzorientierten öffentlichen Armenwesen. Letztlich legte so eine grosse Anzahl einsatzwilliger, altruistisch denkender Personen im Kanton und in den Gemeinden über viele Generationen das Fundament für das heutige, eng geflochtene Netz an Sozialwerken.

Solidarität

Die Erinnerung an dieses breite soziale Engagement führt uns zu einem weiteren Prinzip bündnerischer Armen- und Fürsorgepolitik. Entsprungen aus dem das bündnerische Staatswesen historisch beherrschenden, gemeinwohlorientierten Genossenschaftsgedanken, fühlte sich die dörfliche Gemeinschaft in Gestalt der Nachbarschaften wie auch der späteren (Bürger-)Gemeinden grundsätzlich von alters her verantwortlich für das Wohlergehen ihrer Mitbewohner. Im Bewusstsein gegenseitiger Abhängigkeit umfasste diese Solidarität Eigenschaften wie Zusammengehörigkeit, Verbundenheit und Gemeinsinn. Es war darum, gestern wie heute, naheliegend, dass im Armen- und Fürsorgewesen nicht der Kanton und schon gar nicht der Bund, sondern in erster Linie die Gemeindebehörden mit ihren Bürgern in unmittelbare Beziehung traten bzw. immer noch treten.

Auf institutioneller Ebene drückte sich die Solidarität im 19. Jahrhundert vor allem im Umstand aus, dass der noch junge Kanton die autonomiegewohnten, aber finanzschwachen Gemeindegebilde bei der Bewältigung ihrer Herkulesaufgabe «Armenunterstützung», wenn auch noch mit bescheidenen Mitteln, unterstützte, damit diese ihr ökonomisches Überleben einigermassen sichern konnten. Möglichst starke Gemeinden lagen aber gleichzeitig auch im Interesse des Kantons, was zu einer Art Schicksalsgemeinschaft zwischen den beiden staatlichen Ebenen führte. Im Laufe der Jahrzehnte war es zunehmend der finanziell erstarkende Kanton, welcher, stets mit Blick auf die verantwortlichen Gemeinden, die aufsichtsrechtlichen und damit auch die finanzpolitischen Spielregeln festsetzte und die Gemeinden damit zu grösserer sozialpolitischer Disziplin motivierte. In der Fürsorgegesetzgebung ab den 1920er-Jahren drückte sich diese interinstitutionelle Gemeinschaft besonders deutlich aus. Der Kanton entlastete die Gemeinden organisatorisch und finanziell bei jenen Fürsorgebereichen, welche zentrale Bekämpfungsstrukturen erforderten. Die wegweisende Verordnung von 1943 zum Fürsorgegesetz steht beispielhaft für das solidarische Zusammengehen von kantonaler und kommunaler Sozialhilfe.

Solidarität manifestierte sich auch innerkommunal. Sie äusserte sich etwa darin, dass die Einheitsgemeinde gegenüber der Bürgergemeinde bei den Armenlasten eine Art «Ausfallhaftung» übernahm, ohne Mitspracherechte zu fordern. Damit verband sich implizit die Anerkennung, dass die Bürgerschaft die engste Beziehung zu ihren in Not geratenen Mitbürgern aufwies, womit sich die soziale Bindung am unmittelbarsten entfalten konnte.

Subsidiarität

Die Subsidiarität als drittes prägendes Prinzip des Bündner Armen- und Fürsorgewesens bildet den Komplementärbegriff zur Solidarität. Die Überzeugung, dass Fürsorge am kompetentesten im Nahbereich, in dem man sich persönlich kennt, gelebt werden kann, aber auch der Stolz der selbstbewussten Nachbarschaften und späteren Gemeinden, das Armenwesen als ihre angestammte Aufgabe allen ökonomischen Widerwärtigkeiten zum Trotz eigenständig wahrzunehmen, liessen eine Aufgabenübertragung auf den Kanton zu keiner Zeit als wünschenswert erscheinen. Der Kanton seinerseits anerkannte diese fast schon «staatliche Souveränität» der Gemeinden, weil auch hier

die Einsicht vorhanden war, dass sich wirksame praktische Armenfürsorge letztlich nur im direkten, vertrauten Umfeld der Hilfsbedürftigen entfalten konnte. Diese staatspolitische Erkenntnis hat das bündnerische Armenwesen von jeher geprägt.

Die visionär wirkende Organisationsstruktur des Fürsorgewesens von 1943, verbunden mit dem rund ein halbes Jahrhundert später im Jahr 1994 beschlossenen Gesetz über den sozialen Lastenausgleich, stimmte – sowohl in organisatorischer als auch in finanzpolitischer Hinsicht – durchaus überein mit dem Prinzip der Subsidiarität in der bündnerischen Fürsorgepolitik. Die regionalen Sozialdienste mit ihrer neuen Bearbeitungs- und Entscheidungsstruktur gewährleisten einen einheitlichen kantonsweiten professionellen Standard, während die Gemeinden finanziell in der Verantwortung für die Sozialhilfe im Nahbereich bleiben. Weil sich in den folgenden Jahrzehnten die Soziallasten in den Gemeinden stark divergent entwickelten, reagierte der Kanton mit dem Instrument des Soziallastenausgleichs unter dem bezeichnenden Arbeitstitel «Solidarität in Graubünden 1995». Der Druck, unter dem die Gemeindefinanzen standen, sorgte letztlich für die Einführung von Entscheidungskriterien, welche sich grundsätzlich am Wohl des Unterstützungsbedürftigen orientierten.

So haben denn in der Sozialhilfe als der historischen Kernaufgabe kommunaler Gemeinschaften Kanton und Gemeinden den bewährten bündnerischen Weg gemeinsamer Aufgabenerfüllung nie verlassen. Zu keiner Zeit ging die Beziehung zwischen diesen sozialpolitischen Akteuren verloren. Es ist zu wünschen, dass dieses Strukturprinzip massgebende Leitlinie auch bei künftigem Handeln im Dienste armutsbetroffener Personen bleibt.

E. ANHÄNGE

Anhang 1:
Massgebliche kantonale Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen

Anhang 2:
Konkordanzverzeichnis der Gemeindenamen

Anhang 3:
Bevölkerungsentwicklung und Gemeindebestand

Anhang 4:
Bericht der Gemeindeverwaltungskontrolle 1935 (StAGR II 13a Schachtel «1–»)

Anhang 5:
Währung und Preisentwicklung

Anhang 1:
Massgebliche kantonale Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen (chronologische Reihenfolge)

1. Verordnung über das Armenwesen 1839 und deren Revisionen 1845 und 1849 (VGR 22. Juni 1839, S. 42; Nachtrag zum Band IV der AGS, V. Suppl. Heft 1845, S. 19; VGR 20. Juni 1849, S. 39)

Art. 1 *Aller Haus- und Strassenbettel von einer Gemeinde in eine andere, sowie aller Bettel der Genossen einer Gemeinde auf den Strassen dieser letzteren ist und bleibet auch fernerhin auf's strengste untersagt.*

Dagegen ist jede Gemeinde schuldig, ihre hülfebedürftigen Bürger und Angehörigen selbst und aus eigenen Mitteln zu unterstützen und auf angemessenem Wege zu versorgen.

Art. 2 *Die Art und Weise dieser Versorgung wird einer jeden Gemeinde nach ihren besonderen Verhältnissen überlassen. Indes werden ihnen als zweckmässige Mittel hiezu empfohlen: durch Zuschüsse aus der Gemeindescassa, Verwendung von ordentlichen oder ausserordentlichen Gemeindegefällen oder Gemeindeliegenschaften, Aufnahme von mildtätigen Steuern, Festsetzung besonderer Gebühren, oder auf irgend andere angemessene Weise ein Armengut zu bilden, und das allfällig schon bestehende zu vermehren.*

Art. 3 *Damit die bestehenden Armengüter zweckmässig verwaltet und verwendet und die Armen nach Erfordernis versorgt werden können, ist jede ökonomische Gemeinde gehalten, aus ihrer Mitte eine Armenkommission oder wenigstens einen Armenvogt (Spendvogt) zu bezeichnen, zu welcher Kommission auch der Ortspfarrer zugezogen werden kann.*

Art. 5 *Die Beaufsichtigung und Regulierung des Armenwesens im ganzen Kanton, namentlich die Vollziehung und Handhabung der gegenwärtigen Verordnung, wird den drei Mitgliedern des Erziehungsrates übertragen.*

Art. 6 *Die Gemeindearmenkommission oder Armenvögte haben vorzüglich die Pflicht auf sich:*
a. dahin zu wirken, dass wo noch kein Armengut vorhanden ist, solches auf angemessene Weise gestiftet, das allfällig bereits vorhandene geäufnet werde;
b. das Armengut vorteilhaft und gewissenhaft zu verwalten;
c. dafür zu sorgen, dass die vorhandenen Unterstützungsmittel auf das Zweckmässigste verwendet, nicht in zu grosser Menge auf einmal, vielmehr nur allmählig und nach Erfordernis den dürftigen und würdigen Armen zugeteilt werden;
d. wo kein Armengut vorhanden ist, für anderweitige Versorgung der Armen bedacht zu sein; und
e. von ihrer Verwaltung jährlich der Gemeinde oder dem Vorstande genaue Rechenschaft zu geben.

Art. 7 *Die Aufgabe der Bezirkskommission ist: im Allgemeinen für die Vollziehung der gegenwärtigen und allfällig künftiger Verordnungen oder höherer Weisungen in ihren Bezirken Sorge zu tragen, über die Verwaltung des Armenwesens in den einzelnen Gemeinden Aufsicht zu führen, den Gemeinden und deren Armenkommissionen bei Ausmittlung der Hülfsquellen zur Gründung und Vermehrung des Armenguts, [...] mit Rat und Tat beizustehen, die Gemeinden zu zweckmässiger Einrichtung des Armenwesens aufzumuntern, dieselben auf bestehende Missbräuche oder zweckwidrige Verwendung ihrer Unterstützungsmittel aufmerksam zu machen, diesen Missbräuchen nach Kräften abzuhelfen, und über den Zustand des Armenwesens in ihren Bezirken, sowie auch über ihre eigenen Verrichtungen jährlich dem Erziehungsrat Bericht zu erstatten. [...]*

Art. 8 *Über den Gemeindsarmenkommissionen und Bezirkskommissionen steht der Erziehungsrat.*

Dieser hat das Armenwesen im ganzen Kanton zu beaufsichtigen. [...] Ferner wird der Erziehungsrat [...] jedes Jahr dem Kleinen Rat zu Handen des Grossen Rats Bericht erstatten.

Art. 11 *Um sobald möglich ein Zwangsarbeitshaus für arbeitsscheue oder liederliche Arme errichten zu können, wird der Erziehungsrat bei schicklichem Anlasse und auf geeignete Wege die Einsammlung einer freiwilligen Beisteuer veranstalten.*

2. Kantonsverfassung 1854 (AGS 1860, S. 27)

Art. 27 *Jeder Gemeinde steht das Recht der selbständigen Gemeindeverwaltung, mit Einschluss der niedern Polizei, zu. Sie ist befugt, die dahin einschlagenden Ordnungen festzusetzen, welche jedoch den Bundes- und Kantonsgesetzen und dem Eigentumsrecht Dritter nicht zuwider sein dürfen.*

Art. 28 *Sie hat die Verpflichtung, für gute Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten, namentlich auch ihres Armen-, Schul- und Kirchenwesens zu sorgen, und stellt hiefür die erforderlichen Behörden und Beamten auf.*

Art. 29 *Jede Gemeinde lässt sich wenigstens alle zwei Jahre über die Verwaltung von den damit Beauftragten ausführlich Rechnung ablegen.*

Über die allfällige Bildung von Einwohnergemeinden und ihr Verhältnis zu den Bürgergemeinden werden die geeigneten Bestimmungen dem Gesetz vorbehalten.

3. Armenordnung des Kantons Graubünden von 1857 mit Zusätzen und Abänderungen bis 1. Januar 1896 (Armenordnung [AGS 1860, S. 395; AGS 1916, S. 196])

§ 1 *Jede Gemeinde hat dafür zu sorgen, dass solche Bürger oder Angehörige, welche ausser Fall sind, sich und den Ihren den notdürftigsten Lebensunterhalt zu verschaffen, auf angemessene Weise unterstützt werden, gleichviel, ob sie in oder ausserhalb der Gemeinde wohnen.*

[...]

§ 3 *Als unterstützungsbedürftig sind solche anzusehen, welche vorübergehend oder dauernd ausser Fall sind, sich selbst zu helfen, namentlich altersschwache, gebrechliche und kranke Arme, sowie verwaiste oder verwahrloste Kinder vermögensloser Eltern.*

[...]

§ 6 *Jede Gemeinde hat je nach Bedürfnis und Vermögen für Erstellung eines Armenguts, und wo ein solches bereits vorhanden, für dessen Erhaltung und Äufnung zu sorgen.*

Wo kein Armengut vorhanden ist, oder dessen Ertrag zur Armenunterstützung nicht ausreicht, hat die Gemeinde das Fehlende auf anderem Wege, sei es durch Sammeln von Privatbeiträgen in Geld oder Lebensmitteln, sei es durch andere geeignete Hülfsmittel zu ersetzen, wobei vorerst die nächsten Anverwandten des zu unterstützenden Armen zur Beitragsleistung nach Massgabe des Bedürfnisses und ihrer Vermögensumstände zu veranlassen sind. Sollten Gemeinden erwiesenermassen auch so noch nicht ihren Armen hinlänglich zu helfen vermögen, so tritt zu ihren Gunsten die Hülfe des Staates ein und zwar zuvorderst durch Aufnahme freiwilliger Armensteuern.

[...]

§ 10 *Der Gemeindearmenkommission liegt ob:*

a. wenn und insoweit ein Bedürfnis dazu vorhanden ist, dahin zu wirken, dass ein Armengut gestiftet, oder das bereits vorhandene geäufnet werde;

b. dafür zu sorgen, dass, wo es nicht bereits geschehen ist, das Armengut vom übrigen Gemeindevermögen ausgeschieden und Kapitalien auf gehörig protokolliertes sicheres Unterpfand oder in der Kantonal-Sparkasse angelegt, Gebäulichkeiten aber gegen Feuersgefahr versichert werden;

c. das Armengut gewissenhaft zu verwalten und über ungeschmälerte Erhaltung desselben zu wachen. [...]

[...]

g. den Armen zum gesetzlichen Mitgenuss an den Gemeindeutilitäten zu verhelfen, deren Benutzung zu überwachen und nötigenfalls die Betreffenden zu gehöriger Benutzung desselben anzuhalten;

h. arbeitsfähigen Individuen, welche keine Arbeit finden können, Gelegenheit zu Verdienst zu verschaffen; arbeitsfähige liederliche Arme der korrektionellen Behandlung zu überweisen; arbeitsunfähigen, der Unterstützung würdigen Armen aber zur Unterstützung zu verhelfen.

i. Behufs zweckmässiger Verwendung und Verabreichung der milden Gaben, sowie speziellen Überwachung der Armen wird sie sich, wo tunlich, sogenannter Schutzvögte, d. h. geeigneter Männer oder Frauen oder allfälliger Armenvereine bedienen; auch darauf hinwirken, dass die Gemeindeeinwohner ihre milden Gaben nicht an unwürdige, sondern vorzugsweise an verschämte Arme verabreichen, sowie, dass diejenigen Gaben, die für Niedergelassene von ihren Heimatgemeinden eingehen, zweckmässig verwendet werden.

[...]

l. Von ihrer Verwaltung hat sie alljährlich dem Vorstand der Gemeinde zu Handen derselben genaue Rechnung abzulegen.

§ 12 Das Armenwesen in jedem einzelnen Kreis steht unter der Aufsicht und Leitung des Kreisrates, oder, wo kein solcher besteht, des Kreisgerichts, welchen es jedoch überlassen bleibt, die Verwaltung selbst zu besorgen, oder damit das Kreisamt, einen Ausschuss oder sonstige Kommission zu beauftragen.

§ 13 Der Kreisbehörde liegt ob:

a. Das Armenwesen in den einzelnen Gemeinden zu überwachen [...], den Gemeindearmenkommissionen [...] an die Hand zu gehen [...];

b. solche Arme zu unterstützen, deren Heimatgemeinde dazu erwiesenermassen durchaus nicht im Fall ist (§ 6) oder denen die Niederlassungs- beziehungsweise die Heimathgemeinde in augenblicklicher dringender Noth ohne Grund die Hülfe verweigert, in welch' letzterm Falle die Kreisarmenbehörde verpflichtet ist, dem Kleinen Rath davon Anzeige zu machen.

c. Alljährlich im Februar hat die Kreisarmenbehörde von den Gemeinde-Armenkommissionen ihres Kreises möglichst vollständig Auskunft über den Stand des Armenwesens in den Gemeinden zu erheben, die bezüglichen Rechnungen zu prüfen, insbesondere darauf zu achten, ob die vorhandenen Mittel für die laufenden Bedürfnisse des Jahres hinreichen, und wenn nicht, zunächst die Gemeinde zur Herbeischaffung derselben anzuhalten, und falls auch diese nicht das Genügende zu leisten vermöchte, beim Kleinen Rath um Hülfe des Staates nachzusuchen;

d) so oft die Umstände es erheischen über einzelne Fälle, jedenfalls aber jährlich im März über ihre gesammte Wirksamkeit unter Beifügung allfälliger Vorschläge zu besserer Einrichtung des Armenwesens dem Kleinen Rath Bericht zu erstatten, je das dritte Jahr aber eine umfassende statistische Darstellung vom Zustande des Armenwesens in den Gemeinden ihres Kreises einzusenden;

[...]

§ 15 Das Armenwesen im ganzen Umfang des Kantons wird durch den Kleinen Rath beaufsichtigt und geleitet.

§ 16 Derselbe wird sich im Besondern angelegen sein lassen:

[...]

b. sofern eine Gemeinde zur Bestreitung ihres Armenwesens für die Dauer unfähig erscheint, das Vermögen derselben genau ermitteln und nötigenfalls eine spezielle Beaufsichtigung oder Bevogtigung der Gemeinde anzuordnen;

c. bei dringendem Nothstande einer Gemeinde, derselben, sei es aus dem Ergebnis allgemeiner Liebessteuern, sei es mit einem Staatsbeitrage Hilfe zu leisten. [...] ;

d. Gemeinden, welche ihre Armen gar nicht oder saumselig und ungenügend oder zweckwidrig unterstützen, diesfalls bindende Vorschriften zu erteilen und über deren Vollziehung zu wachen;

[...]

g. die Unterstützungen aus der Kantonshülfskasse nach Verordnung und bestem Ermessen zu verteilen;

[...]

§ 20 Aller Haus- und Strassenbettel ist verboten.

§ 21 Bettler sind sogleich dem Vorsteher derjenigen Gemeinde, in deren Gebiet sie auf dem Bettel betroffen worden, zuzuführen und von demselben folgendermassen zu behandeln:

a. Kantonsfremde Bettler soll er dem nächsten Landjäger und durch denselben an das nächste Grenzpolizeiamt in der Richtung des auswärtigen Heimat- oder Niederlassungsortes des Bettlers abliefern lassen;

b. einheimische Bettler sollen da, wo sie sich im Kanton auf dem Bettel betreten lassen, angemessen bestraft und sodann nach der Gemeinde ihrer Niederlassung transportiert werden [...]

[...]

§ 24 Die Ausstellung von Bettelbriefen ist verboten.

[...]

4. Gesetz über Niederlassung von Schweizerbürgern 1874 (Niederlassungsgesetz) (aRB, S. 28)

***Art. 3** Jeder Schweizer hat das Recht, innerhalb des Kantonsgebietes an jedem Ort sich niederzulassen, wenn er einen Heimatschein oder eine andere gleichlautende Ausweisschrift besitzt.*

[...]

***Art. 12** Jeder Schweizerbürger kann überdies, mit Ausnahme des Armengutes und der bereits fest ausgeteilten sog. Gemeindegüter (resp. Gemeindelöser), gegen Entgelt nach Art. 13, einen Mitgenuss am gesamten übrigen Gemeindevermögen beanspruchen, insbesondere an Alpen, Weiden und Wäldern.*

Eine Ausnahme von letzteren drei Nutzniessungen kann der Kleine Rat gestatten, wenn die Gemeinde aus Gründen des eigenen notwendigen

bürgerlichen Bedarfs, sei es der Gesamtheit oder der einzelnen Bürger, und der nachhaltigen Ertragsfähigkeit der betreffenden Liegenschaften, den Beweis der ganzen oder teilweisen Unzulässigkeit dieser Begünstigungen leistet.

Art. 14 *Die Niedergelassenen sind dagegen verpflichtet, alle Steuern und Lasten gleich den Bürgern zu tragen, jedoch dürfen Steuern erst dann auferlegt werden, wenn die Erträgnisse des Gemeindevermögens, mit Ausnahme der bereits fest ausgeteilten Gemeindegüter (Gemeindelöser), resp. deren Erträgnisse, zur Deckung der Gemeindebedürfnisse nicht ausreichen.*

Mit obigem Vorbehalt erstreckt sich die Steuerpflicht der Niedergelassenen auch auf die laufenden Armenbedürfnisse, nicht aber auf die Äufnung des Armengutes.

[…]

Art. 16 *In Gemeindeangelegenheiten politischer Natur und allgemeinen Verwaltungsfragen erwirbt der niedergelassene Schweizerbürger das Stimmrecht nach einer Niederlassung von 3 Monaten; in Angelegenheiten dagegen, welche rein ökonomische Nutzungen beschlagen, erst nach einer Niederlassung von 2 Jahren. Vom Stimmrecht ausgeschlossen ist er nur in den Fragen, welche betreffen:*

a) *die Aufnahmen ins Bürgerrecht,*
b) *das Armengut und die ausgeteilten Gemeindegüter (Löser),*
c) *die Veräusserung von Gemeindeeigentum,*
d) *die Festsetzung der Taxe für den Mitgenuss an den Gemeindeutilitäten.*

Den bei Inkraftsetzung dieses Gesetzes bereits Niedergelassenen wird die bisherige Niederlassungszeit als Einwohnungstermin angerechnet.

[…]

5. Übergangsbestimmungen zum Niederlassungsgesetz 1875 (aRB, S. 31)

[…]

Art. 4 *Beim Wechsel der Vorstände und der Gemeindebehörden haben dieselben zunächst ihren ursprünglichen Committenten eine gehörige Verwaltungsrechnung abzulegen, und zugleich einen übersichtlichen Vermögensstatus zu unterbreiten, und nach deren Gutheissung durch die Bürger dieselben dann der Gesamtgemeinde vorzulegen.*

Art. 5 *Für die rein bürgerlichen Funktionen – nach Art. 16 des Gesetzes – stellen die Bürger, wo sie es notwendig finden, eigene Verwaltungsorgane auf.*

6. Kantonsverfassung 1892 (aRB, S. 1)

[…]

Art. 40 *Politische Gemeinden sind diejenigen staatlichen Korporationen, welche Territorialhoheit mit einem bestimmten Gebiete besitzen und als solche gesetzlich anerkannt sind.*

Jeder Gemeinde steht das Recht der selbständigen Gemeindeverwaltung, mit Einschluss der niedern Polizei, zu. Sie ist befugt, die dahin einschlagenden Ordnungen festzusetzen, welche jedoch den Bundes- und Kantonsgesetzen und dem Eigenthumsrechte Dritter nicht zuwider sein dürfen.

Sie hat die Verpflichtung für gute Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten, namentlich auch ihres Schulwesens und ihres Armenwesens, soweit letzteres nicht Sache der bürgerlichen Korporation ist, zu sorgen, und stellt hiefür die erforderlichen Behörden und Beamten auf.

Sie lässt sich wenigstens alle zwei Jahre über die Verwaltung von den damit Beauftragten öffentlich genaue und spezifizierte Rechnung ablegen.

Die in billigem Masse zu taxierenden Erträgnisse des Gemeindevermögens sind in erster Linie dazu bestimmt, die Gemeindebedürfnisse zu decken. Die Erhebung von Gemeindesteuern ist subsidiär nach billigen und gerechten Grundsätzen zulässig. Besondere Auslagen, welche einzelnen Gattungen des Privateigentums zugutekommen, wie solche für Wuhren und Wasserleitungen, können mit Berücksichtigung des denselben gewährten Nutzens auf diese verlegt werden. Das Nähere bestimmt das Gesetz.

Allfällige Progressivsteuern dürfen die Progressionsansätze des jeweiligen kantonalen Steuergesetzes nicht überschreiten. Die Gemeinden sind nicht befugt, vom Kanton für dessen Liegenschaften, Gebäulichkeiten und staatlichen Einrichtungen jeder Art Steuern zu erheben.

Gemeinden mit ordnungswidriger Verwaltung können in dringenden Fällen vom Kleinen Rate unter Kuratel gestellt werden. Das Nähere bestimmt das Gesetz.

Gemeinde-Ordnungen sind dem Kleinen Rate zur Prüfung vorzulegen.

Die Ausübung der den Bürgergemeinden und

bürgerlichen Korporationen allein zustehenden Befugnisse und Rechte bestimmt das Gesetz.

Die Gemeindevorstände sind Organe der Regierung.

Durch Volksabstimmung vom 30. September 1956 erhielt der Art. 40 Abs. 5 folgende Fassung: *Die in billigem Masse zu taxierenden Erträgnisse des Gemeindevermögens sind in erster Linie dazu bestimmt, die Gemeindebedürfnisse zu decken. Die Erhebung von Gemeindesteuern ist subsidiär nach billigen und gerechten Grundsätzen zulässig. Die Besteuerung juristischer Personen für Vermögen und Einkommen steht nur dem Kanton zu. Besondere Auslagen, welche einzelnen Gattungen des Privateigentums zugute kommen, wie solche für Wuhren und Wasserleitungen, können mit Berücksichtigung des denselben gewährten Nutzens auf diese verlegt werden. Das Nähere bestimmt das Gesetz.*

Durch Volksabstimmung vom 3. Oktober 1971 wurden im Art. 40 Abs. 7 und 8 die Worte «Kleinen Rate» mit Wirkung vom 1. Januar 1972 ersetzt durch: «Regierungsrat».

Durch Volksabstimmung vom 7. Dezember 1986 erhielt der Art. 40 Abs. 3 folgende Fassung: [3] *Sie hat die Verpflichtung, für gute Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten, namentlich auch für das Schulwesen und die Sozialhilfe zu sorgen, soweit diese nicht Sache der Bürgergemeinde und des Kantons ist. Sie stellt hierfür die erforderlichen Behörden und Beamten auf.*

Durch Volksabstimmung vom 10. März 1996 erhielt der Art. 40 Abs. 5 folgende Fassung: [5] *Die in billigem Masse zu taxierenden Erträgnisse des Gemeindevermögens sind in erster Linie dazu bestimmt, die Gemeindebedürfnisse zu decken. Die Erhebung von Gemeindesteuern ist subsidiär nach billigen und gerechten Grundsätzen zulässig. Die Erhebung einer Quellensteuer und die Besteuerung juristischer Personen für Gewinn und Kapital steht nur dem Kanton zu. Besondere Auslagen, welche einzelnen Gattungen des Privateigentums zugutekommen, wie solche für Wuhren und Wasserleitungen, können mit Berücksichtigung des denselben gewährten Nutzens auf diese verlegt werden. Das Nähere bestimmt das Gesetz.*

7. Fürsorgegesetz 1920 (aRB, S. 1415)

Art. 1 *Der Fürsorge im Sinne dieses Gesetzes werden unterstellt Personen der nachfolgenden Kategorien:*

1. *Personen, die sich dem Trunke ergeben oder sonst einen liederlichen Lebenswandel führen.*
2. *Vaganten.*

Art. 2 *Liegt einer der obigen Fälle vor, so sind Behörden und Amtspersonen von Amtes wegen verpflichtet, die Anwendung dieses Gesetzes zu beantragen.*

Insbesondere sind dazu verpflichtet Vormundschaftsbehörden, Armenbehörden und der kantonale Fürsorger.

Art. 3 *Zur Antragstellung berechtigt sind die Verwandten der fürsorgebedürftigen Person.*

Art. 5 *Wird die Anwendung dieses Gesetzes beantragt, so ist die zuständige Vormundschaftsbehörde verpflichtet, eine Untersuchung vorzunehmen.*

[...]

Art. 6 *Ergibt die Untersuchung, dass die verzeigte Person unter Vormundschaft oder Beistandschaft gehört, so soll die Vormundschaftsbehörde das entsprechende Verfahren einschlagen.*

Liegen die Voraussetzungen hierzu nicht vor, greift das Fürsorgeverfahren nach Massgabe der folgenden Artikel Platz.

Art. 7 *Die Vormundschaftsbehörde wird die fürsorgebedürftige Person nach Möglichkeit dazu veranlassen, sich freiwillig den Fürsorgemassnahmen zu unterwerfen.*

Art. 8 *Wenn die fürsorgebedürftige Person sich nicht freiwillig der Fürsorge unterwirft, so fasst die Vormundschaftsbehörde darüber Beschluss.*

Der Beschluss erfolgt nach gehöriger Vorladung des Fürsorgebedürftigen.

Die Vormundschaftsbehörde ist namentlich berechtigt, folgende Massnahmen einzeln oder in Verbindung miteinander zu treffen und in geeigneter Weise bekannt zu machen:

1. *Ansetzung einer Besserungsfrist.*
2. *Verfügung des Eintritts in einen Abstinentenverein.*
3. *Erteilung der Weisung, sich geistiger Getränke zu enthalten oder sich an einem bestimmten Orte oder bei einem bestimmten Arbeitgeber aufzuhalten.*
4. *Ernennung eines Beschützers.*
5. *Versetzung in eine geeignete Anstalt.*

[…]

Art. 9 *Der Beschützer ist verpflichtet, dem Schützling mit Rat und Tat beizustehen und denselben moralisch zu beeinflussen. Der soll dem kantonalen Fürsorger, auch zuhanden der zuständigen Vormundschaftsbehörde, halbjährlich schriftlich berichten.*

Art. 10 *Die Vormundschaftsbehörde und der Beschützer sind berechtigt, nötigenfalls die Polizeiorgane in Anspruch zu nehmen.*

[…]

Art. 11 *Gegen Entscheide der Vormundschaftsbehörde in Fürsorgesachen kann innert 3 Wochen an den Kleinen Rat rekurriert werden.*

Dem Rekurs ist keine Vertröstung beizulegen.

Der Kleine Rat entscheidet unweiterzüglich.

Art. 12 *Der Kanton errichtet eine kantonale Fürsorgestelle.*

Der kantonale Fürsorger überwacht das gesamte durch dieses Gesetz geregelte Fürsorgewesen des Kantons und hat in dieser Eigenschaft selbständig das Interesse der Allgemeinheit und der Fürsorgebedürftigen zu wahren. Seine besondere Aufmerksamkeit hat er der Trinkerfürsorge zuzuwenden, welche sich auch auf die Kontrolle der Einhaltung der bestehenden Bestimmungen zur Bekämpfung des Alkoholismus auszudehnen hat.

In besonderen Fällen hat er auch für Fürsorgebedürftige passende Arbeitsgelegenheit zu vermitteln.

8. Wegleitung zur Handhabung des kantonalen Fürsorgegesetzes 1939 (AGS 1935–1945, S. 367)

1. *Rechtzeitiges Eingreifen, Planmässigkeit und Konsequenz in der Durchführung des Verfahrens sind die ersten Voraussetzungen einer richtigen staatlichen Fürsorge an Alkoholkranken und -gefährdeten.*

[…]

5. *Um den Schützling zur Besserung, d. h. zum freiwilligen Verzicht auf den Genuss von geistigen Getränken zu führen, muss in ihm das Verantwortungsgefühl geweckt und das Selbstvertrauen gehoben und gestärkt werden. Allgemeine Mahnungen zur Besserung oder zur Mässigung genügen nicht. Für die fürsorgerische Beeinflussung ist in der Regel die Ernennung eines Beschützers erforderlich (Art. 8 Ziff. 4 FG). […]*

6. *Der Beschützer hat am Schützling folgende Aufgaben zu erfüllen:*

a) ihn in erwähntem Sinn erzieherisch zu beeinflussen;

b) ihn in ständigem Kontakt mit den Familienangehörigen zu überwachen und mit diesen zusammen alle zweckdienlichen Massnahmen zu treffen, um ihn vom Genuss geistiger Getränke fernzuhalten;

[…]

7. *Bei Erfolglosigkeit der gütlichen Bemühungen […] muss eine gründliche Abklärung der äusseren und inneren Ursachen der bestehenden Trunksucht durch einen Sachverständigen (Psychiater, Arzt, Fürsorger) erfolgen, um die nötigen Anhaltspunkte für die weitere Behandlung des Falles zu erhalten.*

8. *Trunksüchtige, bei denen nach dem Gutachten des Sachverständigen die Heilungsaussichten günstig liegen, sollen in eine Heilstätte für Alkoholkranke eingewiesen werden.*

10. *Trunksüchtige, die nach dem Gutachten des Sachverständigen für eine Heilkur als ungeeignet erscheinen, ist die Weisung zu erteilen, sich des Genusses aller geistigen Getränke zu enthalten. Mit dieser Weisung muss unbedingt die Ernennung eines Beschützers oder, wo die Voraussetzungen von Art. 369–370 ZGB vorliegen, die Bevormundung verbunden werden. […]*

11. *Völlig renitente, abgestumpfte, körperlich oder geistig schwer geschädigte oder gemeingefährliche oder solche Alkoholiker, die sich der vielfachen Übertretung der Enthaltsamkeitspflicht schuldig gemacht haben, sind in einer geeigneten, geschlossenen Anstalt (Trinkerkolonie, Verwahrungsanstalt, Pflegeanstalt) zu versorgen, erstmals wenigstens auf die Dauer eines Jahres. Bei wiederholter Rückfälligkeit nach der ersten Anstaltsentlassung soll 3–5jährige, zuletzt dauernde Internierung erfolgen.*

9. Verordnung über die Organisation des kantonalen Fürsorgewesens 1943 (aRB, S. 1418)

[…]

Art. 2 *Besondere Aufmerksamkeit schenken die kantonalen Fürsorgeorgane der Durchführung vorbeugender Massnahmen.*

Sie unterstützen Selbsthilfebestrebungen.

Art. 3 *Die kantonalen Fürsorgeorgane wirken in enger Verbindung mit den übrigen öffentlichen*

und privaten Fürsorgewerken, mit den Vormundschafts-, Armen- und Schulbehörden.

Art. 4 *Das kantonale Fürsorgewesen gehört zum Geschäftsbereich des Erziehungsdepartementes.*

Art. 5 *Die unmittelbare zentrale Leitung des kantonalen Fürsorgewesens obliegt dem kantonalen Fürsorgeamt.*

Art. 6 *Für die Besorgung des Aussendienstes wird der Kanton in Fürsorgebezirke eingeteilt.*
Die Umschreibung dieser Bezirke ist Sache des Kleinen Rates.
[...]

10. Gesetz über die öffentliche Armenfürsorge im Kanton Graubünden (Armengesetz) 1955 (aRB, S. 1431)

[...]

Art. 2 *Unterstützung*

Die Unterstützung kann in Geld oder Naturalien zugewendet oder durch Versetzung des Bedürftigen in eine geeignete Familie oder Anstalt geleistet werden.

Die zuständige Armenpflege bestimmt Art und Mass der Unterstützung nach dem Unterstützungsbedarf unter Würdigung der örtlichen und persönlichen Verhältnisse. Sie berücksichtigt dabei die gesetzlichen Familienlasten des Bedürftigen und kommt besonders in Krankheitsfällen und in bezug auf die berufliche Ausbildung Jugendlicher entgegen.

Unterstützungsbedürftige Kinder sollen in ihrer körperlichen, geistigen und sittlichen Entwicklung gefördert werden.

Bei der Bemessung des Unterstützungsbedarfes berücksichtigt die Armenpflege Versicherungsleistungen und Sozialzuschüsse aus öffentlichem Recht in allen ihren Auswirkungen.

Art. 3 *Andere Massnahmen*

Die Armenpflege geht den Ursachen der Bedürftigkeit nach und stellt gegebenenfalls zur Vermeidung drohender oder zur Behebung eingetretener Bedürftigkeit bei der Vormundschaftsbehörde die erforderlichen Anträge. Solche Anträge können auch vom kantonalen Fürsorgeamt gestellt werden.

Arbeitsscheue, trunksüchtige oder liederliche Bedürftige sind zur Enthaltsamkeit und Arbeit anzuhalten und nötigenfalls in eine zweckentsprechende Anstalt einzuweisen. Die Armenpflege stellt der zuständigen Behörde entsprechende Anträge.

Die Armenpflege, gegebenenfalls die Armenabteilung des zuständigen Departementes, erhebt gegenüber den unterstützungspflichtigen Verwandten den Anspruch auf Beitragsleistung. Die Organe der Heimatgemeinde sind zu jeder zweckdienlichen Auskunft verpflichtet.
[...]

Art. 5 *Zuständigkeit zur Armenfürsorge*

Die Armenfürsorge obliegt der Gemeinde, in welcher der Bedürftige seinen Wohnsitz hat (Wohngemeinde).

Fehlt ein Wohnsitz im Kanton, so obliegt die Armenfürsorge für Kantonsbürger der Heimatgemeinde und für Bürger anderer Kantone oder für Ausländer, soweit eine Unterstützungspflicht im Kanton besteht, der Gemeinde, in der sich der Bedürftige aufhält.

Die Bestimmungen der Staatsverträge, des Bundesrechts und des Konkordatsrechts bleiben vorbehalten.

Art. 6 *Wohnsitz*

Begründung und Aufgabe des Wohnsitzes richten sich nach den Grundsätzen, die gemäss Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung (Konkordat) im interkantonalen Verhältnis gelten.

Verlegt ein Bürger eines andern Konkordatskantons den Wohnsitz innerhalb des Kantons Graubünden, so geht die Unterstützungspflicht mit sofortiger Wirkung auf die neue Wohngemeinde über.
[...]

Art. 7 *Ersatzpflicht der Heimatgemeinde a) Voller Ersatz*

Für ihre Bürger, die in einer anderen Gemeinde des Kantons wohnen, hat die Heimatgemeinde der Wohngemeinde die Kosten der Armenfürsorge voll zu ersetzen:

a) *solange der Wohnsitz in der anderen Gemeinde nicht wenigstens zwei Jahre gedauert hat; müssen während dieser Zeit für mehr als ein halbes Jahr Armenunterstützungen ausgerichtet werden, so wird die Wartefrist unterbrochen und beginnt mit dem Wegfall der Unterstützung neu zu laufen;*
b) *wenn schon zu Beginn seines Wohnsitzes der Bürger das 60. Altersjahr überschritten hatte oder seine Erwerbsfähigkeit wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen derart beeinträchtigt war, dass er sich dauernd nicht ohne wesentliche Beihilfe durchzubringen vermag;*

c) *während 25 Jahren seit der ordentlichen Einbürgerung des Unterstützten im Kanton.*

Art. 8 *b) Teilweiser Ersatz*

Nach Ablauf der Wartefrist gemäss Art. 7 lit. a bleibt die Heimatgemeinde, soweit sie nicht gemäss lit. b und c voll ersatzpflichtig ist, noch teilweise ersatzpflichtig und hat von den durch die ordentlichen Beiträge des Kantons nicht gedeckten Kosten der Armenfürsorge zu übernehmen:

¾ für die ersten 8 Jahre,
½ für die nächsten 10 Jahre,
¼ für alle folgenden Jahre.

Massgebend ist die Dauer des ununterbrochenen Wohnsitzes in derselben Gemeinde nach Ablauf der Wartefrist; die Zeit einer Anstaltsversorgung zählt nicht mit.

[...]

Art. 10 *Mehrfaches Bürgerrecht*

Ist der Bedürftige in mehreren Gemeinden des Kantons heimatberechtigt, so sind die Kosten der Armenfürsorge, soweit sie zulasten der Heimatgemeinde gehen, von den mehreren Heimatgemeinden zu gleichen Teilen zu tragen.

Wenn eine der Heimatgemeinden zugleich Wohngemeinde ist, trägt sie von den Kosten der Armenfürsorge jenen Bruchteil, welcher der Zahl der Bürgerrechte entspricht, wie wenn sie einzige Heimatgemeinde wäre, während der Rest der Kosten so aufgeteilt wird, wie wenn sie nur Wohngemeinde wäre.

[...]

Art. 14 *Ordentliche Beiträge*

Der Kanton vergütet den Gemeinden einen Drittel ihrer Kosten für Armenunterstützungen:

a) *für Kantonsbürger, die im Kanton, aber nicht in ihrer Heimatgemeinde wohnen, sofern die Heimatgemeinde nicht voll ersatzpflichtig ist;*

b) *für Kantonsbürger, die in andern Kantonen oder im Ausland wohnen, unter den Voraussetzungen, die für im Kanton wohnende gemäss lit. a gelten;*

c) *darüber hinaus mit Bezug auf die Versorgungskosten für jeden Kantonsbürger, der in einer nicht der Heimatgemeinde gehörenden Anstalt versorgt ist, sofern nicht die Voraussetzungen des Art. 7 lit. c erfüllt sind; die Einweisung in eine ausserkantonale Anstalt bedarf in jedem Falle der Zustimmung des zuständigen Departementes;*

d) *für Bürger von Konkordatskantonen, soweit die Kosten nicht vom andern Konkordatskanton zu übernehmen sind.*

Kantonsbeiträge im Sinne von lit. b und c werden nicht ausgerichtet, solange die Heimatgemeinde zur Bestreitung ihrer Aufwendungen ihre Einwohner nicht über ein durch die Vollziehungsverordnung zu bestimmendes Mass durch Steuern oder Gemeinwerk belastet.

Art. 15 *Ausserordentliche Beiträge*

Zur Entlastung der Gemeinden, die durch Armenlasten und Zwangseinbürgerungen besonders betroffen sind, leistet der Kanton ausserordentliche Beiträge. Der Grosse Rat ist ermächtigt, diesen Kredit auf höchstens 80 000 Franken im Jahr festzusetzen. Näheres bestimmt die Vollziehungsverordnung.

Für Beiträge an den Bau von Gemeindearmenhäusern mit Einschluss von Erweiterungsbauten, Umbauten und wertvermehrenden Renovationen, sowie an die damit verbundenen Inneneinrichtungen steht dem Kleinen Rat ein vom Grossen Rat im Voranschlag einzusetzender Kredit von höchstens 20 000 Franken zur Verfügung. Näheres bestimmt die Vollziehungsverordnung.

Vorbehalten bleibt die Übernahme von Defiziten finanzschwacher Gemeinden durch den Kanton.

Art. 16 *Bürgerliche Armenpflege*

In Gemeinden, in denen eine bürgerliche Armenpflege organisiert ist oder organisiert wird, übernimmt dieses die volle Armenpflege für ihre Bürger. Sie verfügt zu diesem Zweck über die Erträgnisse des Armengutes.

Soweit diese Erträgnisse nicht ausreichen, hat die politische Gemeinde für fehlende Mittel einzustehen. Das Armengut ist sicher anzulegen und darf nicht verringert werden.

Besteht in einer Gemeinde keine bürgerliche Armenpflege, so untersteht die Armenfürsorge auch für die Bürger dieser Gemeinde der allgemeinen Armenpflege, die in gleicher Weise wie eine bürgerliche Armenpflege über die Erträgnisse des Armengutes verfügen kann.

Art. 17 *Allgemeine Armenpflege*

Mit Vorbehalt des Art. 16 ist die Armenfürsorge Sache der allgemeinen Armenpflege.

Diese besteht aus drei bis sieben Mitgliedern, wobei Frauen wählbar sind. Wahl, Organisation und Entschädigung sind Sache der Gemeinde.

[...]

Art. 20 *Departement*

Der Armenabteilung des zuständigen kantonalen Departementes obliegt die Überprüfung der Abrechnungen im Verhältnis zu andern Kantonen sowie im Verhältnis zwischen den Gemeinden im Kanton. Das Departement bestimmt die Beiträge des Kantons im einzelnen Fall.

Die Armenabteilung kann auch die fürsorgerische und finanzielle Führung von Gemeindearmenhäusern überprüfen und von den Gemeinden zur Beratung beigezogen werden.

Art. 21 *Aufsicht des Kleinen Rates*

Der Kleine Rat überwacht die Handhabung dieses Gesetzes. Er erteilt den Armenpflegen, welche ihrer Aufgabe nicht, nicht genügend oder in unzweckmässiger Weise nachkommen, von Amtes wegen oder auf Antrag allgemein oder im Einzelfall die erforderlichen Weisungen.

Der Kleine Rat kann Gemeinden, die seine Weisungen nicht befolgen, nach vorheriger Androhung die Kantonsbeiträge für eine angemessene Zeit ganz oder teilweise entziehen.

[...]

11. Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die öffentliche Armenfürsorge im Kanton Graubünden 1954 (aRB, S. 1437)

Art. 1 *Voraussetzung für den Kantonsbeitrag*

Die Heimatgemeinde ist im Sinne von Art. 14 Abs. 2 des Gesetzes voll unterstützungspflichtig, wenn sie nicht Vermögens- und Erwerbssteuern in der Höhe von mindestens 50 % des kantonalen Steuerertrages erhebt.

[...]

Art. 3 *Unterstützungen nach auswärts*

Die Armenpflegen der Heimatgemeinden sind verpflichtet, Unterstützungen an Bedürftige in anderen Gemeinden ausschliesslich durch Vermittlung der wohnörtlichen Armenpflege auszurichten.

[...]

Art. 5 *Vagantenkredit*

Aus dem Kredit gemäss Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes kann der Kleine Rat ausserordentliche Beiträge gewähren:

a) *an die Erziehung und Ausbildung von Vagantenkindern, welche die Gemeinde durch geeignete Massenahmen zu arbeitsamen und sesshaften Menschen heranbilden will;*

b) *an die Finanzierung geeigneter Massnahmen der Gemeinde zur Ansiedelung von Vagantenfamilien;*

c) *an die allgemeinen Armenlasten der Gemeinde für Vaganten sowie für Bedürftige, die von zwangseingebürgerten Heimatlosen abstammen.*

Die Beiträge werden unter Berücksichtigung der Finanzkraft der Gemeinde nach Massgabe der vorhandenen Mittel festgesetzt. An Gemeinden, welche die Voraussetzungen des Art. 1 dieser Verordnung nicht erfüllen, werden keine Beiträge ausgerichtet.

[...]

Art. 7 *Kantonaler Armenfonds*

Der Kanton unterhält einen Armenfonds, dem die kantonalen Einbürgerungstaxen zugewiesen werden und dessen Erträgnisse zu verwenden sind:

a) *für Zuweisungen im Betrage von höchstens 1 000 Franken an die kantonale Hilfskasse, soweit deren Ertrag zur Erfüllung ihres Zweckes nicht ausreicht;*

b) *zur Unterstützung bedürftiger Durchreisender, soweit sie nach Bundesrecht, Staatsvertrag oder internationaler Gepflogenheit im Kanton unterstützt werden müssen;*

c) *für ausserordentliche Hilfeleistungen in besonderen Fällen, soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen.*

Über den Armenfonds verfügt das zuständige Departement. Beiträge von mehr als 500 Franken im Einzelfall bewilligt der Kleine Rat.

Soweit die jährlichen Einnahmen des Armenfonds nicht benötigt werden, sind sie dem Kapital zuzuschlagen.

[...]

12. Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger (Kantonales Unterstützungsgesetz) 1978 (BR 546.250)

[...]

Art. 5 *Zuständigkeit für die Unterstützung*

Die Unterstützungshilfe obliegt der politischen Gemeinde, in welcher der Bedürftige seinen Wohnsitz hat.

[...]

Art. 6 *Wohnsitz*

Begründung und Aufgabe des Wohnsitzes richten sich nach den Grundsätzen, die gemäss Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger im interkantonalen Verhältnis gelten.

Verlegt ein Bürger eines anderen Kantons den Wohnsitz innerhalb des Kantons, so geht die Unterstützungspflicht mit sofortiger Wirkung auf die neue Wohngemeinde über.

Der Aufenthalt in einem Heim, einem Spital oder in einer anderen Anstalt sowie behördliche oder

vormundschaftliche Versorgung in Familienpflege begründen keinen Unterstützungswohnsitz.
[...]
Art. 7 *Ersatzpflicht der Bürgergemeinde*
Wenn der Wohnsitz in einer Gemeinde weniger als zwei Jahre gedauert hat, ist die Bürgergemeinde verpflichtet, der Wohngemeinde die Kosten der Unterstützungshilfe voll zu ersetzen.
Art. 8 *Teilweiser Ersatz*
Besteht der Wohnsitz des Unterstützten in der gleichen Gemeinde ununterbrochen seit mindestens zwei, aber noch nicht zehn Jahren, so vergütet die Bürgergemeinde der Wohngemeinde die Hälfte der Unterstützungskosten. Hat der Unterstützte seit mindestens zehn Jahren in der gleichen Gemeinde ununterbrochen Wohnsitz, so ist die Bürgergemeinde nicht mehr kostenersatzpflichtig.
[...]
Art. 10 *Mehrfaches Bürgerrecht*
Ist der Unterstützte in mehreren Gemeinden des Kantons heimatberechtigt, so sind die Kosten der Unterstützungshilfe, soweit sie zulasten der Bürgergemeinde gehen, von den mehreren Bürgergemeinden zu gleichen Teilen zu tragen.
[...]
Art. 14 *Beiträge*
Der Kanton vergütet den Gemeinden ein Viertel ihrer Kosten an die Unterstützungsleistungen.
Zur Hilfeleistung in besonderen Fällen bewilligt der Grosse Rat einen jährlichen Kredit.
Art. 15 *Gemeindebehörden, Organisation*
Die Organisation der Unterstützungshilfe ist Sache der politischen Gemeinden, soweit sie nicht von den Bürgergemeinden besorgt wird.
Art. 16 *Amtliche Veröffentlichungen*
In amtlichen Veröffentlichungen dürfen die Bezüger von Unterstützungshilfen nicht namentlich aufgeführt werden.
[...]
Art. 18 *Aufsicht der Regierung*
Die Regierung überwacht die Handhabung dieses Gesetzes.
Sie kann Gemeinden, welche die erlassenen Weisungen nicht befolgen, nach vorheriger Androhung die in diesem Gesetz vorgesehenen Kantonsbeiträge für eine angemessene Zeit ganz oder teilweise entziehen.
[...]

13. Vollziehungsverordnung zum kantonalen Unterstützungsgesetz 1978 (BR 546.260)

Art. 1 *Meldepflicht*
Die Sozialbehörde der Wohngemeinde meldet innert 30 Tagen der zuständigen Stelle für Unterstützungen beim kantonalen Erziehungs- und Sanitätsdepartement jeden Unterstützungsfall zur Weiterleitung an die Sozialbehörde der Bürgergemeinde. Die Anzeige erfolgt unter Angabe von Art und voraussichtlichem Mass der Unterstützung. Die gleiche Meldepflicht besteht für wesentliche Änderungen in der Art und im Mass der Unterstützung.
[...]
Art. 2 *Amtsführung der Sozialbehörde*
Die Sozialbehörden der Gemeinden sind verpflichtet, für jeden Unterstützungsbezüger ein besonderes Unterstützungskonto zu führen.
Die Rechnungen für den Anteil der Bürgergemeinde und des Kantons sind innert Monatsfrist nach Ablauf eines jeden Quartals der kantonalen Stelle für Unterstützungen einzureichen.
[...]
Art. 3 *Hilfeleistung in besonderen Fällen*
Als Hilfeleistung in besonderen Fällen im Sinne des Gesetzes gilt:
a) *die Unterstützung bedürftiger Durchreisender, sofern sie keinen Aufenthalt im Kanton begründen;*
b) *die ausserordentliche Hilfeleistung, soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen.*

Über den eingeräumten Kredit verfügt das zuständige Departement. Beiträge von mehr als Fr. 1 000.– im Einzelfall für ausserordentliche Hilfen bewilligt die Regierung.
[...]

14. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden (Sozialhilfegesetz) 1986 (BR 546.100)

[...]
Art. 2 *Geltungsbereich*
Die öffentlichen Sozialdienste stehen Personen aller Altersstufen und Familien offen, die der Hilfe bedürfen.
Sie sind bestrebt, durch Beratung, Betreuung, Vermittlung von Dienstleistungen und durch Sachhilfe künftigen Schwierigkeiten vorzubeu-

gen sowie die Notlagen und deren Ursachen zu beseitigen oder zu vermindern.

Art. 3 *Art der Sozialhilfe*

Die Sozialhilfe umfasst die persönliche und die materielle Hilfe. Die Hilfeleistung erfolgt nach Möglichkeit in Zusammenarbeit mit den Hilfesuchenden. Sie richtet sich nach den individuellen Besonderheiten und Bedürfnissen sowie nach den örtlichen Gegebenheiten. Sie berücksichtigt Leistungen Dritter und gemeinnütziger Institutionen sowie gesetzliche Beiträge.

Bedürftige erhalten ihre Unterstützungshilfe nach Massgabe des Gesetzes über die Unterstützung Bedürftiger.

Art. 4 *Grundsatz*

Der Kanton erfüllt jene Aufgaben der Sozialhilfe, die ihm durch dieses Gesetz ausdrücklich übertragen sind.

Die materielle Sozialhilfe ist Sache der Gemeinden. Der Kanton beteiligt sich daran gemäss Unterstützungsgesetz.

Art. 5 *Träger der Sozialhilfe*

Die Sozialhilfe erfolgt durch private, gemeindeeigene und, wenn keine gemeindeeigenen Sozialdienste tätig sind, durch kantonale Sozialdienste. In der Erfüllung ihrer Aufträge arbeiten die verschiedenen Dienste zusammen.

[...]

Art. 7 *Kantonsbeiträge*

Der Kanton leistet an die gemeindeeigenen Sozialdienste jährlich Beiträge, wenn:

a) *das zusammenhängende Einzugsgebiet in der Regel mindestens 7500 Einwohner umfasst und*
b) *die gemeindeeigenen Sozialdienste alle Aufgaben der öffentlichen Sozialhilfe durch ausgebildete Sozialarbeiter erfüllen.*

[...]

Art. 8 *Private Sozialhilfe*

Der Kanton kann an die Sozialhilfe privater Organisationen Beiträge leisten oder dafür andere Unterstützungen gewähren.

[...]

Art. 10 *Kantonales Sozialamt*

Das kantonale Sozialamt erfüllt die Aufgabe einer zentralen Amtsleitung. Es bearbeitet die Sachfragen im Bereich der Sozialhilfe und koordiniert die persönliche und materielle Hilfe.

Insbesondere erfüllt es die Aufgaben im Bereich:

a) *der kantonalen Stelle für Unterstützungen;*
b) *der Koordinationsstelle für Altershilfemassnahmen;*
c) *der Pflegkinder;*
d) *der Kinderheimkontrolle;*
e) *der Beratung und fachlichen Begleitung der Sozialarbeiter;*
f) *der Aus-, Fort- und Weiterbildung des Personals der Sozialdienste;*
g) *der Organisation der Schutzaufsicht und des gesetzlichen Massnahmenvollzuges;*
h) *der Organisation ausserordentlicher Betreuungsaufgaben.*

[...]

Anhang 2:
Konkordanzverzeichnis der Gemeindenamen

Vorbemerkungen

1. Vor Erlass des Gesetzes über die Feststellung von politischen Gemeinden am 22. Juni 1872 war die Zahl der Gemeinden im Kanton Graubünden je nach Zählung stark unterschiedlich. Verschiedene «Höfe» waren vom Kanton nicht als eigenständige Gemeinden anerkannt, jedoch keiner «anerkannten» Gemeinde zugeteilt.
2. Die Einteilung des Kantons in Kreise (und Bezirke) stützt sich auf das einschlägige Gesetz vom 1. April 1851 und entspricht dem vom Grossen Rat am 28. November 1878 beschlossenen Verzeichnis der Bezirke, Kreise und Gemeinden.[1]
2. Das nachfolgende Konkordanzverzeichnis geht von den Gemeindenamen aufgrund der Volkszählung von 1990 aus und stellt sie der früheren Namensbezeichnung gegenüber. Die Konkordanztabelle enthält nur jene Gemeindenamen, welche im Verlauf der Jahre eine andere Bezeichnung angenommen haben.

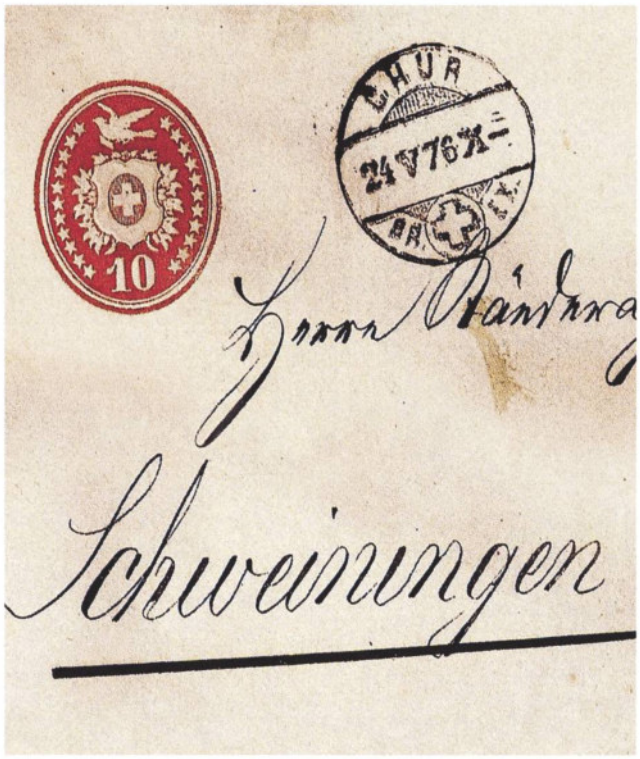


Abbildung 31: Briefpost nach Schweiningen (heute Savognin).
Quelle: Terra Grischuna 2/2015.

Konkordanztabelle Gemeindenamen[2]

Heutiger Gemeindename	Früherer Gemeindename	Änderungsjahr[3]	Bemerkungen
Kreis Alvaschein			
Mon	Mons	1943	
Stierva	Stürvis	1943	
Vaz/Obervaz	Obervaz	1943	
Kreis Belfort			
Lantsch/Lenz	Lenz	1943	
Kreis Bergün			
Bergün/Bravuogn	Bergün	1943	Inbegriffen die 1912 bzw. 1920 mit Bergün vereinigten Gemeinden Latsch und Stugl/Stuls

1 Siehe aRB, S. 17, und die Quellenhinweise daselbst.
2 Bundesamt für Statistik (BFS), Eidgenössische Volkszählung 1990, Bevölkerungsentwicklung 1850–1990, Bern 1992; vgl. auch Kleinratsbeschluss betreffend die Änderung bündnerischer Gemeinde-, Fraktions- und anderer Lokalnamen vom 21. Oktober 1943 (AGS 1935–1945, S. 706–709).
3 Grössere gleichzeitige Änderungen der Schreibweise der Gemeinden fanden im Jahr 1943 statt, als nach Anerkennung des Rätoromanischen als Nationalsprache 45 Bündner Namen offiziell romanisiert wurden (siehe AGS 1935–1945, S. 706–709, und 1934, S. 766–768).

Kreis Surses			
Bivio	Stalla	1895–1903	
Cunter	Conters im Oberhalbstein	1943	
Marmorera	Marmels	1943	
Mulegns	Mühlen	1943	
Riom-Parsonz	Präsanz bzw. Reams	1943	1976 Fusion
Rona	Roffna	1943	
Salouf	Salux	1943	
Savognin	Schweiningen	1890	
Tinizong	Tinzen	1943	Von 1943 bis 1944: Tinizun
Kreis Ilanz			
Castrisch	Kästris	1943	
Falera	Fellers	1969	
Luven	Luvis	1943	
Sagogn	Sagens	1943	
Schluein	Schleuis	1983	
Sevgein	Seewis im Oberland	1943	
Kreis Lugnez			
Cumbel	Cumbels	1983	
Degen	Igels	1983	
Surcasti	Obercastels	1943	
Surcuolm	Neukirch bei Ilanz	1943	
Uors-Peiden	Peiden, Uors	1963	Fusion; Uors bis 1943 Furth
Vignogn	Vigens	1943	
Vella	Villa	1987	
Kreis Ruis			
Andiast	Andest	1943	
Pigniu	Panix bzw. Pigniu/Panix	1943 bzw. 1984	
Rueun	Ruis	1943	
Siat	Seth	1943	
Waltensburg/Vuorz	Waltensburg	1943	
Kreis Domleschg			
Feldis/Veulden	Feldis	1943	
Tumegl/Tomils	Tomils	1943	
Kreis Schams			
Casti-Wergenstein	Casti bzw. Wergenstein	1923	Fusion
Pignia	Pignieu	1953	
Zillis-Reischen	Zillis bzw. Reischen	1865	Fusion
Kreis Rhäzüns			
Domat/Ems	Ems	1943	
Kreis Trins			
Trin	Trins	1943	

Kreis Obtasna			
Susch	Süs	1943	
Kreis Remüs			
Ramosch	Remüs	1943	
Tschlin	Schleins	1943	
Kreis Untertasna			
Ftan	Fetan	1943	
Scuol	Schuls bzw. Scuol/Schuls	1943 bzw. von 1943 bis 1970	
Circolo di Bregaglia			
Stampa	Sopraporta	1860	
Vicosoprano	Casaccia und Vicosoprano	1971	Fusion
Kreis Oberengadin			
Bever	Bevers	1943	
Celerina/Schlarigna	Celerina bzw. Schlarigna/Celerina	1943 bzw. 1943 bis 1950	
Madulain	Madulein	1943	
La Punt Chamues-ch	Ponte-Camovasto	1943	
Samedan	Samaden	1943	
S-chanf	Scanfs	1943	
Sils im Engadin/Segl	Sils im Engadin	1943	
Circolo di Calanca			
Arvigo	Arvigo und Landarenca	1980	Fusion
Buseno	Busen	1943	
Rossa	Augio, Sta. Domenica, Rossa	1982	Fusion
Kreis Münstertal			
Müstair	Münster (GR)	1943	
Tschierv	Cierfs	1943	
Kreis Klosters			
Klosters-Serneus	Klosters, Serneus	1865	Fusion
Kreis Küblis			
Conters im Prättigau	Conters im Prätigau	1961	
Kreis Luzein			
Luzein	Buchen, Pany, Putz, Luzein	1865	Fusion
St. Antönien-Ascharina	Ascharina	1920–1953	
St. Antönien	St. Antönien-Castels (1920 bis 1953: Castels), St. Antönien-Rüti (1920 bis 1953: Rüti im Prätigau)	1979	Fusion
Kreis Schiers			
Schiers	Schuders, Schiers	1865	Fusion
Kreis Seewis			
Seewis im Prättigau	Seewis im Prätigau	1961	

Kreis Disentis			
Breil/Brigels	Brigels	1943	
Disentis/Mustér	Disentis	1943	
Medel/Lucmagn	Medels im Oberland	1943	
Sumvitg	Somvix	1985	
Tujetsch	Tavetsch	1976	
Trun	Truns	1943	

Tabelle 69: Konkordanz früherer und heutiger Gemeindenamen (Stand 1990).

Anhang 3:
Bevölkerungsentwicklung und Gemeindebestand

Bemerkungen/Erläuterungen[4]

1. Mit dem Bundesgesetz vom 3. Februar 1860 betreffend die «Vornahme und periodische Wiederkehr einer neuen eidgenössischen Volkszählung» – die in ihrer revidierten Fassung vom 23. Juli 1988 immer noch in Kraft war – war die Durchführung der Grosserhebung im zehnjährigen Rhythmus vorgegeben. Diese Periodizität kennt nur gerade zwei Abweichungen; die erste 1888: Die Zählung von 1890 wurde um zwei Jahre vorverlegt, um für die Nationalratswahlen von 1890 eine Neubildung der Wahlkreise und eine Anpassung der Sitzverteilung auf die Kantone zu ermöglichen. Und im Jahr 1941 wurde angesichts der mit der Kriegsmobilmachung von 1940 verbundenen Schwierigkeiten die Zählung zunächst verschoben und schliesslich ein Jahr später durchgeführt.

2. Die Zählung von 1850 vermochte noch keinen klaren Wohnsitzbegriff durchzusetzen. Von 1860 bis 1930 wurden bei jeder Zählung zwei unterschiedliche Totale berechnet, nämlich eines für die «ortsanwesende» oder «faktische» Bevölkerung und eines für die «Wohnbevölkerung».

3. Es war lange nicht klar, was genau unter dem «Wohnort» einer Person zu verstehen war, noch was etwa «vorübergehend» anwesend oder abwesend bedeutete. Das Problem stellte sich besonders für einzelne Personengruppen. In der Volkszählung von 1870 war festgehalten worden: «Der Umstand, dass viele Personen sich ausserhalb ihres alten Wohnortes entweder dauernd niederlassen oder ihren Haupterwerb suchen, ohne davon am alten Wohnort Meldung zu machen», hatte zur Vorschrift geführt, «dass Handwerksgesellen auf der Wanderschaft, Zöglinge, Studenten, Irre, Kranke, Gefangene, welche auswärts, in Pensionen, auf Hochschulen, in Anstalten oder Gefängnissen untergebracht sind, nicht als vorübergehend (sondern als gänzlich) Abwesende betrachtet werden sollen.»[5]

4. «Die Zuteilung einer Person zu einer Gemeinde erfuhr 1980 im Vergleich zu früheren Zählungen keine Änderungen. Im Allgemeinen fällt der Wohnort mit dem zivilrechtlichen Wohnsitz zusammen; ausgenommen sind einzelne Personengruppen. Insassen von Alters- und Pflegeheimen, Bürgerheimen, Waisenhäusern, Erziehungsheimen und Klöstern, ebenso interne Schüler von Unterrichts- und Erziehungsinstituten sind der Bevölkerung jener Gemeinde zugeordnet, in der sich das Heim oder Institut befindet. Auch bevormundete Personen und solche ohne festen Wohnsitz werden zur Wohnbevölkerung ihres Aufenthaltsortes gerechnet. Für alle anderen Personen mit ‹doppeltem› Wohnsitz gilt im Falle einer längeren Abwesenheit von der Domiziladresse eine Grenze von sechs Monaten. Nach deren Ablauf werden sie am neuen Ort zur Wohnbevölkerung gezählt. Von Bedeutung ist diese Frist für die Zuteilung der Insassen von Spitälern und Heilanstalten, von Straf- und Besserungsanstalten, von Heimen der sozialen Wohlfahrt und für die Gäste in Hotels, Gasthöfen und Pensionen.»[6]

5. Die Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden in der Periode von 1850 bis 1990 lässt sich grob in fünf Perioden unterteilen, welche mehr oder weniger grossen wirtschaftlichen und sozialen Zyklen entsprechen. Diese stimmen ungefähr mit den Bruchlinien 1885 (wirtschaftlicher Aufschwung nach der Krise der 1870er- und 1880er-Jahre), 1914, 1945 und 1973 (erste Erdölkrise) überein.

Einzelne extreme kommunale Bevölkerungsentwicklungen waren durch aussergewöhnliche Situationen bedingt. Vor allem grosse Bauvorhaben wie etwa jenes der Rhätischen Bahn oder auch der Strassenbau bewirkten Bevölkerungsausschläge, denen in der Regel aber ein fast ebenso starker Bevölkerungsrückgang folgte. Im Überblick:[7]

1850–1880: Der (wenn überhaupt) mässige Bevölkerungszuwachs resultierte aus einem natürlichen Wachstum und einer Einwanderung, welche die anhaltende Emigration nach europäischen Ländern und nach Übersee leicht übertraf. Für Grau-

4 Vgl. zum Folgenden Bundesamt für Statistik (BFS), Eidgenössische Volkszählung 1990.

5 «Botschaft des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung, betreffend die eidgenössische Volkszählung vom 1. December 1870», vom 12. Juli 1871, in: Eidgenössische Volkszählung vom 1. December 1870, I, Bern: BFS, 1872.

6 Kommentar zur Eidgenössischen Volkszählung 1980; I: BFS, Wohnbevölkerung der Gemeinden 1900–1980, Bern 1981, S. 8.

7 Bollier macht in seinem Überblick ähnliche Periodisierungen (Bollier [2000], S. 117–118).

bünden war in dieser Zeitspanne hauptsächlich der wachsende Fremdenverkehr für die Bevölkerungszunahmen in einzelnen Gemeinden (etwa Davos) oder Regionen (etwa Oberengadin) verantwortlich. Demgegenüber mussten die Bündner Täler gravierende Bevölkerungseinbussen hinnehmen. Zum Teil verloren sie bis zur Hälfte ihrer Bevölkerung durch Abwanderung bzw. Auswanderung. So liess sich denn auch für Graubünden gemäss Bollier bis 1888 eine jährliche Zuwachsrate von durchschnittlich nur 2,9 Promille (bezogen auf 1850) errechnen.[8]

1880–1917: Die zweite Periode war geprägt von grosser wirtschaftlicher Entwicklung und einem grundlegenden ökonomischen und sozialen Wandel. In Graubünden verlief das Wachstum vor allem in einzelnen Fremdenverkehrsregionen ausgeprägt stark wie etwa in Davos, in Arosa und im Oberengadin. Der Bevölkerungszuwachs im Unterengadin dagegen war nur vorübergehender Natur und weitgehend durch den Eisenbahnbau bedingt, welcher auch einen Rückgang der Auswanderungen zur Folge hatte. Der demografische Niedergang der Bündner Täler hielt aber in einem ähnlichen Rhythmus wie zuvor an. Dennoch verzeichnete der Kanton bis 1910 eine Wachstumsrate von fast zwölf Promille.[9]

1910–1941: In dieser wirtschaftlich und sozial schwierigen Periode war die Bevölkerungsmobilität bedeutend geringer als in der Vorperiode und in der Nachkriegszeit. Die Entvölkerung der Bündner Täler schritt weiter voran.

1941–1970: Entgegen dem national anhaltenden Bevölkerungswachstum vor allem in den wirtschaftlichen Zentren erlitten die nicht touristischen Alpentäler wie etwa die Surselva, das Hinterrhein- und das Albulagebiet oder auch das Unterengadin grosse Bevölkerungsverluste. Gesamtschweizerisch dominierte ein grossräumiges Zentrum-Peripherie-Gefälle: Berggebiet versus Mittelland.

1970–1990: Die ländliche Peripherie schrumpfte auf einzelne Problemregionen zusammen. Zu den Regionen mit teilweise beträchtlichen Einwohnerverlusten gehörte in dieser Periode etwa die Surselva.

Zusammenfassend liess sich für den 100-jährigen Zeitraum zwischen 1850 und 1950 gemäss Bollier als Konstante ein Entvölkerungsvorgang in 42 Prozent der Gemeinden feststellen.[10]

5. Bei den Volkszählungen von 1850 und 1860 war den Kantonen nicht vorgeschrieben gewesen, welche Gemeindeeinteilung sie als Grundlage zu nehmen hatten. Die Aggregation der politischen Gemeinden gestaltete sich auch in Graubünden

Jährliche Veränderung in Prozent

Kanton bzw. Bezirk	1850/1880	1880/1910	1910/1941	1941/1970	1970/1990
Graubünden	0,1	0,7	0,3	0,8	0,4
Albula	−0,1	0,0	0,5	0,0	0,2
Bernina	0,2	0,6	0,3	−0,4	−0,5
Glenner	−0,1	0,0	0,4	−0,3	0,3
Heinzenberg	0,2	−0,3	0,5	0,4	0,5
Hinterrhein	−0,5	−0,7	0,2	−0,3	−0,4
Imboden	0,1	0,2	0,4	2,2	1,0
Inn	0,0	0,7	−0,5	0,0	0,1
Maloja	0,6	2,2	−0,4	1,9	0,2
Moesa	0,0	0,0	0,0	0,5	−0,3
Münstertal	−0,1	0,3	0,4	−0,6	0,5
Oberlandquart	0,6	2,1	0,3	0,4	0,2
Plessur	0,8	1,6	0,5	1,8	0,2
Unterlandquart	0,1	0,3	0,5	0,8	1,4
Vorderrhein	−0,3	0,5	0,7	0,1	−0,5

Tabelle 70: Jährliche Bevölkerungsveränderung Kanton und Bezirke 1850 bis 1990, in 30-Jahres-Schritten.

8 Ebd., S. 117.
9 Ebd.
10 Ebd., S. 118.

schwierig. Der Gemeindebestand war bis zur Verfassungsrevision von 1872 stark fluktuierend. Der Kanton hatte einer bestimmten Anzahl von Höfen, die keiner Gemeinde zugeteilt waren, die Anerkennung als selbstständige Kommunen versagt, um die ohnehin grosse Zahl von Zwerggemeinden nicht noch zu vergrössern. Nach 1872 waren mehrere Höfe (die Ortschaften am Schamserberg sowie St. Martin und Says) als Gemeinden anerkannt worden, doch die Mehrzahl – knapp ein Dutzend – wurde bestehenden Gemeinden zugeteilt.

Bevölkerungsentwicklung[11]

Kanton bzw. Bezirk	1798/1800	1850	1860	1870	1880	1888	1900	1910
Graubünden	72 903	89 895	90 713	92 103	93 864	94 810	104 520	117 069
Albula	4 940	6 708	6 619	6 493	6 431	6 209	7 841	6 408
Bernina	3 020	3 888	3 777	4 037	4 134	4 107	4 301	4 996
Glenner	10 285	11 226	10 996	10 730	10 890	10 540	10 494	10 980
Heinzenberg	5 450	6 545	6 614	6 933	6 961	6 500	6 446	6 401
Hinterrhein	3 181	3 701	3 512	3 412	3 155	2 822	2 601	2 580
Imboden	3 489	5 413	5 375	5 364	5 545	5 219	5 939	5 914
Inn	5 351	6 458	6 824	6 195	6 404	6 257	6 283	7 862
Maloja	5 176	4 453	4 707	5 252	5 296	5 931	7 183	10 265
Moesa	5 013	6 165	6 429	6 664	6 125	6 028	6 027	6 196
Münstertal	1 420	1 483	1 476	1 434	1 444	1 490	1 505	1 583
Oberlandquart	6 124	6 907	6 871	7 308	8 245	9 585	13 258	15 254
Plessur	4 763	9 141	9 828	10 442	11 775	12 124	15 206	19 082
Unterlandquart	8 761	11 304	11 763	11 767	11 559	12 192	11 519	12 739
Vorderrhein	5 930	6 503	5 922	6 072	5 900	5 806	5 917	6 809

Bezirk	1920	1930	1941	1950	1960	1970	1980	1990
Albula	6 532	6 992	7 533	7 948	7 002	7 512	7 277	7 803
Bernina	4 968	5 061	5 448	5 562	5 188	4 907	4 552	4 398
Glenner	11 565	11 741	12 427	12 571	12 215	11 404	11 185	12 110
Heinzenberg	6 791	6 924	7 526	8 084	8 361	8 543	8 774	9 485
Hinterrhein	2 561	2 482	2 740	2 642	3 607	2 503	2 296	2 333
Imboden	6 057	6 174	6 746	8 076	9 387	12 692	14 004	15 412
Inn	6 840	6 663	6 667	6 582	6 400	6 617	6 486	6 762
Maloja	9 660	12 177	9 089	9 643	12 263	15 910	16 252	16 420
Moesa	6 191	5 840	6 253	6 620	6 912	7 319	6 806	6 849
Münstertal	1 575	1 554	1 770	1 787	1 547	1 468	1 599	1 632
Oberlandquart	16 213	17 779	16 617	18 249	17 561	18 655	18 551	19 356
Plessur	20 608	21 980	22 143	25 225	30 687	37 305	38 189	39 033
Unterlandquart	13 200	13 604	14 716	15 412	16 246	18 553	20 357	24 374
Vorderrhein	7 093	7 369	8 572	8 699	10 082	8 698	8 313	7 923

Tabelle 71: Bevölkerungsentwicklung Kanton und Bezirke.

11 Wohnbevölkerung nach Bezirken und Volkszählungsjahr 1798 gemäss den Gebietsständen von 1990.

Anhang 4:
Bericht der Gemeindeverwaltungskontrolle 1935 (StAGR II 13 a, Schachtel «1901–»)

Den Gemeinden waren in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und darüber hinaus immer neue Aufgaben übertragen worden, welche ihren Finanzhaushalt belasteten und ihre Selbstständigkeit oft gefährdeten. Die grössten Sorgen bereitete manchen, vor allem den «Defizitgemeinden», aber die Finanzierung des Armenwesens, weshalb auch die kantonale Gemeindeverwaltungskontrolle (G.V.K.)[12] in einem ihrer periodischen Berichte grundsätzliche Gedanken über die Ursachen der Armut anstellte wie auch darüber, mit welchen Massnahmen der zunehmenden Verschuldung von Gemeinden gesteuert werden könnte. Im Rapport vom 20. November 1935 äussert sich der Gemeindekontrolleur grundlegend zu dieser Thematik. Er gibt einen Einblick in die besonderen Herausforderungen jener Zeit an die Gemeinwesen. Bezeichnenderweise standen die Ausführungen zum Armenwesen im Zentrum der Überlegungen. Einige Auszüge aus dem Bericht werfen einen interessanten Blick auf die Sichtweise der kantonalen Behörden zu diesem gesellschafts- und staatspolitisch umstrittenen Aufgabenbereich wie auch zu einigen weiteren institutionellen Gemeindefragen.

Bericht des Beamten der kant. Gemeindeverwaltungskontrolle

Sehr geehrter Herr Regierungspräsident!
Hochgeehrte Herren Regierungsräte!

Ich bin durch Sie aufgefordert worden, mich hier über meine Erfahrungen in der Gemeindeverwaltungskontrolle (G.V.K.) auszusprechen, sowie zu den wichtigsten Fragen der Gemeindeverwaltung grundsätzlich Stellung zu nehmen. Ich komme diesem Auftrage gerne nach und hoffe, dass durch die heutige Aussprache die Grundlage geschaffen werde für ein erspriessliches Zusammenarbeiten.

Die Tatsache, dass Gemeinden ihre Autonomie preisgeben müssen, indem sie den Kanton zur Übernahme des Rechnungsausfalles anrufen, deutet auf einen krankhaften Zustand im Staatskörper hin. Durch unsere staatliche Rechtsordnung sind den Gemeinden bestimmte Aufgaben zugewiesen worden. Diese können nur erfüllt werden, wenn den Gemeinden auch die nötigen Mittel zur Verfügung stehen. Welches sind die Ursachen, dass immer mehr Gemeinden diesem krankhaften Zustande verfallen?

Pro 1934 waren es 26 Gemeinden, die der Kanton durch Defizitübernahme unterstützen musste. Bei 21 von diesen 26 Gemeinden spielen die Ausgaben für das Armenwesen die entscheidendste Rolle.

Total Defizitübernahme rund Fr. 180 000.–; total Armenausgaben rund Fr. 171 000.–

Ohne Armenlasten wären die meisten dieser Gemeinden ohne kantl. Hilfe ausgekommen. Dem Anwachsen der Armenlasten stehen wir heute zum guten Teil machtlos gegenüber. Die Härten und Unzukömmlichkeiten unserer heutigen Armenordnung sind gründlich dargelegt in der Botschaft des Kleinen Rates an den Grossen Rat vom 11. April 1930 betr. Verteilung der Armenlasten, sodass ich auf weitere Ausführungen verzichten kann. Nur auf einen Punkt, der speziell für die 26 Gemeinden in Betracht fällt, sei mir hier gestattet, hinzuweisen. Fast durchwegs handelt es sich bei diesen 26 unterstützten Gemeinden um solche mit starker Abwanderung. Daher rührt es, dass die Ausgaben dieser Gemeinden für das Armenwesen fast ausschliesslich auf

12 Die Gemeindeverwaltungskontrolle als Vorläuferin des späteren Gemeindeinspektorates bzw. des heutigen Amtes für Gemeinden verfügte formal über umfassende Aufsichtsbefugnisse über die Gemeinden vor allem im Bereich des Rechnungs- und Finanzwesens. Diesen konnte sie angesichts vieler Defizitgemeinden, welche einer vertieften Kontrolle unterstanden, nur ungenügend nachkommen. Die unbefriedigenden Verhältnisse kritisierte selbst der Kleine Rat in seinem Landesbericht von 1907 mit scharfen Worten: «Wie aus diesen und den früheren Landesberichten ersichtlich ist, hat die Verwaltungskontrolle recht bedeutende Dimensionen angenommen. Die Resultate derselben sind sehr gute. Namentlich ist zur Evidenz dargetan, dass die früher geübte (bis zum Jahre 1896) Kontrolle der Gemeindeverwaltungen unzulänglich war, indem sie nur dazu diente, die vorhandenen Übelstände zu übergehen; eine reine Formsache ohne irgendwelchen materiellen Nutzen (sic!). Es geht nun vorläufig ganz gut an, dass der Finanzkontrolleur auch diese Verwaltungskontrolle ausführt. […] Wenn die Zahl der zu prüfenden Verwaltungen weiter zunimmt, so rechtfertigt es sich vollkommen, für diese recht mühsame Arbeit eine besondere Beamtung zu schaffen. […]» (LB 1907, S. 17).

auswärtswohnende Bürger entfallen. Mit wenigen Ausnahmen sind die Unterstützungen in der Gemeinde minim im Vergleich zu den Summen, die nach auswärts abwandern. Dass die Unterstützten ausserhalb der unterstützungspflichtigen Gemeinde wohnen, scheint mir das Krebsübel unserer heutigen Armenordnung zu sein. Dieses Übel wirkt sich besonders nachteilig bei den vom Kanton unterstützten, kleinen Land- und Berggemeinden aus, bei welchen die Armengenössigen von ihrer Heimatgemeinde meistens nichts anderes wissen, als dass sie unterstützungspflichtig ist. Im kleinen Gemeindeverband, wo einer dem andern in seinen Hafen sieht, hütet sich der Einzelne, von der Hilfe der Gemeinde abhängig zu werden. Man will sich doch nicht der Gefahr aussetzen, dass einem der gute Nachbar bei jeder Gelegenheit die bezogenen Almosen unter die Nase halten kann. Bei den der Heimatgemeinde ganz entfremdeten auswärtswohnenden Bürgern spielt dieser Ehrenpunkt kaum eine Rolle mehr. So kommt es, dass in vielen diesen Familien sich die Armenlast der Gemeinde von Geschlecht zu Geschlecht vererbt. Als Beispiel diene: Letzten Winter erkundigte sich ein arbeitslos gewordener Chauffeur bei mir, ob er auch Anspruch auf einen Beitrag aus der Winterhilfe des Finanzdepartements erheben könne. Ich klärte ihn dahin auf, dass ihm ein Beitrag nur dann verabfolgt werde, wenn auch die Wohngemeinde sich dazu bereit erkläre. Darauf sagte er, in diesem Falle verzichte er auf eine Unterstützung. Dieser Mann hätte ohne Skrupeln sowohl vom Kanton als auch von der entfernten Heimatgemeinde Zürich Fr. 200.– bis 300.– entgegengenommen. Aber lieber als von der Wohngemeinde auch nur Fr. 10.– entgegenzunehmen, wollte er auf alles verzichten und darben.

Man mag es in kleinen Gemeinden sicher oft auch bedauern, dass der Armengenössige nur als Mensch II. Qualität geachtet und behandelt wird. Aber einen sichern Damm gegenüber allzu leichtfertigen Ansprüchen bedeutet die Dorfmeinung doch. Ausserhalb dieses engen Verbandes, wo der Einzelne untertaucht in der Menge der Unbekannten und nichts davon ahnt, wie schwer es einer armen Berggemeinde geht, Mittel zur Bestreitung ihres Haushaltes aufzubringen, da ist man dieser unliebsamen Kontrolle enthoben und in der Geltendmachung der Ansprüche hemmungslos.

Erschwerend für die Armenpflege nach dem Heimatprinzip wirkt der Umstand, dass die uninteressierte Wohngemeinde bei drohender Verarmung meistens erst dann einschreitet, wenn nichts mehr zu retten ist. Nur zu häufig kommt es vor, dass eigennützige Elemente die Schwachheiten armer Mitmenschen solange ausnutzen, als noch etwas zu holen ist, um dann das Opfer ihres ‹guten Geschäftes› irgend einer unbekannten Berggemeinde an den Hals zu hängen. Aus solchen Erwägungen ist es zu bedauern, dass die Zurückweisung des vom Erziehungsdepartement ausgearbeiteten Gesetzesentwurfes vom Jahre 1930[13] *und damit der Übergang zum Wohnortsprinzip auf Jahre hinaus zurückgelegt werden musste.*

Welche Massnahmen zur Einschränkung der Armenlasten sind trotz dieser Situation ins Auge zu fassen?

Als vorbeugendes Mittel zur Eindämmung der Armenlasten kommt in erster Linie die Arbeitsbeschaffung in Frage. Auch in kleinen Land- und Berggemeinden staut sich heute junge, tüchtige Arbeitskraft, da die jungen Leute nicht mehr so ungehindert in die Berufe des Gewerbes, des Verkehrs, des Handels und der Industrie abwandern können. Diese Arbeitskraft liegt aber während eines Teiles des Jahres brach da. Planmässige Schaffung von Verdienstmöglichkeiten während der toten Saison schützt besonders die vielen kleinen Existenzen in unsern Dörfern vor Verarmung. Die Armenlasten wären heute zweifellos um ein bedeutendes höher, wenn Staat und Gemeinden durch Ausbau der Strassen, Wuhrbauten, Weganlagen und dergleichen nicht reichliche Arbeitsgelegenheit geboten hätten. Es ist doch besser, das Geld für geleistete Arbeit auszugeben, als in Form von Armenunterstützung. Als Krisenmassnahme ist daher planmässige Arbeitsbeschaffung nach Möglichkeit zu fördern. Wenn ich mich verpflichtet fühle, hier auch etwas von der Kehrseite der Medaille zu zeigen, so geschieht das nicht in dem Sinn, dass ich damit den Bestrebungen, Arbeit zu verschaffen, hindernd in den Weg treten möchte.

Ich kenne verschiedene Fälle, wo Bauern ihre Landwirtschaft ungezwungenermassen aufsteckten und bei Bauunternehmungen als Handlanger in den Dienst traten. Diese Leute erklärten: Warum sollen wir uns in der Landwirtschaft so mühen und plagen, da schaut ja bei aller Ar-

---

[13] Gemeint ist: [...] zu bedauern, dass der vom Erziehungsdepartement ausgearbeitete Gesetzesentwurf vom Jahre 1930 zurückgewiesen wurde [...].

beit doch nichts heraus. Beim Bauunternehmer haben wir alle 14 Tage unsern sichern Lohn und wissen, warum wir schaffen. Mit dieser Sicherheit ist es jedoch nur solange gut bestellt, als Bund, Kanton und Gemeinden Kredite zur Ausführung grösserer Arbeiten in reichlichem Masse zur Verfügung stellen.

Eine ähnliche Erfahrung machte ich letzten Winter in einer Berggemeinde, wo eine grössere Weganlage sich im Bau befand. Alle arbeitsfähige Mannschaft der Gemeinde fand dabei reichlich Verdienst – die meisten als Erdarbeiter, solche mit Pferden besorgten den Transport der Baumaterialien. Für die Besorgung ihrer Landwirtschaft stellten manche Knechte aus benachbarten Gemeinden ein. Wir mussten in dieser Gemeinde einschreiten, weil das Rechnungswesen arg vernachlässigt war. Auf 10 Jahre zurück waren weder Steuern noch Taxen eingezogen worden. Dies musste nun nachgeholt werden und es traf auf jede Familie ansehnliche Beträge zu zahlen. Als ich im Frühling hinkam, war von diesen Rückständen wenig einkassiert worden. Auf die Frage, warum nicht mehr eingebracht wurde, erklärte der Kassier: Ja, die Leute hätten wohl gut verdient, sie hätten aber auch viel verbraucht. Der Barlohn verleitet auch unsere Landleute dazu, von ihrer traditionellen Sparsamkeit abzukommen und sich einem Leben von der Hand in den Mund zuzuwenden. Vielfach ist es so, dass wenn eine grössere Arbeit fertig ist, eine ganze Anzahl Arbeiter sofort auf Unterstützung angewiesen sind, weil sie während des guten Verdienstes eben nicht ans Sparen denken. Solange wir es nicht verhindern können, dass ein bedeutender Teil der Aufwendungen für Notstandsarbeiten mit dem Zigarettenrauch in die Luft hinaus gepafft und mit dem Bier die Kehle hinunter geschwemmt wird, ist das Problem der öffentlichen Arbeitsbeschaffung nicht restlos gelöst. Die Erziehung unseres Volkes zu einer nüchternen und vor allem zu einer vernünftigen Lebensführung ist und bleibt die beste Krisenbekämpfung und Armenfürsorge.

Es ist der Vorschlag gemacht worden, man möchte Armengenössige bei der Urbarisierung und Kolmatierung brachliegenden Landes durch Schaffung ähnlicher Institutionen wie auf dem Neugut in Landquart zu beschäftigen suchen. Dieser Vorschlag verdient sicher grösste Beachtung. Wie ausgeführt wurde, besteht der Hauptübelstand unserer bestehenden Armenordnung darin, dass die Gemeinden hauptsächlich auswärtswohnende, unbekannte Leute unterstützen müssen. Darunter sind viele Halbvaganten mit kinderreichen Familien. Die Kinder wachsen in einem Milieu auf, wo sie von nichts anderem hören, als dass die Heimatgemeinde helfen soll. Kaum erwachsen, gründen sie neue Familien und die Unterstützung kann von neuem beginnen. Vom Rechte des Heimrufs kann die Heimatgemeinde keinen Gebrauch machen, auch wenn alle Voraussetzungen dazu gegeben wären, da sie eben nicht weiss, wo die Leute unterbringen und wie sie beschäftigen. Sie muss daher froh sein, wenn die Wohngemeinde die Leute behält. Wären nun aber solche Armengüter vorhanden, so stünde in zahlreichen Fällen der Heimschaffung dubioser Elemente nichts mehr im Wege. Eltern, die den Erziehungsaufgaben nicht gewachsen sind, könnten hier untergebracht und die Kinder bei Privaten oder in Heimen versorgt werden. So wäre einerseits die Möglichkeit geschaffen, dass aus den Kindern tüchtige Menschen würden und andererseits könnte auf diese Weise dem allzureichen Kindersegen Einhalt geboten werden, ohne zu medizinischen Mitteln greifen zu müssen.

Heute kommt es nicht selten vor, dass Heimatgemeinden den Heimruf nur als Abschreckungsmittel anwenden. Dabei kann die Rechnung aber manchmal auch ohne den Wirt gemacht werden. So hatte die Gemeinde Obervaz einen M[...], der in Klosters niedergelassen war und Unterstützung verlangte. Die Gemeinde Obervaz verlangte, dass der Mann heimkomme, wenn er Unterstützung wolle. Dabei rechnete die Armenbehörde damit, dass der Mann es vorziehe, sich selbst zu helfen als heimzukehren. Es verstrichen 2 Monate und in Obervaz freute man sich schon, dass die Spekulation von Erfolg gekrönt sei. Eines schönen Tages stellte sich aber M[...] mit seiner Familie in Obervaz vor und erklärte, nun sei er hier, und man solle für ihn sorgen. Den Hausrat hatte die Familie in Klosters auf die Rhät. Bahn verladen. Derselbe war unterdessen nach Tiefencastels gelangt. Nach eifrigem Suchen fand die Armenbehörde dann in Savognin eine Wohnung, wo die Familie untergebracht werden konnte, nachdem die Gemeinde Hunderte von Franken für Transportspesen des Hausrates verausgabt hatte.

Die Schaffung erwähnter Armenasyle kann aber nicht gemeindeweise, sondern nur talschaftsweise an die Hand genommen werden. Denn es müsste dabei doch aus wirtschaftlichen

Gründen ein grösserer Komplex Landes zur Verfügung stehen. Für die Auffindung günstiger Ansiedlungsprojekte ist die G.V.K. wohl kaum die geeignete Instanz. Der Kanton hat jedoch unter seinen Angestellten Fachleute, die zu diesem Zweck sich den Gemeinden zur Verfügung stellen könnten. Dagegen wird die G.V.K. ihr Möglichstes tun, was der Realisierung dieses Planes dienlich sein könnte.

Bei der Rechnungsvorlage von Avers ist gefordert worden, man möchte bei Ausrichtungen von Armenunterstützungen zurückhaltender sein. Es kann aber nicht Sache der G.V.K. sein, in der Anwendung der bestehenden Armenordnung irgendwie eine strengere Praxis einzuführen. Dazu ist die G.V.K. nicht kompetent.

Von den 26 vom Kanton pro 1934 unterstützten Gemeinden sind 5 typische Entvölkerungsgemeinden. Es sind dies die Gemeinden Avers, Safien, Riein, Trans u. Mathon. Ein abnorm hoher Grad der Abwanderung hat bei diesen zur Schwächung des Gemeinwesens geführt. Es sind eben weniger Leute da als früher, die die Lasten der Gemeinde tragen helfen. Es sind weniger Steuerzahler, weniger Abgabepflichtige. Die Arbeiten des Gratisgemeindewerkes verteilen sich auf eine immer kleiner werdende Zahl von Arbeitspflichtigen. Dazu kommt, dass in diesen Gemeinden die Fläche des zu bearbeitenden Bodens im Verhältnis zur Einwohnerzahl so gross ist, dass die gesamte Arbeitskraft von der Bewirtschaftung des Privatbodens vollständig in Anspruch genommen wird. Es wäre daher verfehlt, den Rückgang des Gratisgemeindewerkes in diesen Gemeinden nur der Bequemlichkeit und der Interessenlosigkeit der Einwohner am Gemeindewesen zur Last zu legen. Ferner tritt bei der Entvölkerung einer Gemeinde allenthalben eine Entwertung des Bodens ein, dem Gesetze von Angebot und Nachfrage folgend. Noch schlimmer ist der Rückgang des Bodenertrages. Weiden überwuchern und verganden immer mehr, Bergwiesen werden zu Alpweiden, Fettwiesen zu Magerwiesen, Maiensässe werden aufgeforstet. Was vor Jahrhunderten in zähem Kampfe der Wildnis abgerungen und der intensiven Bewirtschaftung zugeführt wurde, fällt nun wieder einer extensivern Bewirtschaftungsform anheim. All dies bewirkt eine empfindliche Schwächung der Steuerkraft, welche noch dadurch gesteigert wird, dass aus diesen Abwanderungsgebieten immer wieder ein bedeutender Teil des Vermögens durch Erbgang abfliesst. Wenn ein Vater vier Söhne hat und einer davon übernimmt die väterliche Landwirtschaft, während die übrigen 3 auswandern, so gehen damit auch 3/4 des väterlichen Vermögens aus der Gemeinde weg. Von diesen Abgewanderten bleibt der Heimatgemeinde nichts anderes übrig, als das Risiko, dass sie dieselben im Verarmungsfalle unterstützen muss. Solange es ihnen aber gut geht, geniesst die neue Wohngemeinde die Vorteile, die jeder ehrliche, solide, tüchtige Einwohner ihr bietet, ungeteilt. Die entvölkerte Wohngemeinde aber ist so geschwächt, dass sie ihren Aufgaben nicht mehr gerecht werden kann.

Eine mässige Abwanderung aus den Berggemeinden ist allerdings nur gesund und notwendig. Es hat volkswirtschaftlich keinen Sinn, in einer solchen Gemeinde, wo die Landwirtschaft die einzige Erwerbsmöglichkeit ist, bedeutend mehr Leute zurückzuhalten, als der Boden bei intensiver Bewirtschaftung imstande ist zu ernähren. Dagegen darf die Abwanderung nicht so stark sein, dass dadurch eine Entvölkerung eintritt, wenn das Gemeinwesen lebensfähig und seinen Aufgaben gewachsen sich erweisen soll.

Die Erhaltung des Kulturbodens und der Gebirgsbevölkerung muss aus volkswirtschaftlichen und nationalen Gründen angestrebt werden. Herr Dr. Bernhard sagt in den «Studien zur Gebirgsbevölkerung», dass die Verödung von 5 bis 10 ha Kulturboden für eine Bauernfamilie den Zwang zur Auswanderung bedeutet. Aufgrund wissenschaftlicher Forschung kommt er zum Schlusse, dass zur Erhaltung der Gebirgsbevölkerung staatliche Massnahmen ins Auge zu fassen sind. Dieser Gedanke ist nach der Motion Baumberger allgemeines Kulturgut geworden. Er findet auch in staatlichen Gesetzen seinen Niederschlag. Art. 37 des Schweiz. Kranken- und Unfallgesetzes sieht beispielsweise besondere Beiträge des Bundes an die Verbilligung der Krankenpflege in dünnbevölkerten Gebirgsgemeinden vor, allerdings nur Beiträge an Aufwendungen von Gemeinden und Kreisen. Aus dem nämlichen Grunde erachte ich es auch als unangebracht, wenn man Bergbauern ihres Landes enteignen will, nur um rückständige Gemeinderechnungen bezahlt zu machen. Dadurch würde man Familien direkt auf die Gasse stellen und die Gemeinde müsste sie unterstützen. Und was soll die Gemeinde andererseits mit dem Land anfangen? Durch Verpachtung oder Verkauf würde nur der Entwertung des Bodens Vorschub geleistet und damit auch die Ertragsfähigkeit ge-

fährdet. Die Gemeinde wäre damit doppelt im Nachteil.

Die Ansprüche der Gemeindeeinwohner an die Gemeinde werden immer grösser. Man verlangt von der Gemeinde: Neue Wasserversorgung, Kanalisation, Elektrizitätswerk, bessere Strassen, neue Wege, Wuhrbauten, Lawinenverbauungen, Arbeitsbeschaffung. Manche Gemeinde hat kostspielige Werke beschlossen, die ihre Leistungsfähigkeit übersteigen.

Hin und wieder ist die mangelhafte Verwaltung die Ursache der Verarmung des Gemeinwesens. Durch Unkenntnis und Nachlässigkeit der Funktionäre entgehen der Gemeinde Einnahmen oder erwachsen ihr Verluste. Mangelhafte Ordnung im Rechnungswesen und Versagen der Kontrollorgane bringt die Gemeinde in Schaden. Wenn dazu noch gewissenlose Elemente sich jede Gemeindeaktion für Privatzwecke zu Nutzen ziehen wissen, so ist es kein Wunder, dass es abwärtsgeht. Der Ausbildung von tüchtigen Gemeindebeamten kommt daher grosse Bedeutung zu. In dieser Beziehung muss anerkannt werden, dass beispielsweise der Plantahof gute Vorarbeit leistet, indem dort der Gemeindebuchhaltung besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Jedes Jahr wird das von Herrn Standesbuchhalter Janett zusammengestellte Muster einer Gemeindebuchhaltung durchgearbeitet. Es wäre die Frage der Prüfung wert, ob nicht auch unsere Kantonsschule, resp. das Lehrerseminar u. die Handelsabteilung ihre Zöglinge speziell mit der Gemeindebuchhaltung vertraut machen sollte. Von den 221 Gemeinden sind mindestens 200 mehr oder weniger auf die Mitwirkung der Lehrer in der Gemeindeverwaltung angewiesen. Es wäre der Sache daher sehr dienlich, wenn ein Teil der für den Buchhaltungsunterricht im Seminar zur Verfügung stehenden Zeit speziell der Gemeindebuchhaltung gewidmet würde. Auch für die Handelsabteilung erschiene es mir angezeigt, dass die Behandlung des öffentlichen Verwaltungsrechnungswesens eingehender als bis dahin gepflegt würde.

Der bündnerische Gemeindehaushalt wird endlich auf das Entscheidendste durch die Lage auf dem Holzmarkte beeinflusst. Hier fallen die Würfel aber in Bern.

Gestatten Sie mir, noch einige Bemerkungen über meine bisherigen Erfahrungen in der Gemeindeverwaltungskontrolle vorzubringen. Erste Aufgabe der G.V.K. muss sein, Ihnen formell richtige Jahresabschlüsse vorzulegen. Dies wird auch dann so bleiben müssen, wenn Sie in Zukunft eine eingehendere materielle Prüfung der unterstützten Gemeinden verlangen, denn der Kanton kann ein Defizit nur dann übernehmen, wenn es formell einwandfrei festgestellt ist.

Zum Teil hat sich die Gemeindekontrolle auf die formelle Prüfung beschränkt, da man aus Sparsamkeitsrücksichten es an der Zeit für eine eingehende materielle Prüfung mangeln liess. Will man die Prüfung einer Gemeinde in einem Tag erledigen, so stehen meistens kaum mehr als 6 bis 7 Stunden zur Verfügung. Dass die materielle Prüfung oft zu kurz kam, daran ist der Umstand schuld, dass der prüfende Beamte in den Gemeinden alle Abschlussarbeiten selbst besorgen musste. Es gibt heute noch unterstützte Gemeinden, die kein Steuer- und Nutzungstaxenbuch führen. Im Partienbuch wird jeder Einzelne mit seinen Steuern und Taxen belastet. Bei der Aufstellung einer Verwaltungsrechnung müssen wir aber doch wissen, was beispielsweise die Vermögenssteuer im Ganzen ausmacht. So müssen alle diese Einzelzahlen aus dem Partienbuch herausgeschrieben und addiert werden. Nicht selten kommt es vor, dass im Partienbuch keine Saldi gezogen sind, geschweige denn dass eine Debitorenliste vorgelegt würde. Zuweilen stösst man darin noch auf Gutschriften, die sonst nirgends von der Buchhaltung erfasst werden. Um zu einem einwandfreien Resultat zu kommen, müssen diese vorerst gesammelt und spezifiziert werden. Immer wieder gibt es noch Fälle, dass die Kassabelege weder nummeriert noch geordnet aufbewahrt werden. Unter solchen Umständen braucht es manchmal alles, um in der zur Verfügung stehenden Zeit auch nur ein formell richtiges Resultat zu erzielen.

Es darf aber verlangt werden, dass die Buchführung gewissen Minimalanforderungen entspreche. Einmal soll ein richtig geführtes Kassabuch mit geordneten Belegen vorgelegt werden können. Die Führung des von der Finanzverwaltung schon seit Jahrzehnten empfohlenen Buches für Steuern und Nutzungstaxen soll von allen zu kontrollierenden Gemeinden obligatorisch erklärt werden können. Dasselbe ist am Prüfungstage vollständig abgeschlossen zu präsentieren.

Ferner ist auf den Abschlusstag eine Debitorenliste zu erstellen, sowie Gutschriften im Partienbuch in einer separaten Liste näher zu spezifizieren. Anzustreben wäre allerdings eine vollständig abgeschlossene Betriebs- und Ver-

mögensbilanz wie dies z. B. durch die Gemeinde Avers gemacht wird. Dies ist aber heute noch ein Ziel, das nur in seltenen Fällen erreichbar ist. Dadurch wäre Zeit gewonnen zu eingehender materieller Prüfung, die unbedingt notwendig ist. Die G.V.K. muss ferner das Recht beanspruchen dürfen, sofern sie es als angezeigt erachtet, noch mehr als einen Tag für die Prüfung einer Gemeinde aufzuwenden.

Bei meinem Stellenantritt wurde mir gesagt, es sei meine Aufgabe, die Gemeindekontrolle nach einheitlichen Grundsätzen zu ordnen. Bei den vom Kanton unterstützten Gemeinden soll der Grundsatz wegleitend sein, dass eine Unterstützung erst dann erfolgt, wenn die Gemeinde aus eigener Kraft nicht mehr imstande ist, ihren Aufgaben gerecht zu werden. Wann ist diese Selbsthilfe der Gemeinde als erschöpft zu betrachten? Darüber gibt ein Kleinratsbeschluss vom Jahre 1902 näheren Aufschluss. Das Defizit einer Gemeinde kann durch den Kanton erst dann übernommen werden, wenn die Gemeinde:

1. für alle Nutzungen Taxen erhebt, welche für die Bürger 50 % und für die Niedergelassenen 75 % des Wertes der Nutzungen betragen.

2. Steuern im Betrage von mindestens 3‰ einführt. Je nach den Verhältnissen kann aber auch ein höherer Ansatz angezeigt sein. Der Kleine Rat hat sich diesfalls freie Hand vorbehalten, um von Fall zu Fall den ihm gutscheinenden Ansatz vorzuschreiben. Insbesondere darf das im Viehstand liegende Vermögen von der Steuer nicht ausgenommen werden.

3. Die Jahresrechnung jeweilen zur Prüfung an den Kleinen Rat einsendet.

Aufgrund dieses Beschlusses sind in der Folge die Rechnungsausfälle armer Gemeinden bis heute übernommen worden. In der Praxis ergab sich dann die Notwendigkeit, diese Normen wie folgt zu ergänzen:

4. Zur Dekretierung neuer grösserer Auslagen muss die Einwilligung der Kantonsinstanzen eingeholt werden.

5. Nur Auslagen, die für die politische Gemeinde gemacht werden, werden vom Kanton anerkannt, keine Ausgaben für kirchliche Zwecke.

Da bisher die unterstützten Gemeinden nicht alle durch den gleichen Beamten geprüft wurden, ergaben sich Unterschiede in der Belastung. Etwelchen Spielraum gewährt allerdings der erwähnte Kleinratsbeschluss auch noch, aber nach Möglichkeit sollen Ungleichheiten nun doch ausgemerzt werden. Zu diesem Zwecke habe ich mir ein spezielles Verzeichnis der Nutzungstaxen und Steueransätze angelegt.

Welches sind die <u>häufigsten Aussetzungen</u>, die die G.V.K. bisher zu machen hatte?

Am häufigsten tritt beim Durchgehen der Berichte die Klage über grosse Ausstände auf. Es gehörte früher in vielen Gemeinden zur guten Tradition, dass Gemeindeabgaben das erste war, was der Bürger bezahlte. Das Abkommen von dieser Tradition ist z. T. eine Krisenerscheinung, z. T. aber auch Nachlässigkeit der Gemeindefunktionäre. In einzelnen Gemeinden, die wirtschaftlich nicht besser gestellt sind als andere, gehen Steuern und Abgaben auch heute noch vollständig und pünktlich ein. Aus dieser Tatsache muss geschlossen werden, dass die Gemeindefunktionäre es vielfach an der nötigen Energie und Ordnung fehlen lassen. Die Gemeinden laufen durch das Anwachsen der Rückstände Gefahr, ganz empfindliche Verluste zu erleiden. Es ist daher dem Inkasso die grösste Aufmerksamkeit zu schenken. Welche Massnahmen sind zur Sicherung der Gemeindeguthaben zu ergreifen?

Immer wieder hat die G.V.K. die Gemeinden angehalten, grössere Rückstände durch Grundpfandverschreibungen sicher stellen zu lassen. Diese Massnahme wird heute nicht in sehr vielen Fällen von Erfolg gekrönt sein, da die grosse Mehrheit der rückständigen Grundeigentümer sowieso schon stark verschuldet ist und die Gemeinde sich nur mit Grundpfandverschreibungen im II., III. und IV. Rang abfinden müsste, sodass von einer Sicherstellung kaum mehr gesprochen werden kann. In Einzelfällen dagegen ist auch heute noch auf diesem Wege der Gemeinde gedient.

Trotz des Widerstandes seitens vieler Gemeindefunktionäre ist heute das Beschreiten des Betreibungsweges oft nötig. Gibt es doch unter den saumseligen Zahlern viele Leute, die nur aus Nachlässigkeit oder dann aus Berechnung und auch etwa aus Renitenz nicht bezahlen. Solchen Leuten gegenüber ist die Betreibung das einzig richtige Mittel.

In weit vermehrtem Masse als dies bis dahin geschehen ist, könnte dem Inkasso dadurch gedient werden, dass bei Lohnauszahlungen die Gemeindeguthaben sukzessive zur Verrechnung gelangen. Gerade heute, da Kanton und Gemeinden allenthalben für Verdienstmöglichkeiten durch Arbeitsbeschaffung sorgen, haben es die Gemeindevorstände ja in der Hand, die

Interessen der Gemeinden auf diesem Wege zu wahren. Es ist jedoch bemühend, immer wieder feststellen zu müssen, dass Leute Hunderte, ja Tausende von Franken sich durch die Gemeindekassiere auszahlen lassen, ohne auch nur etwas von ihrer Schuld gegenüber der Gemeinde abzutragen.

In manchen Gemeinden wird man nicht mehr darum herumkommen, dem Anwachsen der Aussenstände dadurch Halt zu gebieten, dass man Barzahlung, resp. Vorausbezahlung der Abgabetaxen für Holz, Weide, Wasser, Licht etc. verlangt. Für den Bezug des Losholzes ist die Barzahlung schon seit jeher in vielen Gemeinden üblich. Der Bezugsberechtigte erhält die Nummer seines Loses erst nach Entrichtung der entsprechenden Taxen. In den meisten Gemeinden werden die Löser während des Winters zugeteilt, aber erst im darauffolgenden Jahr in Rechnung gestellt und wenn die Taxe dann erst noch jahrelang unbezahlt bleibt, so bewirkt das ein Ansteigen der Aussenstände, das zu ernsten Bedenken Anlass gibt. Es gibt Fälle, wo die Barzahlung auch von anderm Brennholz sowie von Nutzholz verlangt werden muss. Ähnliches gilt von den Weidetaxen. In der Gemeinde Haldenstein ist es seit jeher üblich, dass die Gemeindekuhalp im Frühjahr nur dann bestossen werden kann, wenn der Viehbesitzer sich ausweist, dass er im Winter seine Kuh zur Sömmerung angemolden und dabei die Weidetaxe entrichtet hat.

In vielen Fällen ist auch die mangelnde Zinsverrechnung schuld am Anwachsen der Aussenstände. Die meisten Gemeinden fordern für Guthaben, die innert Jahresfrist eingehen, überhaupt keinen Zins, manche aber lassen auch dann noch die Rückstände ohne Belastung von Verzugszins. Eine strikte Verzugszinsberechnung schon im ersten Jahre, wie sie z. B. die Gemeinde Safien anwendet, findet sich selten, würde aber sicher bei solchen, die aus Berechnung die Gemeinde warten lassen, ihre Wirkung nicht verfehlen.

Es gibt auch Gemeinden, die bei Zahlung innert abgegrenzter Zeit mit der Skontogewährung gute Erfahrung gemacht haben. In der heutigen Zeit der Geldknappheit und überschüssigen Arbeitskraft kommt endlich dem Gratisgemeindewerk wieder vermehrte Bedeutung zu. Erhöhte Steueransätze und Taxen wirken sich buchhalterisch heute vielfach nur in gesteigertem Debitorenguthaben der Gemeinde aus. Was liegt bei dieser Situation näher, als dass danach getrachtet wird, die Leistungen gegenüber der Gemeinde weitmöglichst in Gratisarbeit zu erstatten, statt in barem Gelde. Bei der Forderung nach vermehrtem Gratisgemeindewerk muss man sich allerdings auf harten Widerstand seitens mancher Gemeinden bzw. derjenigen des Calancatales gefasst machen. Man hüte sich auch davor, von der Ausdehnung des Gratisgemeindewerkes zur Entlastung des Gemeindehaushaltes allzuviel zu erwarten. Vor allem ist es mit der Dekretierung von einer bestimmten Anzahl Tage Gemeindewerk nicht getan. Denn diese lassen sich in den Kontrollheften schön präsentieren, aber was geleistet wurde, ist von der G.V.K. nur schwer kontrollierbar, und in erster Linie kommt es doch darauf an. Daher möchte ich folgenden Weg vorschlagen: Bei der Prüfung der nächsten Jahresrechnungen sind in allen Gemeinden diejenigen Arbeiten zu bestimmen, deren Ausführung den Gemeinden im Gratisgemeindewerk zugemutet werden können. Dafür sollen dann in Zukunft keine Ausgaben zu Lasten der Gemeindekasse gemacht werden dürfen. Wie die Gemeinde dann diese Gratisarbeit organisiert und ob der einzelne 5 oder 10 Tage dafür aufwendet, das kann dann den Gemeindeorganen überlassen werden.

Es werden besonders für Bauzwecke oft Ausgaben beschlossen und gemacht ohne Wissen der Kontrollstelle. So steht diese dann bei der Prüfung vor vollendeten Tatsachen. In solchen Fällen sollte aber der Zahlungsmodus jeweils vor Inangriffnahme des Werkes festgelegt werden. Es handelt sich da vielfach um Aufwendungen, die einzelnen Gattungen des Privateigentums zu Gute kommen und wofür dieses auch zum Mittragen der Kosten anzuhalten ist. Dies ist auch ein wirksames Mittel, um zu verhindern, dass sich unterstützte Gemeinden Ausgaben leisten, an die sie – auf eigene Füsse gestellt – nie gedacht hätten. Wichtig ist, dass bei Subventionsgesuchen aus unterstützten Gemeinden die kant. Instanzen die G.V.K. avisieren, damit rechtzeitig Vorkehrungen getroffen werden können.

Immer wieder kommt es vor, dass Gemeinden, besonders kleine, bei der Bestellung des Vorstandes auf Schwierigkeiten stossen, die die Intervention der G.V.K. veranlassen. Oft fehlt es in kleinen Gemeinden an geeigneten Kräften zur Führung der Gemeindegeschäfte. In andern Fällen herrscht eine trostlose Interesselosigkeit in Gemeindesachen vor, sodass Verwahrlosung des gesamten Gemeindewesens die Folge ist. So mussten wir letzthin in einer Gemeinde einschreiten, in welcher auf 10 Jahre zurück keine

Steuern und Taxen einkassiert wurden, ohne dass dem verantwortlichen Funktionär viel vorgeworfen werden konnte, da derselbe, seine Schwäche spürend, schon vor 10 Jahren der Gemeindeversammlung seine Demission einreichte. Dieselbe trat aber nicht darauf ein und liess die Sache schlitteln. Nicht selten sind es in kleinen Gemeinden persönliche Streitigkeiten unter den Einwohnern, die eine Bestellung des Vorstandes fast verunmöglichen. Seit der Einteilung unseres Kantons in Kreise und Gemeinden um die Mitte des vorigen Jahrhunderts ist aus diesem Grunde der Ruf nach Zusammenlegung kleiner Gemeinden nie verstummt. Es ist auch schon oft bedauert worden, dass bei obiger Einteilung vielfach aus jeder Dorfschaft eine selbständige Gemeinde entstand. Es muss daher das Bestreben der kant. Behörden sein, kleine Gemeinden, die ihre Aufgaben nur mangelhaft erfüllen, untereinander öfter mit grösseren zu vereinigen. In einigen Fällen sind solche Verschmelzungen durchgeführt worden und können als glückliche Massnahme bezeichnet werden, so z. B. die Vereinigung der Gemeinden Casty und Wergenstein, sowie der Zusammenschluss von Stuls, Latsch und Bergün zu einem starken Gemeindewesen. Dagegen muss auch zugegeben werden, dass in andern Fällen die Verschmelzung nicht nur Vorteile brachte, z. B. war es m. E. keine glückliche Lösung, dass man S. Zt. die lebensfähige Gemeinde Buchen der Gemeinde Luzein einverleibte. Man muss sich vor jeder Überstürzung und Schablonisierung in dieser Sache hüten. Anwendung von Druckmitteln würde nur Interesselosigkeit oder gar feindselige Einstellung gegenüber dem neugeschaffenen Gemeinschaftsverbund auslösen. Streitigkeiten unter den Fraktionen wären nur zu leicht die Folge davon. Man muss eben bedenken, unsere bündnerische Gemeinde ist nicht nur eine politische Körperschaft, sondern auch Wirtschaftsgemeinschaft und als solche meistens Eigentümerin von Weide, Wald und Alpen. Diese Eigentumsrechte sind aber bisher durchwegs von der Dorfschaft, d. h. von der Nachbarschaft ausgeübt worden. Man muss daher bei Verschmelzungen diese Dorfschaften ihres gemeinsamen Eigentums enteignen und diese der neuen Gemeinde zuführen. Darin besteht die Hauptschwierigkeit. Dann ist zu bedenken, dass wir auch kleine Gemeinden haben, die sehr gut verwaltet werden und sich als durchaus lebensfähig erwiesen haben, während auch in grossen Gemeinden die Schwierigkeiten in ihrer Verwaltung manchmal fast untragbar werden. Es sei hier nur an Brusio erinnert. Man mache sich auch keine Illusionen darüber, dass durch die Verschmelzung finanzielle Nöte behoben sind, denn die Hauptlasten bleiben. Trotz alledem muss vom Kanton aus alles getan werden, um die Vereinigung von kleinen Gemeinden, die sich als nicht lebensfähig erwiesen haben, zu fördern.

Ihre hohe Behörde hat sich vor einigen Wochen mehrheitlich dahin ausgesprochen, dass für die Übernahme von Gemeindedefiziten unbedingt strengere Kautelen geschaffen werden müssen. Ich nehme diesen Auftrag zur Prüfung entgegen, muss aber bemerken, dass der Zeitpunkt für diese Neuerung nicht günstig ist. Die Mehrzahl der Gemeinderechnungen pro 1934/35 sind nun geprüft und genehmigt und es müsste der strengere Massstab sich nur an den wenigen noch zu prüfenden Gemeinden auswirken. Dagegen bin ich gerne bereit, sofern dies Ihr Wunsch ist, auf Anfang des neuen Jahres einen bezüglichen Antrag einzubringen. Dabei erhebt sich dann allerdings noch die Frage, ob man damit nicht überhaupt zuwarten soll bis zur Schaffung des in Aussicht genommenen Gemeindegesetzes. Dass eine nähere Umschreibung obiger Kautelen in dieser oder jener Form angezeigt ist, zeigt mir sowohl meine Erfahrung in den Gemeinden, wie auch die im Anschluss meiner Ausführungen über Avers hier gepflogene Diskussion.

Ich bin mir der schweren und verantwortungsvollen Aufgabe, mit der Sie mich betraut haben, wohl bewusst. Ich bin auch weder durch meine Herkunft noch in meiner Gesinnung ein Freund derer, die sich's auf Kosten der Allgemeinheit gerne wohl sein lassen. Es wird mir ein Leichtes sein, Ihnen zu beweisen, dass es mein eifriges Bestreben war, unberechtigten Ansprüchen, die an den Kanton gestellt wurden, entgegenzutreten. Zugegeben, es bleibt nach dieser Richtung noch manches zu tun. Das Bewusstsein, dass ich dabei auf Ihre tatkräftige Unterstützung rechnen darf, wird der Sache nur förderlich sein.

Wenn Sie von mir aber erwarten, dass ich mit Anwendung des eisernen Besens die Gemeindedefizite zum Verschwinden bringe, wie dies beim Beispiel von Avers gefordert wurde, so verlangen Sie damit etwas, was bisheriger Rechtsauffassung widerspricht und m. E. gegenwärtig unerreichbar ist.

November 1935

Anhang 5:
Währung und Preisentwicklung

Währungs- und Wertverhältnisse 1800–1850[14]

Die Grundlage des alten Bündner Münzsystems bildete der Bündner bzw. Churer Gulden (Abkürzung fl. für «Floren», 1 fl. = 15 Batzen = 60 Kreuzer). In der Helvetik wurde der Schweizer Franken geschaffen (1 Fr. = 10 Batzen = 100 Rappen). Mit dem Bundesvertrag von 1815 ging die Münzhoheit an die Kantone zurück. 1819 wurde in den meisten Kantonen der «alte» (helvetische) Schweizer Franken per Konkordat wiedereingeführt. Er blieb aber vorwiegend eine Rechenwährung und es war weiterhin eine Vielzahl von Münzen der Kantone und des Auslands im Umlauf. Mit der Bundesverfassung von 1848 wurde das Münzprägerecht dem Bund übertragen; alle kantonalen Prägungen wurden eingestellt. Im Jahr 1850 entschied sich die Bundesversammlung für eine Übernahme des französischen Münzsystems: Der «neue» Schweizer Franken entsprach im Wert genau dem Französischen Franken.

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts galten somit folgende Wertverhältnisse:

1 Bündner Gulden = 1.18 «alte» Schweizer Franken = 1.71 Französische Franken = (ab 1850) 1.71 «neue» Schweizer Franken».

Landesindex der Konsumentenpreise 1811–2020[15]

1811 = 100

14 Vgl. Reinhart (1845), Tabelle IX; Furrer (1984), besonders S. 43, Tabelle 7; HBG IV, S. 324.

15 1811–1920 nach HSSO, Tabelle H.17; 1921–2020 nach Bundesamt für Statistik, Landesindex der Konsumentenpreise, Indexierungstabelle mit verschiedenen Basen, 1914–2021: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/landesindex-konsumentenpreise.assetdetail.20944317.html. (Leicht unterschiedliche Zahlen für den Landesindex der Konsumentenpreise nach Monaten 1921–2013 enthält folgende Tabelle: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/dienstleistungen/historische-daten/tabellen.assetdetail.201073.html).

1811	100,0	1853	96,0	1895	83,8	1937	134,4	1979	533,3
1812	123,6	1854	116,5	1896	83,4	1938	138,8	1980	560,6
1813	116,2	1855	106,3	1897	84,7	1939	137,6	1981	589,1
1814	107,4	1856	103,1	1898	86,1	1940	145,2	1982	625,1
1815	104,4	1857	108,1	1899	84,7	1941	164,0	1983	655,1
1816	121,2	1858	80,3	1900	83,7	1942	187,6	1984	672,5
1817	140,1	1859	90,3	1901	83,7	1943	202,2	1985	696,2
1818	106,4	1860	109,6	1902	84,3	1944	207,0	1986	711,5
1819	84,8	1861	108,4	1903	85,01	1945	210,0	1987	716,3
1820	81,5	1862	100,1	1904	85,01	1946	208,2	1988	727,5
1821	83,0	1863	106,3	1905	86,8	1947	213,8	1989	743,8
1822	79,7	1864	113,7	1906	87,7	1948	225,2	1990	781,4
1823	73,8	1865	106,5	1907	91,9	1949	225,4	1991	824,5
1824	74,3	1866	110,7	1908	93,7	1950	219,5	1992	864,6
1825	77,5	1867	119,7	1909	93,8	1951	223,9	1993	894,6
1826	69,9	1868	109,2	1910	96,1	1952	235,2	1994	913,2
1827	68,7	1869	99,3	1911	99,8	1953	234,8	1995	922,5
1828	74,5	1870	105,5	1912	102,7	1954	234,4	1996	936,5
1829	73,0	1871	115,8	1913	100,9	1955	237,8	1997	944,3
1830	71,7	1872	139,6	1914	100,7	1956	238,5	1998	944,4
1831	75,9	1873	148,4	1915	114,8	1957	244,7	1999	945,1
1832	82,7	1874	124,0	1916	130,8	1958	249,3	2000	960,1
1833	74,1	1875	116,8	1917	167,4	1959	250,7	2001	972,6
1834	74,5	1876	126,5	1918	215,2	1960	250,0	2002	977,6
1835	74,5	1877	127,6	1919	234,4	1961	254,5	2003	985,9
1836	81,4	1878	114,1	1920	235,2	1962	264,4	2004	987,6
1837	72,5	1879	108,3	1921	217,2	1963	273,6	2005	999,4
1838	76,3	1880	108,3	1922	184,5	1964	283,5	2006	1 012,3
1839	80,9	1881	102,7	1923	162,0	1965	290,1	2007	1 013,4
1840	77,3	1882	103,0	1924	170,2	1966	305,7	2008	1 038,0
1841	71,8	1883	98,5	1925	170,9	1967	318,9	2009	1 039,4
1842	75,1	1884	88,5	1926	167,0	1968	329,9	2010	1 050,1
1843	75,8	1885	81,6	1927	161,3	1969	337,3	2011	1 053,0
1844	76,2	1886	78,46	1928	162,4	1970	345,1	2012	1 044,7
1845	77,9	1887	77,7	1929	162,4	1971	365,1	2013	1 034,6
1846	89,1	1888	76,4	1930	161,7	1972	371,4	2014	1 042,4
1847	86,0	1889	82,4	1931	156,7	1973	418,2	2015	1 037,4
1848	64,3	1890	86,8	1932	144,7	1974	466,5	2016	1 024,1
1849	62,8	1891	88,3	1933	134,3	1975	500,6	2017	1 027,8
1850	70,7	1892	87,1	1934	132,0	1976	517,7	2018	1 035,4
1851	72,8	1893	85,5	1935	128,9	1977	522,4	2019	1 041,2
1852	82,1	1894	84,5	1936	130,6	1978	527,8	2020	1 043,3

Tabelle 72: Landesindex der Konsumentenpreise 1811–2020.

F. VERZEICHNISSE

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	(S. 49)	Anzahl Unterstützungsfälle und Unterstützungsbeiträge 1936–1955
Tabelle 2	(S. 82)	Bezirksweise Bestände der Armenfonds 1854
Tabelle 3	(S. 91)	Verhältnis Unterstützungsbedürftige zur Bevölkerung in einzelnen Gemeinden 1853
Tabelle 4	(S. 91)	Verhältnis Unterstützungsbedürftige zur Bevölkerung in den Bezirken 1854
Tabelle 5	(S. 95)	Verhältnis Zwangseingebürgerte zur Einwohnerzahl in einzelnen Gemeinden 1852/53
Tabelle 6	(S. 119)	Bevölkerungsentwicklung nach Gemeindekategorien 1860–1930
Tabelle 7	(S. 121)	Einwohnerzahlen je nach bürgerrechtlichem Status 1860/1950 (kantonal)
Tabelle 8	(S. 122)	Verhältnis ausserhalb ihrer Bürgergemeinde Wohnhafte zur Einwohnerzahl in einzelnen Gemeinden 1930
Tabelle 9	(S. 127)	Verhältnis Anzahl Zwangseingebürgerte zu Einwohnerzahl 1852/1923 in einzelnen Gemeinden
Tabelle 10	(S. 133)	Übersicht Armenlasten aller Gemeinden 1894–1953
Tabelle 11	(S. 133)	Entwicklung Armenlasten in einzelnen Gemeinden 1912–1946
Tabelle 12	(S. 134)	Verhältnis Armenlasten total zu Anteil ausserhalb Gemeinde kantonal 1920–1953
Tabelle 13	(S. 135)	Verhältnis Armenlasten total zu Anteil ausserhalb der Gemeinde in einzelnen Gemeinden 1930/1946
Tabelle 14	(S. 136)	Gemeinden ohne Armenlasten 1894–1953
Tabelle 15	(S. 137)	Kosten für Anstaltsversorgungen kantonal 1894–1953
Tabelle 16	(S. 137)	Verhältnis Armenlasten zu Kosten für Anstaltsversorgungen in einzelnen Gemeinden 1953
Tabelle 17	(S. 138)	Entwicklung Armenunterstützungen in Gemeinden mit hoher Anzahl Zwangseinbürgerungen 1910–1950
Tabelle 18	(S. 141)	Aufteilung Unterstützungskosten gemäss Konkordatsrecht 1923–1955
Tabelle 19	(S. 141)	Verhältnis gesamte Armenlasten zu kantonalen Anteilen 1935/1946/1953
Tabelle 20	(S. 143)	Konsolidierte Schuldenlast ausgewählter Gemeinden 1912/1938
Tabelle 21	(S. 144)	Summe der Defizite ausgewählter Gemeinden 1955
Tabelle 22	(S. 144)	Anstieg der kumulierten Gemeindedefizite 1905–1952
Tabelle 23	(S. 148)	Verhältnis Armenlasten zu Verwaltungsausgaben total in einzelnen Gemeinden 1938
Tabelle 24	(S. 151)	Entwicklung Aufwand/Erträge im Armenwesen, Schulwesen, Bau-/Strassenwesen kantonal 1941–1955
Tabelle 25	(S. 158)	Entwicklung der kommunalen Armenfonds 1855–1954
Tabelle 26	(S. 163)	Schuldenüberschüsse des Kantons 1942–1957
Tabelle 27	(S. 165)	Entwicklung Anzahl unterstützungsbedürftige Gemeinden 1905–1945
Tabelle 28	(S. 166)	Anteil Kantonsbeiträge an Wohngemeinden aus Konkordat 1930–1955
Tabelle 29	(S. 168)	Gemeinden mit hohen Aufwendungen für «Vaganten» 1952
Tabelle 30	(S. 169)	Mittelbestände der kantonalen Hilfskasse 1900–1948

Tabelle 31	(S. 171)	Kantonale Fonds und Stiftungen zu Unterstützungszwecken im Armenwesen 1902
Tabelle 32	(S. 192)	Entwicklung der Unterstützungsbeiträge und Unterstützungsfälle 1930–1955 (Bürgergemeinde Chur)
Tabelle 33	(S. 193)	Betriebsrechnung der bürgerlichen Armenpflege Chur 1955
Tabelle 34	(S. 194)	Armenrechnung der Bürgergemeinde Chur 1900–1955
Tabelle 35	(S. 197)	Verhältnis Armenausgaben zu Verwaltungsausgaben total 1925–1955 (Einwohnerstadtgemeinde Chur)
Tabelle 36	(S. 203)	Einnahmen und Ausgaben der Armenkasse Untervaz 1902
Tabelle 37	(S. 205)	Ausgaben nach Unterstützungskategorien im Verhältnis zum gesamten Verwaltungsaufwand 1925/26–1950 (Untervaz)
Tabelle 38	(S. 205)	Betriebsrückschläge in der amtlichen Armenpflege 1911–1949 (Untervaz)
Tabelle 39	(S. 211)	Defizitentwicklung der Gemeinde Untervaz 1949–1953
Tabelle 40	(S. 218)	Verhältnis Armenausgaben zu gesamten Verwaltungsausgaben 1928–1960 (Cazis)
Tabelle 41	(S. 218)	Entwicklung Armen- und Fürsorgeunterstützungen 1954–1975 (Cazis)
Tabelle 42	(S. 222)	Inventar der öffentlichen Armenpflege 1925–1953 (Cazis)
Tabelle 43	(S. 242)	Einteilung der elf Fürsorgebezirke
Tabelle 44	(S. 245)	Verwendungszwecke für den Alkoholzehntel 1930, 1940, 1950
Tabelle 45	(S. 245)	Verwendungszwecke der Erträge der «Bündner Stiftung für Trinkerfürsorge» 1943
Tabelle 46	(S. 246)	Ausgabenentwicklung verschiedener Sozialbereiche 1938–1957
Tabelle 47	(S. 248)	Ausgaben und Einnahmen «übrige Sozialaufwendungen» 1955
Tabelle 48	(S. 249)	Verhältnis der Ausgaben für soziale Wohlfahrt zu Gesamtaufwendungen kantonal 1938–1957
Tabelle 49	(S. 249)	Vergleich des Wachstums der Ausgaben für öffentliche Aufgaben 1938 und 1957
Tabelle 50	(S. 259)	Aufteilung der Armenunterstützungen zwischen Heimatgemeinde und Wohngemeinde gemäss Armengesetz 1955
Tabelle 51	(S. 260)	Kostenverteilung für Armenunterstützungen unter Heimat- und Wohngemeinde sowie Kanton
Tabelle 52	(S. 262)	Leistungen und Einsparungen des Kantons
Tabelle 53	(S. 263)	Gemeinden mit höchsten Mehrausgaben aufgrund des Armengesetzes 1955
Tabelle 54	(S. 263)	Gemeinden mit Einsparungen aufgrund des Armengesetzes 1955
Tabelle 55	(S. 265)	Entwicklung der kantonalen Beteiligung an den kommunalen Armenaufwendungen 1954–1970
Tabelle 56	(S. 265)	Anzahl Fälle und Unterstützungsleistungen des Kantons 1960–1975
Tabelle 57	(S. 267)	Entwicklung der Vermögensbestände armen- und fürsorgespezifischer Fonds und Stiftungen des Kantons 1955–1978
Tabelle 58	(S. 270)	Entwicklung der Armenausgaben einzelner Gemeinden 1954–1975
Tabelle 59	(S. 273)	Verhältnis Armenausgaben zu Verwaltungsausgaben einzelner Gemeinden 1956–1970
Tabelle 60	(S. 277)	Entwicklung kantonale Ausgleichsbeiträge und Beiträge an öffentliche Werke 1958–1978
Tabelle 61	(S. 291)	Aufteilung der Fürsorgeleistungen zwischen Heimatgemeinde und Wohngemeinde gemäss Unterstützungsgesetz

Tabelle 62	(S. 292)	Gesamtaufwand für öffentliche Unterstützungen im Kanton 1984–1992
Tabelle 63	(S. 294)	Anzahl Fälle und Unterstützungsausgaben zulasten bündnerischer Wohngemeinden für in anderen Bündner Gemeinden Heimatberechtigte 1976–1980
Tabelle 64	(S. 295)	Entwicklung der Unterstützungsausgaben in einzelnen Gemeinden 1976–1982
Tabelle 65	(S. 295)	Unterstützungsleistungen einiger Gemeinden 1991 und 1992
Tabelle 66	(S. 302)	Minder- bzw. Mehraufwand einzelner Gemeinden aufgrund Wegfalls der Kostenteilungsfälle gemäss Unterstützungsgesetz
Tabelle 67	(S. 302)	Vergleich Belastung einzelner Gemeinden vor und nach Soziallastenausgleich
Tabelle 68	(S. 316)	Unterstützungsaufwendungen Kanton und Gemeinden 1981–1995
Tabelle 69	(S. 342)	Konkordanz früherer und heutiger Gemeindenamen
Tabelle 70	(S. 344)	Jährliche Bevölkerungsveränderung Kanton und Bezirke 1850–1990
Tabelle 71	(S. 345)	Bevölkerungsentwicklung Kanton und Bezirke 1798–1990
Tabelle 72	(S. 355)	Landesindex der Konsumentenpreise 1811–2020

Textboxenverzeichnis

1. (S. 30) Konkordatswesen

2. (S. 68) Brandkatastrophen im 18. und 19. Jahrhundert

3. (S. 78) Armengut und Armenfonds

4. (S. 83) Berechtigung für Alpbestossung

5. (S. 130) Heimruf/Heimschaffung (Fälle)

6. (S. 153) Das kommunale Steuerwesen

7. (S. 167) Unterstützungsbeitrag aus dem «Vagantenkredit» (Fall)

8. (S. 173) Heimruf (Fall)

9. (S. 181) Einsichtsrecht der politischen Gemeinde in Bücher der bürgerlichen Armenverwaltung

10. (S. 187) Beitrittsbeschluss der Bürgergemeinde Luzein zu Armenasyl Neugut

11. (S. 206) Abwägung Interesse Gemeinde gegen Interesse Unterstützungsbedürftiger (Fall)

12. (S. 214) Beschlussfassendes Organ betr. Unterstützungsmassnahme (Fälle)

13. (S. 257) Unterstützungswohnsitz

14. (S. 289) Neue Armut

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	(S. 19)	«Vonau-Sepp»
Abbildung 2	(S. 23)	Bündner Schwabengänger
Abbildung 3	(S. 29)	Eidgenössische Tagsatzung 1531. Radierung von 1793, nach einer Vorlage von 1593
Abbildung 4	(S. 47)	Hans Erni, Plakat für die Volksabstimmung vom 6. Juli 1941 über die Einführung der AHV
Abbildung 5	(S. 58)	Statistische Erfassung der Unterstützten 1890
Abbildung 6	(S. 62)	Porträt Peter Conradin von Planta-Zuoz (1815–1902)
Abbildung 7	(S. 65)	Porträt Benedikt Hartmann (1873–1955)
Abbildung 8	(S. 69)	Anfang des Aufsatzes von Carl Ulysses von Salis-Marschlins im Neuen Sammler 1806
Abbildung 9	(S. 71)	Doppelporträt bündnerischer Beamter: Landjägerwachtmeister und Postkondukteur, zwischen 1855 und 1860
Abbildung 10	(S. 88)	«Kessler» – eine jenische Familie
Abbildung 11	(S. 105)	Erinnerungsblatt an das Inkrafttreten der Schweizerischen Bundesverfassung vom 12. September 1848
Abbildung 12	(S. 110)	Armenordnung von 1857
Abbildung 13	(S. 117)	Schreiben der kantonalen Armenkommission an die Anstaltsdirektion Realta vom 26. Juni 1856
Abbildung 14	(S. 122)	«Mähder» aus Italien im Avers
Abbildung 15	(S. 128)	Eingabe der Armenbehörde Obervaz an den Kleinen Rat zur «Vagantenbekämpfung» vom 24. Januar 1938
Abbildung 16	(S. 147)	Betriebsrechnung und Bilanz 1937/43 der Gemeinde Untervaz
Abbildung 17	(S. 150)	Strassenausbau an der Safienstrasse
Abbildung 18	(S. 151)	Verwaltungsrechnung der bürgerlichen Armenpflege der Bürgergemeinde Zizers 1908
Abbildung 19	(S. 177)	Gedenkblatt zur Annahme der revidierten Bundesverfassung 1874
Abbildung 20	(S. 178)	Porträt Andreas Rudolf von Planta (1819–1889)
Abbildung 21	(S. 193)	Das Churer Waisenhaus in Masans
Abbildung 22	(S. 201)	Zusammensetzung der Armenkommission der Gemeinde Untervaz, Eintrag im Rechnungs-Amtsbericht der Gemeinde Untervaz 1888–1890
Abbildung 23	(S. 204)	Aufforderung der Kreisbehörde an die Gemeinde Untervaz, die Armenstatistik per 1890 abzuliefern
Abbildung 24	(S. 204)	Die von 1894 datierende Antwort der Gemeinde auf die im Jahr 1891 ergangene Anfrage der Kreisbehörde
Abbildung 25	(S. 208)	Armenhaus Friewis in Untervaz
Abbildung 26	(S. 208)	Reglement für die «Armen-Arbeits- und Verpflegungs-Anstalt der Gemeinde Untervaz» vom 10. Februar 1853
Abbildung 27	(S. 219)	Gesuch der Gemeinde Cazis vom 7. Dezember 1879 um die Bewilligung eines Vorschusses in Höhe von 4 000.– Franken
Abbildung 28	(S. 223)	Beschluss der Gemeindeversammlung Cazis vom 26. August 1906 betr. Reglement Armenhaus

Abbildung 29 (S. 256) Verwaltungsrechnung der bürgerlichen Armenpflege der Bürgergemeinde Zizers 1905
Abbildung 30 (S. 307) Ausfallrechnung der bürgerlichen Fürsorge Zizers pro 1980
Abbildung 31 (S. 339) Briefpost nach Schweiningen

Grafik 1 (S. 25) Kantonale Erlasse zur Armenunterstützung mit ihrer Geltungsdauer
Grafik 2 (S. 51) Der Weg vom Armenhaus zu den modernen sozialen Dienstleitungseinrichtungen
Grafik 3 (S. 75) Behördenorganisation im bündnerischen Armenwesen

Abkürzungsverzeichnis

A.	Auflage
a. F.	alte Fassung
AB	Ausführungsbestimmungen
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
AG 1955	Gesetz über die öffentliche Armenfürsorge im Kanton Graubünden (Armengesetz) vom 24. April 1955 (aRB, S. 1431)
aGG	Gemeindegesetz vom 28. April 1974 (AGS 1974, S. 541)
AGS	Amtliche Gesetzessammlung des Kantons Graubünden
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (SR 831.0)
AN	Aktennotiz
Anm.	Anmerkung
AO 1839	Verordnung über das Armenwesen des Grossen Raths vom 22. Juni 1839 (VGR 22. Juni 1839, S. 42)
AO 1857	Armenordnung des Kantons Graubünden von 1857 (AGS 1860, S. 395)
aPRG	Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte in Kanton Graubünden vom 7. Oktober 1962 (AGS 1962, S. 185)
aRB	Altes Rechtsbuch. Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Graubünden. Stand am 1. Juli 1957
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
B	Botschaft
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd.	Band
BFS	Bundesamt für Statistik
BG	Bundesgesetz
BGE	Entscheidung des Schweizerischen Bundesgerichts (Bundesgerichtsentscheid; amtlich publiziert)
BM	Bündner Monatsblatt. Zeitschrift für Bündner Geschichte, Landeskunde und Baukultur (seit 2003; ab 1988 mit Untertitel: Zeitschrift für bündnerische Geschichte und Landeskunde; ab 1952 mit Untertitel: Zeitschrift für bündnerische Geschichte, Heimat- und Volkskunde; ab 1914: Bündnerisches Monatsblatt. Zeitschrift für bündnerische Geschichte, Landes- und Volkskunde; ab 1898 mit Untertitel: Eine gemeinnützige Zeitschrift für Graubünden; 1869–1871 mit Untertitel: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirthschaft und Volkskunde; ab 1850 mit Untertitel: Eine Zeitschrift für Erziehungs-, Armenwesen und Volkswirthschaft)
BR	Bündner Rechtsbuch
BSK	Basler Kommentar zur Bundesverfassung
BüG	Bürgergemeinde
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BV 1848	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848 (BBl 1849 I, S. 3–40)
BV 1874	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BBl 1874 I, S. 699–717)
BZ	Bündner Zeitung
ders.	derselbe
E	Entwurf
E.	Erwägung

ebd.	ebenda
ED	Erziehungsdepartement
EGzStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch und das Strafverfahren im Kanton Graubünden vom 2. März 1941 (AGS 1935–1945, S. 436)
EGzZGB	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 23. Mai 1911 (AGS 1921, S. 1) vom 5. März 1944 (aRB, S. 222) und vom 12. Juni 1944 (BR 210.100)
EL	Ergänzungsleistungen
EW	Einwohner
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (Finanzausgleichsgesetz) vom 5. Dezember 2013 (BR 730.200)
FA-Reform	Reform des Finanzausgleichs im Kanton Graubünden
ff.	folgende Seiten (fortfolgende)
FG	Fürsorgegesetz des Kantons Graubünden vom 11. April 1920 (aRB, S. 1415)
FK	Finanzkraft
fl.	Gulden (Floren)
Fr.	Franken
GAC	Gemeindearchiv Cazis
GAStA	Gemeindearchiv St. Antönien
GAU	Gemeindearchiv Untervaz
GemV	Gemeindeverfassung
GG	Gemeindegesetz vom 17. Oktober 2017 (BR 175.050)
GGGR	Gemeinnützige Gesellschaft Graubünden
GI	Gemeindeinspektorat
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GR	Graubünden
GRP	Protokoll des Grossen Rates des Kantons Graubünden (ab 1995/96; bis 1994/95: Verhandlungen des Grossen Rates [VGR])
GrR	Grosser Rat
GV	Gemeindeversammlung
G.V.K.	Gemeindeverwaltungskontrolle
GVP	Gerichts- und Verwaltungspraxis des Grossen Rates des Kantons Graubünden
HBG	Handbuch der Bündner Geschichte
HSSO	Historische Statistik der Schweiz
JHGG	Jahrbuch der Historisch-antiquarischen Gesellschaft von Graubünden
JR	Jahresrechnung
KA	Kantonsamtsblatt
Kap.	Kapitel
KBG	Kantonsbibliothek Graubünden
KBüG	Bürgerrechtsgesetz des Kantons Graubünden vom 31. August 2005 (BR 130.100)
KlR	Kleiner Rat
kr.	Kreuzer
KUG	Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger (Kantonales Unterstützungsgesetz) vom 3. Dezember 1978 (BR 546.250)
KV	Kantonsverfassung (Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003; BR 110.100)
KV 1854	Verfassung für den Kanton Graubünden vom 30. November 1853 (AGS 1860, S. 27)
KV 1892	Verfassung des Kantons Graubünden vom 2. Oktober 1892 (aRB, S. 1, und Änderungen gemäss Register zur AGS)
LB	Landesbericht
leg. cit.	legis citatae (zitiertes Gesetz)
lit.	littera (Buchstabe)
m ü. M.	Meter über Meer

NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Bündner NFA)
NG	Gesetz über Niederlassung von Schweizerbürgern vom 12. Juni 1874 (Niederlassungsgesetz) (aRB, S. 28)
N.N.	Name unbekannt (Nomen nescio)
o. J.	ohne Angabe des Erscheinungsjahres
o. O.	ohne Angabe des Erscheinungsortes
Prot.	Protokoll
RB	Beschluss der Bündner Regierung (Regierungsbeschluss)
RP	Regierungspraxis des Kantons Graubünden
Rz.	Randziffer
SG	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden (Sozialhilfegesetz) vom 7. Dezember 1986 (BR 546.100)
SGG	Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SOA	Kantonales Sozialamt Graubünden
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts (Systematische Rechtssammlung)
StAGR	Staatsarchiv Graubünden
Suppl.	Supplement
Tab.	Tabelle
Tb	Tuberkulose
ÜB	Übergangsbestimmungen
VGR	Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons Graubünden (bis 1994/95; ab 1995/96: Grossratsprotokolle [GRP])
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer
Zit.	Zitat, zitiert
ZöF	Zeitschrift für öffentliche Fürsorge. Monatsschrift für Sozialhilfe 64 (1967) bis 93 (1996)
ZUG	Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz) vom 24. Juni 1977 (SR 851.1)

Literaturverzeichnis

Allemann Jeremias: Über Armenwesen, mit besonderer Berücksichtigung des bündnerischen, Chur 1848.

Althammer Beate: Armut und Fremdheit im europäischen Nationalstaat der Moderne, in: Raphael, Lutz/Uerlings, Herbert, Zwischen Ausschluss und Solidarität. Modi der Inklusion/Exklusion von Fremden und Armen in Europa seit der Spätantike, Frankfurt am Main 2008, S. 277–291.

Althammer Beate/Gerstenmayer Christina (Hg.): Bettler und Vaganten in der Neuzeit (1500–1933). Eine kommentierte Quellenedition, Essen 2013.

Ammerer Gerhard/Veits-Falk Sabine: (Über-) leben auf der Strasse. Das 18. und 19. Jahrhundert, in: Hahn, Silvia et al. (Hg.), Armut in Europa 1500–2000, Innsbruck/Wien/Bozen 2010, S. 140–161.

Argast Regula: Schweizer Staatsbürgerschaft und gouvernementale Herrschaft 1848–1920. Foucaults Konzept der liberalen Gouvernementalität in der Analyse der Staatsbürgerschaft, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 53 (2003), S. 396–408.

Argast Regula: Staatsbürgerschaft und Nation. Ausschliessung und Integration in der Schweiz 1848–1933, Göttingen 2011.

Arn Daniel et al.: Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999. – Zit.: Autor, Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz.

Bader Karl S.: Dorfgenossenschaft und Dorfgemeinde, in: Studien zur Rechtsgeschichte des mittelalterlichen Dorfes, Band 2, Köln 1962.

Baltensperger Ernst: Der Schweizer Franken. Eine Erfolgsgeschichte. Die Währung der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich 2016.

Bauernhaus-Museum Wolfegg (Hg.): Die Schwabenkinder. Arbeit in der Fremde vom 17. bis 20. Jahrhundert, Ravensburg 2016.

Bänziger Otmar et al. (Hg.): Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006. – Zit.: Autor, Kommentar KV/GR.

Bertogg Hercli: Aus der Welt der Bündner Vaganten o. O. o. J.

Bezzola Andrea: Das soziale Graubünden, in: Terra Grischuna 1/1961, S. 13–15.

Bickle Peter: Kommunalismus und Republikanismus revisited. Graubünden als paradigmatischer Fall, in: Hitz, Florian et al. (Hg.): Gemeinden und Verfassung. Bündner Politik und Gebietsstruktur gestern, heute, morgen, Chur/Glarus 2011, S. 13–34.

Boehmert Viktor: Armenwesen und Armengesetzgebung in der Schweiz, in: Emminghaus, Arwed (Hg.): Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in europäischen Staaten, Berlin 1870, S. 456–493.

Bollier Peter: Der Bevölkerungswandel, in: HBG III, S. 115–145.

Borrelli Graziella: Die Vagantenbekämpfung. Direkte und indirekte Massnahmen gegen die Bündner Jenischen (1850–1920er Jahre), unpubl. Seminararbeit, Freiburg i. Ü. 1998.

Bräuer Helmut (Hg.): Arme – ohne Chance? Kommunale Armut und Armutsbekämpfung vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart, Leipzig 2004.

Bräuer Helmut: Statt einer Einführung: Feststellungen, Sichtweisen und Diskussionsaufforderungen zum Thema «Kommunale Armut und Armutsbekämpfung vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart», S. 29–38, in: ders. (Hg.), Arme – ohne Chance? Kommunale Armut und Armutsbekämpfung vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart, Leipzig 2004, S. 29–38.

Bräuer Helmut: Über «alte» und «neue» Arme und den Umgang mit ihnen, in: ders. (Hg.): Arme – ohne Chance? Kommunale Armut und Armutsbekämpfung vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart, Leipzig 2004, S. 357–384.

Bräuer Helmut: Armut in Mitteleuropa 1600 bis 1800, in: Hahn, Silvia et al. (Hg.): Armut in Europa 1500–2000, Budapest 2010, S. 13–44.

Brosi Peter: Die Hungersnot von 1816/17 in Graubünden, in: Bündner Kalender 2006, S. 99–104, und 2007, S. 120–126.

Brüesch Hermann: Die Einbürgerungspraxis im Kanton Graubünden, in: Terra Grischuna 3/1947.

Buchli Sandro: Kontrolle in der kommunalen Fürsorgepraxis der Gemeinde Trun (Graubünden) im Zeitraum von 1920–1955; unpublizierte Bachelorarbeit, Zürich 2016.

Buchmann Kurt: Die Bürgergemeinde – Idee und Wirklichkeit, St. Gallen 1977.

Bühler Linus: Die Bündner Schwabengänger und die Tessiner Kaminfegerkinder, in: Hugger, Paul (Hg.): Kind sein in der Schweiz, Zürich 1998, S. 101–106.

Buhmann Brigitte: Wohlstand und Armut in der Schweiz. Eine empirische Analyse für 1982, Chur und Zürich 1991.

Buhmann Brigitte et al.: Armut in der reichen Schweiz. Eine verdrängte Wirklichkeit, Zürich und Wiesbaden 1989.

Bundi Simon: Gemeindebürger, Niedergelassene, Ausländer. Eine Abgrenzungsgeschichte 1874–1974, Baden 2016.

Bündner Polizeibeamtenverein (Hg.): 150 Jahre Landjägerkorps Graubünden. 50 Jahre Bündnerischer Polizeibeamtenverein 1804, 1904, 1954. Jubiläumsschrift, Davos 1954.

Bündnerisches Haushaltungs- und Familienbuch 1911–1942, Chur.

Burckhardt Walter: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, Bern 1914.

Burghartz Susanna: Im Angesicht der Armut. Ordnung, Regulierung und Fürsorge im 16. und 17. Jahrhundert, in: Mooser, Josef/Wenger, Simon (Hg.): Armut und Fürsorge in Basel. Armenpolitik vom 13. Jahrhundert bis heute, Basel 2011, S. 49–72.

Butterwegge Christoph: Wohlfahrtsstaat im Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik, Opladen 2001.

Butterwegge Christoph: Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird, Frankfurt am Main 2016.

Cabalzar Martin et al.: Cumbel, alla porta dalla Lumnezia, Cumbel 2013.

Cadruvi Donat: Die Gemeindelöser nach bündnerischem Recht, Ilanz 1952.

Caduff Raymond: Schweizer Sozialhilfe auf dem Prüfstand. Eine kritische Analyse aus sozialethischer Perspektive, Zürich, Chur 2007.

Caflisch Johann Bartholomé: Bemerkungen zur Verfassungsrevision in Graubünden, Chur 1869.

Cahannes Augustin: Bürgergemeinde und politische Gemeinde in Graubünden, Disentis 1930.

Camenisch Martin: «Hoch Geachter Her Verhörrichter …»: Polizeialltag im Bündner Landjägerkorps 1818–1848, Baden 2016.

Carlen Louis: Die Bürgergemeinde in der Schweiz: gestern – heute – morgen. Vortrag, Freiburg i. Ü. 1988.

Collenberg Adolf: Der Hunger springt in den Bauch und tut weh – Die Hungerjahre 1816 und 1817 in Graubünden, in: Frommelt, Fabian et al. (Hg.): Das Jahr ohne Sommer. Die Hungerkrise 1816/17 im mittleren Alpenraum, Innsbruck 2017, S. 43–56.

Conrad Peter: Das Armenwesen des Kantons Graubünden, Referat vom 3./4. November 1924 in Chur, abrufbar unter: Website Untervazer Burgenverein, Untervaz: Texte zur Dorfgeschichte, https://www.burgenverein-untervaz.ch/dorfgeschichte-legacy, 1924, S. 1–14.

Coullery Pascal: Das Recht auf Sozialhilfe, Bern 1993.

Coullery Pascal: Das Zusammenspiel von Sozialversicherungen und Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit: Probleme und Lösungsansätze, in: Soziale Sicherheit 2/1994 (Bundesamt für Sozialversicherung [Hg.]), S. 61–64.

Dazzi Guadench: Bürger – angehörig – heimatlos, in: Dazzi, Guadench et al.: Puur und Kessler. Sesshafte und Fahrende in Graubünden, Baden 2008, S. 40–66. – Zit.: Dazzi (2008a).

Dazzi Guadench et al.: Puur und Kessler. Sesshafte und Fahrende in Graubünden, Baden 2008. – Zit.: Dazzi (2008b).

Dazzi Guadench/Kaufmann Andréa: «Zur Sanierung der Kesslerfrage». Jenische und Jenischenpolitik in Graubünden um 1900, in: Mottier, Véronique/von Mandach, Laura (Hg.): Pflege, Stigmatisierung und Eugenik. Integration und Ausschluss in Medizin, Psychiatrie und Sozialhilfe, Zürich 2007, S. 76–88.

Degen Bernard: Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998, Zürich 2006.

Degen Bernard: Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaates, in: Studien und Quellen, Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs 31 (2006), S. 17–48.

Degiacomi Carl: Der Finanzhaushalt des Kantons Graubünden seit dem zweiten Weltkrieg bis 1957, Winterthur 1963.

Degiacomi Patrik: Sozialhilfe in Graubünden am Scheideweg. Anforderungen an eine wirkungsvolle Armutspolitik und Empfehlungen für das Reformprojekt Bündner NFA, Masterthesis, Luzern 2008.

Der Armenpfleger. Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge, Band 1 (1903) bis 63 (1966), Zürich.

Der neue Sammler. Ein gemeinnütziges Archiv für Bünden, Band 1 (1805) bis 7 (1812), Chur.

Der Sammler. Eine gemeinnützige Wochenschrift für Bündten, Band 1 (1779) bis 6 (1784), Chur.

Desax Josef: Das kantonale Armenwesen. Referat, Chur 1919.

Desax Josef: Bürgergemeinde und Politische Ge-

meinde nach dem bündnerischen Verfassungsrecht, in: ZBl 21/1923, S. 265–269.
Desax Josef: Die Bündner Gemeinde. Studie über ihre rechtsgeschichtliche Entwicklung und heutige Struktur, Chur 1934.
Desax Josef: Die Bündner politische Gemeinde und ihr Eigentum. Gutachten erstattet dem Kleinen Rate des Kantons Graubünden, Chur 1934.
Desax Josef: Die Bündner Gemeinde, in: ZBl 13/1938, S. 313–320.
Dietz Berthold: Soziologie der Armut. Eine Einführung, Frankfurt am Main und New York 1997.
Dinges Martin: Normsetzung als Praxis? Oder: Warum werden die Normen zur Sachkultur und zum Verhalten so häufig wiederholt und was bedeutet dies für den Prozess der «Sozialdisziplinierung»?, in: Österreichische Akademie der Wissenschaften (Hg.): Norm und Praxis im Alltag des Mittelalters und der frühen Neuzeit. Internationales Round-Table-Gespräch, Krems an der Donau, 7. Oktober 1996, Wien 1997, S. 39–53.
Dosch Paul: Mich erbarmt dies Volk, Separatdruck Bündner Tagblatt, Nr. 192–198, Chur 1913.
Düby Oskar: Das Konkordat betr. wohnörtliche Unterstützung nach den bundesrätlichen Entscheidungen, Zürich 1930.
Durgiai Erwin: Das Gemeinwerk, Disentis 1943.
Eggmann E./Bruggmann J. C.: Gutachten über die organisatorischen Verhältnisse der Verwaltung des Kantons Graubünden unter besonderer Berücksichtigung des Finanz- und Rechnungswesens, Zürich 1940.
Feld-Abegg Wilhelm: Das schweizerische Fürsorgewesen, Zürich 1929.
Fetz Ursin: Gemeindefusion – unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Zürich 2009.
Fient Georg: Die bisherige Entwicklung des bündnerischen Verwaltungssystems und der Gemeinden, in: ZBl 1/1900, S. 33–35.
Fischer Georg: Untervaz. Mein Heimatdorf, Glarus und Chur 2016.
Fischer Thomas: Die Anfänge bürgerlicher Sozialpolitik, in: Marzahn, Christian/Ritz, Hans-Günther (Hg.), Zähmen und bewahren. Die Anfänge bürgerlicher Sozialpolitik, Bielefeld 1984, S. 69–89.
Fischer Wolfram: Armut in der Geschichte. Erscheinungsformen und Lösungsversuche der «Sozialen Frage» in Europa seit dem Mittelalter, Göttingen 1982.
Flisch Peter: Die wohnörtliche Armenunterstützung, in: Rote Revue, sozialistische Monatsschrift 25/5 (1946), S. 169–173.
Fluder Robert: Öffentliche Sozialhilfe in der Schweiz. Die Rolle der Gemeinden, in: Harabi, Najib (Hg.): Sozialpolitik in der Bewährung. Herausforderung an Wirtschaft, Wissenschaft und Politik, Bern 1998, S. 93–126.
Fluder Robert/Stremlow Jürgen: Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das Sozialwesen, Bern u. a. 1999.
Furrer Norbert: Die Bündner Währung vom 16. bis zum 18. Jahrhundert, in: JHGG 114 (1984), S. 3–68.
Gabathuler Jakob: Die Spen zu Wartau, Buchs 1989.
Gächter Ernst: Der Gemeindebegriff in der Schweiz und die Bedeutung der verschiedenen Gemeinden, dargestellt am Beispiel der Gemeinde Altstätten SG, in: Geographica Helvetica 23/1 (1968), S. 25–32.
Gall Lothar: Von der ständischen zur bürgerlichen Gesellschaft, München 2012.
Galle Sara: Kindswegnahmen. Das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge, Zürich 2016.
Gander Hulda: Das System der wohnörtlichen Armenpflege in der Schweiz, Basel 1937.
Gaudenz Nicola: Die Gemeindefinanzen im Engadin, Firenze 1926.
Geiser Karl: Geschichte des Armenwesens im Kanton Bern von der Reformation bis auf die neuere Zeit, Bern 1894.
Gengel Achill: Die Selbstverwaltungskörper (Kreise und Gemeinden) des Kantons Graubünden, Chur 1902.
Geremek Bronislaw: Geschichte der Armut. Elend und Barmherzigkeit in Europa, München 1988.
Gerstlauer Valerio: Die Churer Armenanstalt von 1786 bis 1813: Die Reform des Armenwesens im Geiste der Aufklärung, Masterthesis, Basel 2008.
Geschichtsforschender Verein von Oberwallis/Historische Gesellschaft Graubünden: Vom Staatenbund zum Bundesstaat. Graubünden und das Wallis 1798–1850. Akten des Kolloquiums vom 5. September 1998 in Brig, in: Blätter aus der Walliser Geschichte 31 (1999), S. 65–135.
Gestrich Andreas: Hungersnöte als Armutsfaktor, in: Hahn, Silvia et al. (Hg.), Armut in Europa 1500–2000, Innsbruck u. a. 2010, S. 123–139.

Giacometti Enrico: Die Bürgergemeinde Chur. Ihre Entstehung, ihre Entwicklung und ihre Aktivitäten bis heute, Chur 1999.

Giacometti Zaccharia: Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941.

Gieré Otto: Der Staatshaushalt des Kantons Graubünden seit der Einführung der direkten Steuern bis heute, Bern 1916.

Gilomen Hans-Jörg: Bemerkungen zu einem Paradigmenwechsel in der Erforschung der vormodernen Armenfürsorge, in: ders. et al. (Hg.): Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert, Zürich 2002, S. 11–20.

Gilomen Hans-Jörg et al. (Hg.): Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert, Zürich 2002.

Gruner Erich: Die Arbeiter in der Schweiz im 19. Jahrhundert. Soziale Lage, Organisation, Verhältnis zu Arbeitgeber und Staat, München 1980.

Gubler Eduard: Interkantonales Armenrecht. Eine Darstellung der bundesrechtlichen und überkantonalen Normen betreffend die Fürsorgepflichten der Kantone und Gemeinden gegenüber Bürgern anderer Kantone, Zürich 1917.

Häfeli Christoph: Prinzipien der Sozialhilfe, in: ders. (Hg.): Das Schweizerische Sozialhilferecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, Luzern 2008, S. 65–85.

Häfelin Ulrich et al.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. vollständig überarbeitete Auflage, Zürich und St. Gallen 2016.

Hafner Felix et al. (Hg.): Commentationes Historiae Iuris Helveticae. Vol. VII, Bern 2011.

Hahn Silvia et al. (Hg.): Armut in Europa 1500–2000, Innsbruck u. a. 2010.

Handbuch der Bündner Geschichte. Hg. vom Verein für Bündner Kulturforschung im Auftrag der Regierung des Kantons Graubünden, 4 Bände, Chur 2000, 2. Auflage 2005, S. 85.

Hänzi Claudia: Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Entwicklungen, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz, Basel 2011. – Zit.: Hänzi (2011a).

Hänzi Claudia: Die Geschichte der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, in: Hafner, Felix et al. (Hg.): Commentationes Historiae Iuris Helveticae. Vol. VII, Bern 2011, S. 65–89. – Zit.: Hänzi (2011b).

Hartmann Benedikt: Die sieben magern Jahre: Erinnerungen an die Hungerjahre in Graubünden, in: Bündnerisches Haushaltungs- und Familienbuch, Chur 1917, S. 6–9. – Zit.: Hartmann (1917a).

Hartmann Benedikt: Hundert Jahre bündnerischer Armenpolitik, in: BM 1917, S. 265–284. – Zit.: Hartmann (1917b).

Hartmann Benedikt: Armennot in Graubünden, in: Bündnerisches Haushaltungs- und Familienbuch 1937, Chur 1937, S. 9–15.

Hartmann Benedikt: Johann Peter Hosang und sein Testament. Zum hundertjährigen Bestehen des Erziehungs- und Kinderheims Plankis bei Chur 1848–1945, Chur 1945.

Hatje Frank: Kommunalisierung und Kommunalismus: frühneuzeitliche Armenfürsorge als «Politikum», in: Gilomen, Hans-Jörg et al. (Hg.): Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert, Zürich 2002, S. 73–90.

Hausmann Karl Eduard: Die Armenpflege in der Helvetik, Basel und Stuttgart 1969.

Head Anne-Lise/Schnegg Brigitte (Hg.): Armut in der Schweiz – La pauvreté en Suisse. Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte/Annuaire suisse d'histoire économique et sociale 7 (1989).

Heisch Haimo: Finanzas communalas, in: Cabalzar, Martin et al.: Cumbel, alla porta dalla Lumnezia, Cumbel 2013, S. 162–167.

Hess-Häberli Max: Die öffentliche Fürsorge heute und morgen, in: ZöF 8/1971, S. 113–123.

Hess-Häberli Max: Von der armenrechtlichen Heimschaffung zum integralen Wohnsitzprinzip, in: ZöF 76/1 (1979), S. 1–13.

Historische Statistik der Schweiz. Ein Datenbankprojekt der Schweizerischen Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte in Kollaboration mit den Universitäten Zürich, Genf und der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne, https://hsso.ch.

Hitz Florian et al. (Hg.): Gemeinden und Verfassung. Bündner Politik und Gebietsstruktur gestern, heute, morgen, Chur/Glarus 2011.

Hobsbawn Eric: Das lange 19. Jahrhundert, Darmstadt 2017.

Honegger Alfred: Das Recht der örtlichen Armenpflege in der Schweiz, Bern 1931.

Höpflinger François/Hafner Denise: Armut und soziale Probleme im Kanton Graubünden (im Auftrag des Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartements Graubünden), Chur 1996.

Huber Max: Rechtsgutachten über die Frage: Ist die sogenannte Bürgergemeinde nach zürcherischem Recht ein selbständiges Rechtssubjekt, und wenn ja, ist sie ein solches des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts? Zürich 1907.

Hunger Mattli: Wetter und Unwetter, gute und schlechte Jahre, in: BM 2020, S. 47–78.

Hunziker Anton: Kantonales Recht im Wandel: Vom Fürsorgerecht zum Sozialhilferecht. Sondernummer der Informatio, Solothurn 1971, S. 6–20.

Huonker Thomas: Fahrendes Volk – verfolgt und verfemt. Jenische Lebensläufe. Hg. von der Radgenossenschaft der Landstrasse, Zürich 1987.

Jäger Georg et al.: Die Jenischen in den Bündner Gemeinden: 19. und 20. Jahrhundert, in: BM 2004, S. 309–317.

Jagmetti Riccardo: Die Stellung der Gemeinden, in: Schweizerischer Juristenverein 1972, Heft 2, Basel 1972, S. 225–400.

Jecklin Fritz: Zur Geschichte der kantonalen Hülfskasse, in: BM 1972, S. 74–76.

Jenny Valentin: Handwerk und Industrie in Graubünden im 19. Jahrhundert. Bestrebungen zur Förderung von Handwerk und Einführung von Industrie als Massnahme zur Hebung des Volkswohlstandes, Zürich 1991.

Jörger Johann Josef: Die Vagantenfrage. Vortrag, gehalten am 3. November 1924 am Instruktionskurs für Armenpfleger in Chur, Chur 1924.

Jörger Paula: Die Schwabengänger 1958, in: Vom Bündnervolk und Bündnerland. Heimatbuch für die Mittelstufe der bündnerischen Volksschule, Chur 1958, S. 23–29.

Jörger Paula: Fahrendes Volk in Graubünden, in: Bündner Kalender 1961, S. 69–74.

Jörimann Paul: Die Stellung der Bündnergemeinde nach dem Entwurf für ein Gemeindegesetz des Kantons Graubünden, Chur 1943.

Jörimann Paul: Die historische Entwicklung und rechtliche Stellung der Bündner Gemeinde, in: Freisinnig-demokratische Partei Graubünden (Hg.): Die Gemeinde, Chur 1961, S. 19–34.

Jörimann Paul: Die bündnerische Bürgergemeinde, in: Bündnerwald, Organ des Bündnerischen Forstvereins und der Selva 24/2 (1971), S. 53–66.

Joss Hans/Vögeli André: Organisationsform des Kantonalen Sozialamtes Graubünden und seiner Regionalen Sozialdienste. Projektarbeit FSO-Kurs 1986–88, Chur 1988.

Jütte Robert: Arme, Bettler, Beutelschneider. Eine Sozialgeschichte der Armut in der Frühen Neuzeit, Weimar 2000.

Kantonales Sozialamt Graubünden: Sozialberatung im Kanton Graubünden. Konzept, Chur 2017.

Kaufmann Andréa: Armenordnungen und «Vagantenfürsorge», Entwicklungen im Bündner Armen- und Fürsorgewesen, in: Dazzi, Guadench et al.: Puur und Kessler. Sesshafte und Fahrende in Graubünden, Baden 2008, S. 102–141.

Kehrli Christin/Knöpfel Carlo: Handbuch Armut in der Schweiz, Luzern 2006.

Keller Verena: Der Bürgernutzen im Aargau und seine Beziehungen zum Armenwesen, Aarau 1937.

Kessler Daniel: Der Tourismus, in: HBG III, S. 90–112.

Kiss Marika: Die Schweizer Bürgergemeinden: ihre Herkunft, ihre Zukunft?, o. O. 1998/99.

Klumker Christian Jasper: Fürsorgewesen. Einführung in das Verständnis der Armut und der Armenpflege, Leipzig 1918.

Koller Albert: Geographische Grundlagen der Entvölkerung in den Alpen, Bern 1929.

Kreis Georg: 1975 – Das endliche Ende der Heimschaffungen in der Fürsorge, in: Moser, Josef/Wenger, Simon (Hg.): Armut und Fürsorge in Basel, Basel 2011, S. 249–259.

Kuster Matthias: Freiheitsentzug in Graubünden. Der bündnerische Freiheitsentzug im 19. Jahrhundert – Strafvollzug und armenrechtlicher Freiheitsentzug, St. Gallen 2017.

Lardelli Aldo: Die Steuerhoheit der Selbstverwaltungskörper im Kanton Graubünden: Ihre rechtsgeschichtliche Entwicklung und heutige Ausgestaltung, Affoltern a. A. 1951.

Lehmann Heinrich Ludwig: Vorschlag auf was Art die Armen in unserem Lande könnten versorget, dem Bettelwesen gesteuert und das Land von lüderlichem Gesindel könnte gereinigt werden, o. O. 1780.

Leibfried Stephan et al.: Armutspolitik und die Entstehung des Sozialstaats. Entwicklungslinien sozialpolitischer Existenzsicherung im historischen und internationalen Vergleich. Grundrisse sozialpolitischer Forschung Nr. 3, Bremen 1985.

Leibfried Stephan/Voges Wolfgang: Armut im modernen Wohlfahrtsstaat (Kölner Zeitschrift

für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 32/1992), Opladen 1992.
Lengwiler Martin: Fürsorge, Selbsthilfe oder Sozialversicherungen? Die Entwicklung des Sozialstaats aus Sicht der organisierten Gemeinnützigkeit, 1800–1950, in: Schumacher, Beatrice (Hg.): Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800, Zürich 2010, S. 255–276.
Liver Peter: Die öffentliche Organisation der Landschaft Rheinwald. Ihre Stellung im Feudalstaat, im Freistaat Gemeiner Drei Bünde und im Kanton Graubünden, Chur 1936.
Liver Peter: Der Bericht der Vorberatungskommission zur Revision der bündnerischen Niederlassungsordnung von 1853, in: BM 1940, S. 193–219.
Liver Peter: Die Bündner Gemeinde. Studie über ihre rechtsgeschichtliche Entwicklung und heutige Struktur, in: BM 1941, S. 33–39.
Liver Peter: Die Bündner Gemeinde, in: BM 1947, S. 1–24.
Liver Peter: Die Graubündner Kantonsverfassung des Jahres 1854. Ihre Entstehung und geschichtliche Bedeutung, Chur 1954.
Liver Peter: Abhandlungen zur schweizerischen und bündnerischen Rechtsgeschichte, Chur 1970.
Liver Peter: Verfassungsgeschichtlicher Überblick zur Kantonsverfassung von Graubünden, in: ders., Rechtsgeschichtliche Aufsätze, neue Folge, hg. zum 80. Geburtstag des Autors von Pio Caroni, Chur 1982, S. 164–174.
Ludwig Heinrich: Die Bündner Gemeinde und ihr Haushalt, in: Freisinnig-demokratische Partei Graubünden (Hg.): Die Gemeinde, Chur 1961, S. 35–43.
Luzi Johann: Trinkerfürsorge, eine Aufgabe des ganzen Volkes, Tomils 1950.
Manatschal Friedrich: Einiges aus Bündens öffentlichem Leben der letzten 50 bis 60 Jahre, in: BM 1914–1919.
Maron Willi: Die Steuerhoheit der Bündnergemeinde, Zürich 1955.
Marzahn Christian: Das Zucht- und Arbeitshaus. Die Kerninstitution frühbürgerlicher Sozialpolitik, in: Marzahn, Christian/Ritz, Hans-Günther (Hg.): Zähmen und bewahren. Die Anfänge bürgerlicher Sozialpolitik, Bielefeld 1984, S. 7–68.
Mathieu Balser: Zur Geschichte der Armenpflege in Graubünden im Mittelalter und zu Beginn der Reformationszeit, Chur 1928.
Matter Sonja: Der Armut auf den Leib gerückt. Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit in der Schweiz (1900–1960), Zürich 2011. – Zit.: Matter (2011a).
Matter Sonja: Das Wohnort- und Heimatprinzip in der Fürsorge vor 1975, in: Mooser, Josef/Wenger, Simon (Hg.): Armut und Fürsorge in Basel. Armutspolitik vom 13. Jahrhundert bis heute, Basel 2011, S. 239–248. – Zit.: Matter (2011b).
Matter Sonja: Historische Entwicklungen im Wohlfahrtswesen der modernen Schweiz, in: Riedi, Anna Maria et al. (Hg.): Handbuch Sozialwesen Schweiz, Bern 2015, S. 435–445.
Meier Kressig Marcel: Armutspolitik im Wandel der Zeit, Balgach 2003.
Meier Thomas: Zigeunerpolitik und Zigeunerdiskurs in der Schweiz 1850–1970, in: Zimmermann, Michael (Hg.): Zwischen Erziehung und Vernichtung. Zigeunerpolitik und Zigeunerforschung im Europa des 20. Jahrhunderts, Stuttgart 2007, S. 226–239.
Meier Thomas Dominik/Wolfensberger, Rolf: «Eine Heimat und doch keine». Heimatlose und Nicht-Sesshafte in der Schweiz (16.–19. Jahrhundert), Zürich 1998.
Metz Peter: Geschichte des Kantons Graubünden, 3 Bände, Chur 1989–1993.
Metz Peter sen.: Staat und Verwaltung, in: HBG III, S. 283–309.
Meuli Hans: Vormundschaftliche Fürsorge im Kanton Graubünden, unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Fürsorgebezirk Chur, Zürich 1949.
Meyer Clo: «Unkraut der Landstrasse». Industriegesellschaft und Nichtsesshaftigkeit. Am Beispiel der Wandersippen und der schweizerischen Politik an den Bündner Jenischen vom Ende des 18. Jahrhunderts bis zum ersten Weltkrieg, Disentis 1988.
Mirer Eduard: Das Armenwesen des Kantons Graubünden, Erlangen 1922.
Mittner Rudolf: Das neue Armengesetz, in: Terra Grischuna 1/1961, S. 17–18.
Mittner Rudolf: Die öffentliche Fürsorge in der Zukunft, in: ZöF 78/1 (1981), S. 9–16.
Moeckli Silvano: Der schweizerische Sozialstaat. Sozialgeschichte, Sozialphilosophie, Sozialpolitik, Bern/Stuttgart 1988.
Mooser Josef: Einführende Bemerkungen. Armutspolitik und Umgang mit Armen seit dem Spätmittelalter, in: Mooser, Josef/Wenger, Simon (Hg.): Armut und Fürsorge in Basel. Armutspolitik vom 13. Jahrhundert bis heute, Basel 2011, S. 13–21.

Mooser Josef: Armenpflege zwischen «Freiwilligkeit» und Verstaatlichung. Träger und Reformen der Armenpolitik im Umbruch zur Grossstadt um 1900, in: Mooser, Josef/Wenger, Simon (Hg.): Armut und Fürsorge in Basel. Armutspolitik vom 13. Jahrhundert bis heute, Basel 2011, S. 177–215.

Mooser Josef/Wenger Simon (Hg.): Armut und Fürsorge in Basel. Armutspolitik vom 13. Jahrhundert bis heute, Basel 2011.

Moser August: Die gesetzlichen Grundlagen der Trinkerfürsorge in der Schweiz. Mit besonderer Berücksichtigung der Trinkerheilanstalten und Fürsorgestellen, Sarnen 1922.

Moser Julia: Der schweizerische Wohlfahrtsstaat. Zum Ausbau des sozialen Sicherungssystems 1975–2005, Frankfurt am Main 2008.

Mosimann Hans-Jakob et al.: Öffentliches Recht. Ein Grundriss für Studium und Praxis, Zürich u. a. 2017.

Mücke Sabine/Breucker Dorothee: Schwabenkinder. Vorarlberger, Tiroler und Graubündner Kinder als Arbeitskräfte in Oberschwaben (Ravensburger Stadtgeschichte 27), Ravensburg 1998.

Niederer Gottwalt: Das Armenwesen der Schweiz. Armengesetzgebung und statistische Darstellung der amtlichen und freiwilligen Armenpflege im Auftrag der schweizerischen statistischen Gesellschaft, Zürich 1878.

Obinger Herbert: Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der Einfluss von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklungsdynamik des schweizerischen Sozialstaates, Frankfurt am Main u. a. 1998.

Obinger Herbert: Wohlfahrtsstaat Schweiz: Vom Nachzügler zum Vorbild, in: Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe (Hg.): Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen (Schriften des Zentrums für Sozialpolitik, Band 11), New York 2000, S. 245–282.

Oexle Otto Gerhard: Armut, Armutsbegriff und Armenfürsorge im Mittelalter, in: Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian (Hg.): Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik, Frankfurt am Main 1986, S. 73–100.

Olgiati Guido: Die bündnerische Gemeindeautonomie, Zürich 1948.

Pankoke Eckart: Sociale Bewegung – Sociale Frage – Sociale Politik, Stuttgart 1970.

Pankoke Eckart: Von «guter Policey» zu «sozialer Politik». «Wohlfahrt», «Glückseligkeit» und «Freiheit» als Wertbindung aktiver Sozialstaatlichkeit, in: Sachsse, Christoph/Tennstedt, Florian (Hg.): Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik, Frankfurt am Main 1986, S. 148–177.

Paugam Serge: Die elementaren Formen der Armut, Hamburg 2008.

Pedotti Göri: Beiträge zur rechtsgeschichtlichen Entwicklung der Gemeinde, der Gemeindeaufgaben und des Gemeindevermögens im Kanton Graubünden, Zürich 1936.

Pieth Friedrich: Hundert Jahre Gemeinnützige Gesellschaft des Kantons Graubünden 1847–1947, Chur 1947.

Pieth Friedrich: Bündnergeschichte, Chur 1945 (Nachdruck 1982).

Plattner Wilhelm: Die Entstehung des Freistaates der drei Bünde und sein Verhältnis zur alten Eidgenossenschaft, Davos 1895.

Poltéra Conrad: Die Kreise und ihre Verwaltung nach bündnerischem Staats- und Verwaltungsrecht, o. O. [Freiburg i. Ü.] 1921.

Pozzi Mario: Das interkantonale Konkordat über wohnörtliche Armenfürsorge, Bern 1950.

Putzi Julius: Die Entwicklung des Bürgerrechts in Graubünden, Zürich 1951.

Räber Joseph: Die schweizerische Armenpolizei, Bern 1899.

Ragaz Georg: Die Entstehung der politischen Gemeinden im Schamsertal, Disentis 1934.

Rageth Flurin: «… eine solche Menge Faulenzer und Liederliche und Unverschämte, dass es ein Jammer ist.» Die Berichterstattung der Bündner Bezirksarmenkommissare und ihr Schreiben über Armut und ‹Armenwesen› im Kanton Graubünden (1839–1857), Lizentiatsarbeit, Zürich 2012.

Rageth Sigis: Die Rechtsgeschichte der Herrschaft Rhäzüns von der Übernahme durch Österreich (1497) bis zur kantonalen Verfassung von 1854, Zürich 1981.

Raphael Lutz/Uerlings Herbert (Hg.): Zwischen Ausschluss und Solidarität. Modi der Inklusion/Exklusion von Fremden und Armen in Europa seit der Spätantike, Frankfurt am Main 2008.

Raschein Rolf/Vital Andri: Bündnerisches Gemeinderecht, Chur 1991.

Rathgeb Christian: Die Verfassungsentwicklung Graubündens im 19. Jahrhundert, Zürich 2003. – Zit.: Rathgeb (2003a).

Rathgeb Christian: Neuere bündnerische Verfassungsgeschichte (ab 1798 bis heute), in: Bundi, Martin/Rathgeb, Christian, Die Staatsverfassung Graubündens. Zur Entwicklung der Verfassung im Freistaat der Drei Bünde und im Kanton Graubünden, Chur/Zürich 2003, S. 103–175. – Zit.: Rathgeb (2003b).

Rathgeb Christian: Verfassungsentwicklung und Gemeindewesen, in: Hitz, Florian et al. (Hg.): Gemeinden und Verfassung. Bündner Politik und Gebietsstruktur gestern, heute, morgen, Chur, Glarus 2011, S. 121–133.

Rechenberg Peter von: Die Staatssteuern des Kantons Graubünden seit 1913. Eine volkswirtschaftliche Studie, Zürich 1950.

Reinhard Christian: Der bündnerische Geschäftsträger. Ein allgemeines Hülfsbüchlein in öffentlichen und häuslichen Rechnungsgeschäften, Chur 1845 (Nachdruck Zürich 1991).

Renz Ursula/Bleisch Barbara (Hg.): Zu wenig. Dimensionen der Armut, Zürich 2007.

Rheinheimer Martin: Arme, Bettler und Vaganten. Überleben in der Not 1450–1850, Frankfurt am Main 2000.

Rietmann Tanja: Fürsorgerische Zwangsmassnahmen. Anstaltsversorgungen, Fremdplatzierungen und Entmündigungen in Graubünden im 19. und 20. Jahrhundert, Chur 2017.

Rischatsch Donat: Auch hier ist Welt. Obervazer Auswanderer des 19. und frühen 20. Jahrhunderts, Domat/Ems 2014.

Rist Conrad: Die Armenpflege im Kanton Gallen, Altstätten 1928.

Robbi Jules: Die Volksabstimmungen des Kantons Graubünden vom 1. Februar 1848 bis und mit 4. März 1917, St. Moritz 1917.

Rüttimann Johann Jakob: Über die Geschichte des schweizerischen Gemeindebürgerrechts, Zürich 1862.

Salis-Marschlins Carl Ulysses von: Über das Armenwesen in Bünden und von den Mitteln es zweckmässiger einzurichten, in: Der neue Sammler 1806, S. 193–219.

Sachsse Christoph/Tennstedt Florian (Hg.): Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik, Frankfurt am Main 1986.

Sachsse Christoph/Tennstedt Florian: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Band 1: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg, Stuttgart, Berlin, Köln 1998.

Sassnick Frauke: Armenpolitik zwischen Helfen und Strafen. Das Problem der Armut in Winterthur vom Ancien régime zum 19. Jahrhundert, Winterthur 1989. – Zit.: Sassnick (1989a).

Sassnick Frauke: Die Winterthurer Armenpolitik in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts unter dem Aspekt sozialer Kontrolle, in: Head, Anne-Lise/Schnegg, Brigitte (Hg.): Armut in der Schweiz – La pauvreté en Suisse. Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte/Annuaire suisse d'histoire économique et sociale 7 (1989), S. 133–157. – Zit.: Sassnick (1989b).

Sassnick Spohn Frauke: Ein Jahrhundert ZeSo: Konstanten im Wandel, in: Sassnick Spohn, Frauke et al.: Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Ein Jahrhundert SKOS & ZeSo. Ein Lesebuch, Bern 2005, S. 19–23. – Zit.: Sassnick Spohn (2005a).

Sassnick Spohn Frauke: Armutsursachen: Der stat(-ist)ische Blick, in: Sassnick Spohn, Frauke et al.: Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Ein Jahrhundert SKOS & ZeSo. Ein Lesebuch, Bern 2005, S. 24–29. – Zit.: Sassnick Spohn (2005b).

Sassnick Spohn Frauke: Soziale Sicherheit: Neue und alte Armut – «Eine Strategie gegen Armut fehlt», in: Sassnick Spohn, Frauke et al.: Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Ein Jahrhundert SKOS & ZeSo. Ein Lesebuch, Bern 2005, S. 40–44. – Zit.: Sassnick Spohn (2005c).

Saxer Doris: Die Bürgergemeinde Chur – heutige Verhältnisse, Heimatkundearbeit, o. O. 1980.

Scherpner Hans: Theorie der Fürsorge, Göttingen 1962.

Schiedt Hans-Ulrich/Stirnimann Peter: Die Strassengeschichte des Kantons Graubünden vom 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart, hg. vom Tiefbauamt Graubünden, Chur 2015.

Schmid Martin: Beiträge zur Geschichte des Finanzwesens im alten Graubünden mit besonderer Berücksichtigung des 18. Jahrhunderts, Zürich 1914.

Schmid Martin: Die kulturpolitische Lage Graubündens, Chur 1947.

Schmid Walter: Vom Heimatprinzip zum Wohnortsprinzip, in: Sassnick Spohn, Frauke et al.: Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Ein Jahrhundert SKOS & ZeSo. Ein Lesebuch, Bern 2005, S. 74–78.

Schmid Walter: Sozialhilferecht gestern und heute: Entwicklungslinien. Referat anlässlich der Luzerner Tagung zum Sozialhilferecht «Sozialhilferecht gestern – heute – und morgen?», Luzern 2013. Abrufbar unter: https://www.hslu.ch/de-ch/.

Schmidt Sebastian/Aspelmeier Jens (Hg.): Norm und Praxis der Armenfürsorge in Spätmittelalter und früher Neuzeit (Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Beiheft Nr. 189), Stuttgart 2006.

Schmidt Walter: Die Erbschafts- und Schenkungssteuern im Kanton Graubünden, Chur 1939.

Schnegg Brigitte/Matter Sonja: Von der Unterstützung der «würdigen» Armen zum Recht auf Existenzsicherung. Die Ausgestaltung der Schweizer Sozialhilfe im 20. Jahrhundert, in: Kehrli, Christin (Hg.): Schwerpunkt: Armut verhindern, Luzern 2010, S. 9–142.

Schollenberger Jakob: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar mit Einleitung, Berlin 1905.

Schuler Frank: Die Entwicklung des Bündner Gemeindewesens im 20. Jahrhundert, in: Hitz, Florian et al. (Hg.): Gemeinden und Verfassung. Bündner Politik und Gebietsstruktur gestern, heute, morgen, Chur, Glarus 2011, S. 135–152.

Schumacher Beatrice (Hg.): Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800, Zürich 2010.

Schürch Oskar: Das neue Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, in: ZöF 75/8 (1978), S. 113–119.

Seglias Loretta: Die Bündner Schwabengänger. Kinderarbeit und saisonale Emigration nach Oberschwaben, in: Tradition und Moderne. Geschichte der Alpen 12 (2007), S. 291–305.

Seglias Loretta: Schwabengänger – Kinder als Saisoniers, in: Terra plana. Zeitschrift für Kultur, Geschichte, Tourismus und Wirtschaft 1/2011, S. 22–29.

Seglias Loretta: Graubünden und die Schwabengänger, in: Die Schwabenkinder. Arbeit in der Fremde vom 17. bis 20. Jahrhundert, Ravensburg 2016, S. 38–41.

Simonet Hilarius: Zur Vagantenfrage, Exposé. Abrufbar unter: Untervazer Burgenverein, Untervaz: Texte zur Dorfgeschichte (http://www.burgenverein-untervaz.ch/dorfgeschichte), 1937, S. 1–18.

Simonet Hilarius: Heimatlose und Einbürgerungsgesetze, Exposé. Abrufbar unter: Untervazer Burgenverein, Untervaz: Texte zur Dorfgeschichte (http://www.burgenverein-untervaz.ch/dorfgeschichte), 1950, S. 1–34.

Simonet Hilarius: Die Zwangseinbürgerungen der Heimatlosen vor 100 bis 150 Jahren, Chur 1953.

Simonett Jürg: Verkehr, Gewerbe und Industrie, in: HBG III, S. 61–88.

Soliva Corina: Zur Geschichte des Armen- und Fürsorgewesens in Graubünden, Schule für Soziale Arbeit Zürich, Zürich 1950.

Sommer Jürg H.: Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz. Reihe Arbeits- und Sozialwissenschaft, Band 1, Diessenhofen 1978.

Sprecher Georg: Die Bündner Gemeinde. Ihre wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung und heutige Struktur, Bern 1942.

Sprecher Johann Andreas von/Jenny Rudolf: Kulturgeschichte der Drei Bünde im 18. Jahrhundert, Chur 1976.

Staatsarchiv Graubünden: Einbürgerungen 1801–1960 nach Personen, Gemeinden und Jahren, herausgegeben von Staatsarchivar Dr. Rudolf Jenny, I. Teil, Einführung, Chur 1965.

Stebler Otto: Fürsorgerische Probleme und die Bürgergemeinden, in: ZöF 65/10 (1968), S. 150–155.

Steinemann Eugen: Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Landflucht, Aarau 1934.

Stekl Hannes: «Labore et fame» – Sozialdisziplinierung in Zucht- und Arbeitshäusern des 17. und 18. Jahrhunderts, in: Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian (Hg.): Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik, Frankfurt am Main 1986, S. 119–147.

Stirnimann Cornelia: Die Jenischen in Graubünden, Diplomarbeit am Geographischen Institut der Universität Zürich, Zürich 1979.

Stolzlechner Harald: Öffentliche Fonds. Eine Untersuchung ihrer verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Hauptprobleme, Wien und New York 1982.

Studer Brigitte: Soziale Sicherheit für Alle? Das Projekt Sozialstaat, in: Studer, Brigitte (Hg.), Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998, Zürich 1998, S. 159–186. – Zit.: Studer (1998a).

Studer Brigitte (Hg.): Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998, Zürich 1998. – Zit.: Studer (1998b).

Suter Alexander: Armut und Diskriminierung. Eine Untersuchung zum Diskriminierungsschutz für bedürftige Menschen in der Schweiz, Zürich und St. Gallen 2015.

Sutter Gaby: Vom Polizisten zum Fürsorger: Etablierung und Entwicklung der professionellen Fürsorge in der Gemeinde Bern 1915–1961, in:

Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde 69 (2007), S. 259–287.

Sutter Gaby: Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Methoden- und Funktionswandel der öffentlichen Fürsorge im 20. Jahrhundert, in: Mooser, Josef/Wenger, Simon (Hg.): Armut und Fürsorge in Basel. Armutspolitik vom 13. Jahrhundert bis heute, Basel 2011, S. 217–238.

Supersaxo Kati: Armut im Wohlfahrtsstaat. Von der Armenfürsorge zur Sozialhilfe. Magisterarbeit, Konstanz 1981.

Theus Arno: Systematische Untersuchungen der bündn. Bevölkerungsverschiebungen, deren Ursachen und Folgen, Chur 1938.

Thomet Werner: Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG), Zürich 1994.

Töndury Otto Alfons: Der Finanzhaushalt der Stadt Chur in seiner Entwicklung 1876–1946, Chur 1950.

Tscharner Johann Friedrich von: Die Staatssteuern des Kantons Graubünden in neuer und neuester Zeit (1838–1913), Stuttgart und Berlin 1915.

Tschümperlin Peter: Die Sozialhilfe stösst an Grenzen, in: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge 7/1992, S. 98–104.

Tuggener Heinrich: Vom Armenhaus zum Heim der Gegenwart, in: Fachblatt für schweizerisches Heim- und Anstaltswesen 6/1975, S. 173–179.

Tuor Bruno: Die Bundeshilfe an die finanzschwachen Kantone im Sonderfall Graubündens. Ein Beitrag zur verfassungsrechtlichen Entwicklung des Finanzausgleichs im Bundesstaat, Zürich 1960.

Verband Bündnerischer Bürgergemeinden (Hg.): Festschrift zum 50jährigen Bestehen des Verbandes Bündnerischer Bürgergemeinden, Chur 1996.

Vieli Josef: Recht und Verwaltung im Gemeindefinanzwesen des Kantons Graubünden, Freiburg i. Ü. 1912.

Waldmann Bernhard et al. (Hg.): Basler Kommentar zur Bundesverfassung 1999, Basel 2015. – Zit.: BSK BV-Autor/-in.

Walthard Rudolf: Die Gliederung der Gemeinden im schweizerischen Recht nach ihren Zwecken, Bern 1924.

Weiss Richard: Das Alpwesen Graubündens. Wirtschaft, Sachkultur, Recht, Älplerarbeit und Älplerleben, Erlenbach-Zürich 1941.

Wild Albert: Das organisierte freiwillige Armenwesen in der Schweiz, Zürich 1914.

Wild Albert: Die Familie in der öffentlichen und privaten Fürsorge der Schweiz, in: Der Armenpfleger Heft 3, S. 25–29, und Heft 4, S. 33–45, Zürich 1932.

Wild Max: Die interkantonale Armenpflege auf Grund des Konkordates über wohnörtliche Unterstützung, Zürich 1927.

Wolffers Felix: Grundriss des Sozialhilferechts. Eine Einführung in die Fürsorgegesetzgebung von Bund und Kantonen, Bern u. a. 1999.

Wolfram Heinz: Vom Armenwesen zum heutigen Fürsorgewesen. Geschichtliches und Grundsätzliches, Greifswald 1930.

Wottreng Willi: Zigeunerhäuptling. Vom Kind der Landstrasse zum Sprecher der Fahrenden – Das Schicksal des Robert Huber, Zürich 2010.

Personenregister

Aquin, Thomas von 27

Bossi, Johann 126, 167, 324
Brandner, Joseph 230
Bundi, Simon 183

Cadonau, Anton 61
Cadruvi, Donat 42
Cahannes, Augustin 42
Carisch, Otto de 103
Conrad, Ernst 177 (Abb.)
Conrad, Peter 235

Dazzi, Guadench 94
Deflorin, Familie (Disentis) 131, 132
Deflorin, Martin 131
Desax, Josef 42, 113
Dosch, Paul 128

Erni, Hans 47 (Abb.)

Fellenberg, Philipp Emanuel von 53
Fient, Georg 42
Fischer, Familie (Untervaz) 206
Florentini, Theodosius 60, 61, 103
Frick, Sebastian 98

Galle, Sara 323
Galliard, Familie (Untervaz) 206
Gaudenz, Nicola 186
Gengel, Achill 42
Giacometti, Enrico 304
Giacometti, Zaccaria 42
Grubenmann, Rudolf 62

Hartmann, Benedikt 25, 64, 65 (auch Abb.), 116, 189, 324
Hatz, Josias 222
Hosang, Johann Georg 62
Hosang, Johann Peter 61, 64, 324
Hug, Familie (Untervaz) 206

Jörimann, Paul 42
Jörimann, Felix 312
Jehli, Johann 214

Kaiser, Johann Friedrich 103
Kessler, Peter 71 (Abb.)

Lengwiler, Martin 323
Liver, Peter 39, 42, 146, 165. 177, 284
Luchsinger, Christine 323
Luzi, Johann 116, 239

Majoleth, Familie (Untervaz) 206
Manatschal, Friedrich 40, 174, 175, 324
Mirer, Eduard 30, 58, 185, 236, 317

Pedotti, Göri 42
Pestalozzi, Johann Heinrich 53
Pieth, Friedrich 61, 233
Planta-Samedan, Andreas Rudolf von 177, 178 (Abb.), 232
Planta-Zuoz, Peter Conradin von 41, 60, 62 (auch Abb.)
Planta, Martin 59
Planta, Vincenz 103

Ricovero, Immacolata 54
Rietmann, Tanja 238, 323
Ryff, Andreas 29 (Abb.)

Sablonier, Franz Josef 167
Salis-Marschlins, Carl Ulysses von 36, 43, 52, 55, 56, 60, 65, 69, 70, 79, 80, 85, 88, 102, 103, 109, 115, 157, 319, 323
Schmid, Walter 27
Simonet, Hilarius 94, 123, 124, 127, 272, 324
Soliva, Corina 110
Sprecher, Georg 123, 128, 136, 149, 152, 155, 272
Sprecher, Johann Andreas von 69, 71
Studer, Caspar 105 (Abb.)

Thomet, Werner 49
Tuggener, Heinrich 27
Tuor, Bruno 163

Ulrich, Johann Jakob 105 (Abb.)

Vanoni, N. 214, 215
Vischer, Peter 29 (Abb.)
Vonau, Josef 19

Walser, Peter 63
Willi, Daniel 59

Ortsregister

Aargau, Kanton 139, 160
Albula, Bezirk 82, 91, 102, 119, 121, 344, 345
Albula, Fürsorgebezirk 242
Albulatal 183, 319
Almens 127, 143, 150, 160, 168, 270
Alvaschein, Kreis 126, 183, 242, 339
Andeer 80, 81, 119
Andest *s. Andiast*
Andiast 270, 340
Appenzell Ausserrhoden, Kanton 152
Appenzell Innerrhoden, Kanton 139, 152
Ardez 302
Arnach (Oberschwaben) 23 (Abb.)
Arosa 42, 118, 131, 138, 189, 236, 263, 344
Arvigo 122, 132– 135, 138, 148, 150, 161, 168, 263, 270, 273, 277, 294, 295, 297, 341
Ascharina *s. St. Antönien-Ascharina*
Augio 341
Ausserferrera 80, 119, 120, 143, 277, 302
Australien 22
Avers, Gemeinde 37, 121, 134, 136, 144, 149, 150, 242, 277, 349, 351, 353
Avers, Kreis 3
Avers (Talschaft) 120, 121, 122 (Abb.)

Basel-Landschaft, Kanton 139, 152
Basel-Stadt, Kanton 139
Baden (AG) 29 (auch Abb.)
Belfort, Kreis 101, 183, 242, 339
Bergamo 61
Bergün/Bravuogn 37, 41, 118, 159, 183, 242, 261, 339, 353
Bergell, Kreis 95, 242, 341
Bern, Kanton 139, 258
Bern, Stadt 350
Bernina, Bezirk 82, 91, 344, 345
Bever(s) 101, 118, 136, 183, 263, 341
Bivio 37, 136, 189, 261
Bodensee 198
Bonaduz 39, 55, 68, 263, 303
Bondo 261
Bormio 21
Braggio 111, 122, 132–135, 138, 144, 150, 155, 158, 168, 231, 263, 270, 273, 295
Brasilien 22, 199
Breil/Brigels 90, 91, 263, 342
Brienz/Brinzauls 89, 261
Brigels *s. Breil/Brigels*
Brusio 98, 242, 263, 289, 353
Brusio, Kreis 242
Buchen 99, 341, 353
Busen(o) 261, 263, 341

Calanca, Kreis 242, 341
Calancatal 89, 102, 161, 183, 231, 297, 353
Calfreisen 120, 122, 159, 270
Cama 42, 261, 263, 289,
Campodials *s. Disentis/Mustér*
Camuns 135, 137, 148, 150, 270
Casaccia 136, 263, 341
Castels *s. St. Antönien-Castels*
Casti 158, 340, 353, *s. auch Casti-Wergenstein*
Casti-Wergenstein 120, 122, 148, 340
Castiel 270
Castrisch 174, 263, 270, 277, 302, 340
Casty *s. Casti*
Cauco 150, 270
Cazis 55, 95, 98, 99, 111, 125, 138, 148, 150, 153, 158, 159, 167, 168, 174, 189, 213, 215–228, 230, 232–234, 269, 270, 272, 273, 277, 294, 295, 302
– Realta *(Anstaltsstandort)* 54–56, 99, 115, 116, 117 (Abb.), 159, 163, 203, 213, 214, 215, 219, 224, 266, 280
– St. Martin *(Anstaltsstandort)* 221–227
– Unterrealta 167, 220
Celerina 101, 341
Chiavenna 21
Chur 26, 55, 60, 61, 63, 67, 71, 78, 79, 81, 82, 85, 95, 98, 101, 106, 115, 118, 125, 130, 131, 154, 158, 159, 160, 163, 167, 182, 186, 189–199, 201, 203, 206, 207, 213, 214, 217, 227, 230, 233, 236, 242, 245, 263, 266, 289, 292, 301–303, 305, 309, 313–316
– Masans *(Anstaltsstandort)* 60, 189, 193 (Abb.)
– Plankis *(Anstaltsstandort)* 60–62, 169, 245, 248
– Waldhaus *(Anstaltsstandort)* 124, 125, 131, 203, 214, 244, 245, 248, 271, 280
Chur, Fürsorgebezirk 242
Churwalden 101, 189, 242, 263, 302
Cierfs *s. Tschierv*
Clugin 115, 136, 261
Conters i. O. *s. Cunter*
Conters i. P. 81, 87, 160, 261, 341
Cumbel(s) 89, 150, 152, 159, 270, 340
Cunter 136, 261, 263, 289, 340

Davos 67, 79, 81, 119, 159, 160, 184, 199, 216, 236, 241, 242, 292, 302, 303, 313–316, 344
Davos, Fürsorgebezirk 242
Degen 40, 150, 270, 340
Deutschland 289, 316
Disentis/Mustér 55, 79, 81, 91, 99, 131, 132, 160, 242, 342
– Campodials 84
Disentis, Kreis 183, 242, 342
Disentis, Hochgericht 90, 242
Domat/Ems 55, 115, 160, 163, 189, 258, 263, 302, 303, 340
Domleschg, Kreis 242, 340
Domleschg (Talschaft) 119, 183
Donat 115
Duvin 150, 170, 270

Ems *s. Domat/Ems*
Engadin 84, 89, 152, 183, 186, *s. auch Oberengadin, Unterengadin*
Falera 148, 340
Fanas 207, 261, 302
Farden 115, *s. auch Patzen-Fardün*
Feldis/Veulden 68, 134, 270, 340
Fellers *s. Falera*
Fetan *s. Ftan*
Fideris 261, 290
Filisur 37, 159, 242
Fläsch 37, 154, 261
Flerden 136, 261, 303
Flims 55, 83, 85, 119, 242, 263, 302
Flond 166, 270, 277

Frankreich 44, 316
Friewis *s. Untervaz*
Ftan 341
Fuldera 183, 263, 270
Furth *s. Uors*
Furna 261, 303
Fünf Dörfer, Kreis 95, 242
Fürstenau 270, 277
– *Anstaltsstandort* 55, 61, 72, 74, 77, 99, 101, 115, 116, 319

Genf, Kanton 152
Glenner, Bezirk 82, 91, 102, 119, 121, 181, 344, 345
Gotteshausbund 90
Greifenstein, Hochgericht 37
Grono 42, 83, 133, 135, 143, 150, 277
Gruob, Hochgericht 90
Grüsch 99, 160, 184, 207, 263, 270, 302

Haldenstein 59, 263
Heinzenberg 213
Heinzenberg, Bezirk 82, 91, 119, 121, 344, 345
Herrschaft, Bündner *s. Maienfeld, Kreis*
Hinterrhein 136, 261
Hinterrhein, Bezirk 82, 91, 344, 345
Hinterrheintal 344
Hittnau (ZH) 131

Igels *s. Degen*
Igis 68, 207, 258, 289, 302
Ilanz/Glion 41, 55, 98, 159, 235, 241, 242, 263, 302
Ilanz, Kreis 242, 340
Imboden, Bezirk 82, 159, 344, 345
Ingenbohl (SZ) 223, 224
Inn, Bezirk 82, 91, 344, 345
Innerferrera 120, 133, 143, 148, 150, 277
Italien 119, 122 (Abb.)
Italienischbünden 195

Jenaz 159, 261
Jenins 37, 207 297

Kalchrain (TG, *Anstaltsstandort*) 258
Kästris *s. Castrisch*
Katzis *s. Cazis*
Klosters 55, 79, 81, 85, 87, 118, 160, 199, 242, 261, 341, 348
Klosters-Serneus 302, 341, *s. auch Klosters*
Klosters, Kreis 341
Küblis 81, 242, 261
Küblis, Kreis 341

La Punt Chamues-ch 341
Laax 134
Ladir 89
Landarenca 143, 150, 270, 341
Landquart 55, 199, 207, 316, 348
– Neugut *(Anstaltsstandort)* 55, 118, 187, 203, 207, 208, 212, 213, 348
Langwies 119, 189, 263
Lantsch/Lenz 184, 242, 302, 339
Latsch 41, 339, 353
Lavin 261, 163
Leggia 261, 270
Lenz *s. Lantsch/Lenz*
Lohn 136, 263, 270, 303
Lostallo 95, 166, 217, 261, 277, 289, 319
Lü 136, 183, 270
Lugnez, Hochgericht 90
Lugnez (Talschaft) 111, 158, 170
Lumnezia/Lugnez, Kreis 183, 242, 340
Lumnezia *s. auch Lugnez*
Lumbrein 170, 270
Luven 270, 340
Luvis *s. Luven*
Luzein 26, 187, 188, 228, 341, 353
Luzein, Kreis 341
Luzern, Kanton 139

Madulain 136, 341
Madulein *s. Madulain*
Maienfeld 55, 68, 154, 159, 160, 163, 199, 207, 263, 289, 302
Maienfeld, Kreis 55, 242
Maienfeld, Hochgericht 37
Maladers 98, 150, 263, 270, 277
Malans 37, 98, 207, 263, 302
Malix 261, 263
Maloja, Bezirk 82, 91, 344, 345
Marmels *s. Marmorera*
Marmorera 37, 150, 166, 189, 261, 277, 340
Masans *s. Chur*
Masein 160, 263
Mastrils 85, 95, 99, 208 (Abb.), 302
Mathon 115, 132, 143, 148, 150, 173, 174, 270, 277, 349
Medel/Lucmagn 81, 90, 183, 261, 342
Medels i. O. *s. Medel/Lucmagn*
Medels i. Rh. 120, 122, 136, 261
Mesocco 95, 217, 242, 289,
Mesocco, Kreis 95
Mesolcina, Fürsorgebezirk 242
Misox *s. Mesocco, Kreis*
Mittelland, schweizerisches 118, 230, 344
Mittelbünden 119, 183
Moesa, Bezirk 82, 91, 344, 345
Molinis 133, 135, 150, 159, 189, 263, 270, 277
Mon(s) 339
Morissen 40, 95, 127, 133, 135, 137, 138, 144, 148, 150, 168, 231, 263, 270–272, 280, 295
Mühlen *s. Mulegns*
Mulegns 136, 261, 340
Münster *s. Müstair*
Münstertal, Kreis *s. Val Müstair, Kreis*
Münstertal, Bezirk 82, 91, 344, 345
Münstertal (Talschaft) *s. Val Müstair*
Müstair 61, 171, 270, 341
Mutten 37, 118, 148, 261, 263, 270

Neuenburg, Kanton 140
Neukirch *s. Surcuolm*
Nidwalden, Kanton 140
Nordamerika 22
Nufenen 261, 263, 289

Obercastels *s. Surcasti*
Oberengadin, Kreis 242, 341
Oberengadin, Fürsorgebezirk 242
Oberengadin (Talschaft) 91, 95, 119, 154, 344
Oberer Bund 67, 90
Oberhalbstein, Kreis *s. Surses, Kreis*
Oberhalbstein (Talschaft) 79, 95, 102, 340
Oberland, Bündner *s. Surselva*
Oberland (I und II), Fürsorgebezirke 242
Oberlandquart, Bezirk 82, 91, 119, 121, 344, 345
Obersaxen 84, 91, 115, 149
Obervaz *s. Vaz/Obervaz*
Obtasna, Kreis *s. Sur Tasna, Kreis*
Obwalden, Kanton 140

Pagig 111, 122, 133, 134, 143, 148, 150, 158, 270, 277, 302, 378

Panix *s. Pigniu*
Pany 341
Parpan 261
Parsonz 182, 261, 270, 340, *s. auch Riom-Parsonz*
Paspels 270
Patzen 115, *s. auch Patzen-Fardün*
Patzen-Fardün 127, 148, 150, 168, 277
Peiden 136, 150, 340, *s. auch Uors-Peiden*
Peist 68, 189, 263
Pignia 170, 302, 340
Pignieu *s. Pignia*
Pigniu 115, 150, 270, 340
Pitasch 136
Plankis *s. Chur*
Plessur, Bezirk 77, 82, 91, 118, 344, 345
Ponte-Campovasto *s. La Punt-Chamues-ch*
Pontresina 136, 160
Portein 148, 213, 261
Poschiavo 54, 95, 217, 242, 263, 289
Poschiavo, Kreis 242
Poschiavo, Fürsorgebezirk 242
Präsanz *s. Parsonz*
Pratval 270
Prättigau 55, 85, 86, 95, 119, 226, 248, 341
Prättigau, Fürsorgebezirk 242
Präz 83, 213, 263
Putz 101, 341

Ramosch 37, 42, 341
Ramosch, Kreis 242, 341
Realta *s. Cazis*
Reams *s. Riom*
Reischen 160, 340, *s. auch Zillis-Reischen*
Remüs *s. Ramosch*
Remüs-Stalla, Hochgericht 37
Rhäzüns, Kreis 242, 340
Rheintal, Bündner 183
Rheinwald, Kreis 242
Rheinwald (Talschaft) 95, 120
Riein 133–135, 143, 148, 150, 263, 270, 293, 302, 349
Riom 261, 340, *s. auch Riom-Parsonz*
Riom-Parsonz 182, 340
Rodels 148, 150, 270, 289
Roffna *s. Rona*
Romanischbünden 195
Rona 136, 261, 340
Rongellen 277
Rossa 132, 148, 150, 263, 277, 341
Rothenbrunnen 136, 160, 206, 271
Roveredo 54, 263, 316
Roveredo, Kreis 242
Rueun 91, 340
Ruis, Kreis 183, 242, 340
Ruis *s. auch Rueun*
Ruschein 150, 270
Russland 22
Rüti i. P. *s. St. Antönien-Rüti*

Saas i. P. 81, 150, 261
Safien 55, 115, 149, 150, 263, 270, 273, 277, 289, 295, 349, 352
Safien, Kreis 340
Safiental 120, 150 (Abb.)
– Rabiusa (Fluss) 220
Sagens *s. Sagogn*
Sagogn 340
Salouf 340
Salux *s. Salouf*
Samaden *s. Samedan*
Samedan 101, 242, 302, 316, 341
Samnaun 37, 270
San Vittore 55, 261
St. Antönien 228
St. Antönien, Talschaft 228, 341
St. Antönien-Ascharina 228, 229, 270, 289, 341
St. Antönien-Castels 132, 134, 144, 148, 150, 161, 162, 189, 228–234, 270, 321, 322, 341
St. Antönien-Rüti 87, 111, 132, 144, 148, 150, 228–231, 270, 341
St. Antönien, Talschaft 228
St. Gallen (SG) 248
– Kronbühl *(Anstaltsstandort)* 248
St. Gallen, Kanton 85, 140, 141
St. Martin 263, 302, 345
St. Moritz 133, 136, 138, 177, 183, 263, 305
Sta. Domenica 122, 132, 134, 148, 150, 168, 263, 270, 341
Sta. Maria i. C. 261
Sta. Maria i. M. 183, 263, 270
Sarn 127, 134, 168, 213, 270, 289
Savognin 127, 263, 339 (Abb.), 340, 348
Says 41, 345
Scanfs *s. S-chanf*
Schaffhausen, Kanton 152
S-chanf 289, 341
Schanfigg 90, 101, 183, 242
Schams, Kreis 242, 340
Schams (Talschaft) 101
Schamserberg 41, 345
Scharans 263
Scheid 134, 270
Schiers 25, 159, 263, 341
– *Anstaltsstandort* 60
Schiers, Kreis 341
Schlans 270
Schleins *s. Tschlin*
Schluein 289, 305, 340,
– Löwenberg *(Anstaltsstandort)* 60, 169, 203
Schleuis *s. Schluein*
Schmitten 90, 148, 150, 263, 270, 289
Schnaus 261
Schuders 341
Schuls *s. Scuol*
Schwabenland 23, 199
Schweiningen *s. Savognin*
Schwyz, Kanton 139
Scuol 242, 263, 302, 316, 341
Sedrun 55
Seewis i. O. *s. Sevgein*
Seewis i. P. 68, 79, 84, 159, 199, 258, 263, 270, 341
Seewis, Kreis 341
Segl *s. Sils i. E.*
Selma 132–135, 138, 143, 144, 148, 150, 155, 168, 231, 263, 270, 273, 294, 295
Sent 183, 263
Serneus 81, *s. auch Klosters-Serneus*
Seth *s. Siat*
Sevgein 150, 270, 340
Siat 98, 270, 289, 340
Sils i. D. 98, 101, 187, 263, 302
Sils i. E./Segl 136, 183, 184, 186, 188, 289, 341
Silvaplana 183
Soazza 42, 261, 263, 289
Soglio 98, 261
Solothurn, Kanton 139
Somvix *s. Sumvitg*
Sopraporta 341
Stalla *s. Bivio bzw. Remüs-Stalla, Hochgericht*
Stampa 261, 341
Stierva 37, 261, 263, 270, 339
Stürvis *s. Stierva*
Strada i. O. 41, 159
Stugl/Stuls 159, 339, 353
Südbünden 294
Sufers 261, 289
Sumvitg 55, 90, 127, 170, 263, 342
Suot Tasna, Kreis 341

Sur Tasna, Kreis 341
Surcasti 340
Surcuolm 91, 122, 133–135, 137, 138, 143, 144, 148, 150, 155, 164, 168, 263, 270, 271, 273, 280, 295, 340
Surselva 95, 183, 316, 319, 344
Surses, Gemeinde 182
Surses, Kreis 183, 242, 340
Süs *s. Susch*
Susch 119, 341

Tamins 68, 72, 81, 101, 263
Tarasp 154, 177, 184
Tartar 95, 115, 132–135, 137, 138, 144, 148, 150, 168, 213, 263, 270, 271, 273, 295, 319,
Tavetsch *s. Tujetsch*
Tersnaus 150, 170, 270
Tessin, Kanton 139
Thurgau, Kanton 94
Thusis 242
Thusis, Kreis 242
Thusis, Fürsorgebezirk 242
Tiefencastel 136, 261, 348
Tinizong 85, 261, 263, 340
Tomils *s. Tumegl/Tomils*
Trans 90, 122, 133, 134, 143, 148, 150, 270, 289, 349
Trimmis 41, 95, 99, 160, 189, 263
Trin(s) 55, 160, 184, 263, 340
Trins, Kreis 242, 340
Trun(s) 91, 99, 263, 342
Tschappina 61
Tschiertschen 83, 189
Tschierv 270, 341
Tschlin 37, 261, 263, 341
Tujetsch 81, 90, 160, 183, 342
Tumegl/Tomils 263, 340

Unterengadin (Talschaft) 344
Unterengadin, Fürsorgebezirk 242
Unterland 55, 118, 135, 268, *s. auch Mittelland, schweizerisches*
Unterlandquart, Bezirk 82, 91, 344, 345
Unterrealta *s. Cazis*
Untertasna, Kreis *s. Suot Tasna, Kreis*
Untervaz 19, 20, 26, 62, 85, 95, 99, 124, 127, 130, 131, 138, 144, 147, 148, 150, 153, 160, 168, 189, 198, 199, 201–204, 206–214, 216, 217, 220, 227, 228, 230–234, 263, 270, 273, 277, 294, 295, 302, 311
– Friewis *(Anstaltsstandort)* 208 (Abb.)
Uors 120, 151, 136, 340, *s. auch Uors-Peiden*
Uors-Peiden 120, 270, 277, 340
Uri, Kanton 139
Urmein 136, 263, 270

Val Calanca *s. Calancatal*
Val Müstair, Kreis 242, 341
Val Müstair (Talschaft) 118, 144, 183
Valchava 183, 242, 270
Valle di Lei 119, 121
Valendas 55, 160, 170, 263
Vals 62, 85, 99, 111, 127, 148, 158, 167, 199, 220, 263
– Lampertschalp 85
– Zervreila 213, 220, 221
Valzeina 90, 151, 168, 207, 263, 270
Vaz/Obervaz 37, 54, 89, 95, 125–128, 138, 139, 148, 168, 263, 269, 270, 273, 294, 295, 311, 339, 348
Vella 302, 340
Veltlin 21, 37, 86
Verdabbio 95, 261, 263, 319
Versam 39, 55, 137, 263, 302, 343
Veulden *s. Feldis/Veulden*
Vicosoprano 261, 263, 289, 341
Vigens *s. Vignogn*
Vignogn 90, 151, 160, 270, 340
Villa *s. Vella*
Vorarlberg 198
Vorderrhein, Bezirk 82, 91, 99, 102, 119, 121, 344, 345
Vorderrheintal *s. Surselva*
Vrin 270
Vuorz *s. Waltensburg/Vuorz*

Wallis 28
Waltensburg/Vuorz 55, 90, 163, 261, 340
Waltensburg, Hochgericht 90
Wergenstein 90, 111, 158, 340, 353, *s. auch Casti-Wergenstein*
Wiesen 242, 261
Witzwil (BE, *Anstaltsstandort)* 258

Zehngerichtebund 81, 90
Zernez 68, 289
Zillis 160, 261, 340
Zillis-Reischen 340
Zizers 151 (Abb.), 256 (Abb.), 306–308
Zug, Kanton 152
Zuoz 160, 179, 263
Zürich, Kanton 130, 139, 141
Zürich, Stadt 141, 214, 248, 347
– Balgrist *(Anstaltsstandort)* 248

Sachregister

Erfasst sind auch Ausführungen in den Anmerkungen. Oft vorkommende Allgemeinbegriffe sowie ständig verwendete Zentralbegriffe dieser Darstellung werden hier jedoch nicht eigens nachgewiesen.

Abwanderung 35, 117, 118, 120, 121, 133, 139, 140, 142, 156, 258, 263, 264, 282, 288, 293, 303, 344, 346, 349
Alimentenbevorschussung 291, 300, 302, 310
Alkoholfürsorgestelle *s. Trinkerfürsorgestelle*
Alkoholismus 21, 32, 48, 54, 55, 59, 63, 115, 123, 124, 128, 207, 235–237, 239, 241, 243–246, 250, 251, 254, 259, 312, 333, 334
Alkoholkonsum 235, 236, 244
Alkoholmissbrauch 130, 235, 237
Alkoholzehntel 124, 209, 236, 243, 244, 245, 248
Allmende 37, 83, 84, 85, 152, 176, 177
Alp 17, 37, 40, 43, 73, 79, 83–86, 96, 152, 153, 176, 177, 180, 189, 199, 202, 207, 212, 228, 275, 297, 330, 349, 352, 353
Alters- und Hinterlassenenversicherung 119, 134
Alters- (und Pflege)heim 52–55, 63, 78, 192, 206, 207, 223, 224, 226, 227, 271, 306–308, 323, 343
Amortisation, Amortisationsbeiträge 165, 166, 170, 219, 221, 225, 226
Amt für Gemeinden 20, 158, 268, 297, 298, 303
Angehörige 21, 23, 28, 29, 34, 35, 76, 90, 92–98, 104, 106, 134, 139, 141, 157, 163, 172, 177, 178, 180, 181, 187, 191, 196, 199, 207, 225, 235, 243, 262, 328, 329, 333
Anstalt 22, 29, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 61, 63, 64, 72, 74, 78, 98, 99, 101, 103, 110, 112, 115–117, 124, 126, 127, 131, 134, 137, 156, 159, 160, 163, 168, 192, 194, 195, 198, 203–205, 207, 208, 211, 213, 214, 215, 216, 219, 223, 224, 226, 238, 239, 240, 241, 244, 245, 248, 254, 255, 257, 258, 259, 260, 261, 265, 266, 270, 271, 272, 278, 28, 281, 285, 296, 300, 302, 304, 305, 306, 309, 311, 316, 319, 321, 323, 328, 332, 333, 334, 335, 336, 343, *s. auch Arbeits- und Korrektionsanstalt, Armenhaus, Heilanstalt, Irrenanstalt, Rettungsanstalt, Waisenhaus*
Anstaltsaufwendungen,-kosten 168, 213, 224
Anstaltsversorgung 52, 54, 134, 137, 168, 172, 204. 205, 211, 238, 244, 258, 262, 265, 266, 270–272, 278, 280, 296, 321, 335
Anstaltswesen 25, 51, 56, 59
Äquivalenz, fiskalische 255, 287
Arbeits- und Korrektionsanstalt 52, 54–56, 61, 72, 74, 77, 99, 101, 110, 115–117, 137, 159, 189, 192, 213–215, 245
Arbeitsscheu 32, 54, 55, 59, 72, 75, 97, 99, 115–117, 159, 207, 240, 254, 319, 328, 334
Arme, unwürdige, würdige 52, 59, 75, 76, 96, 102, 111, 114, 115, 130, 279, 319, 328, 329
Armen-, Fürsorgepolitik 21, 24, 25, 31, 38, 43, 47, 50, 52, 58, 64, 65, 69, 70, 72, 73, 75, 79, 84, 87, 101–103, 114, 121–124, 129, 163, 167, 174, 176, 179, 189, 206, 212, 227, 231, 232–234, 252, 289, 319, 323, 324
Armenanstalt 52, 115, 160, 189, 203, 207, 223
Armenausgaben 31, 53, 129, 130, 133, 134, 136, 138, 142, 148, 152–154, 171, 197, 205, 209, 216, 218, 219, 222, 226, 253, 270, 273, 276, 280, 320, 346
Armenbehörde 31, 51, 111–114, 116, 128, 131, 132, 140, 142, 172, 173, 175, 191, 202, 203, 206, 238, 239, 254, 255, 279, 306, 330, 332, 348
Armenchef 202, 215
Armenfachvorsteher 214
Armenfonds 17, 24, 42, 77–84, 86, 87, 100, 103, 104, 113, 126, 143, 152, 154, 157, 158, 159, 160, 161, 167, 171–173, 184–188, 191, 195–197, 202, 207–210, 220, 221, 222, 224, 225, 227, 229–231, 253, 267, 268, 284–286, 288, 289, 296–298, 304, 306–308, 319, 321, 322, 336
Armenfürsorge 23, 25, 28, 33, 44, 45
Armengenössigkeit 48, 49–52, 58, 65, 67, 78, 107, 157, 163, 171, 172, 180–183, 185, 190, 191, 195, 196, 233, 238, 252, 254–257, 271–273, 279, 287, 288, 291, 296, 306, 319, 325, 334–336, 348
Armengesetz 1955 35, 49, 50, 67, 103, 105, 109, 110, 138, 140, 161, 169, 172, 182, 217, 227, 231, 238, 249, 252–274, 276–280, 282, 284, 285, 287–291, 293, 294, 296–299, 299, 306, 311, 322, 334
Armengut 17, 23, 24, 41, 70, 73, 77–82, 84–87, 91, 103, 109, 112, 115, 129, 154, 156–161, 173, 176, 179, 180, 184–189, 191, 194–196, 198, 200, 202, 203, 205, 207, 209, 221–223, 225, 227–230, 232, 233, 234, 284, 297, 306, 319, 321, 322, 328, 329–331, 334, 348
Armenhaus 51–55, 99, 130, 131, 160, 200–204, 207, 208, 212, 213, 216–218, 222–225, 227, 230, 232, 234, 261, 267, 335, 236
Armenkasse 99, 122, 130, 141, 142, 154, 157, 160, 181, 182, 200, 202, 203, 205, 207, 209, 216, 224
Armennot 43, 57, 60, 67, 68, 81, 102, 109, 198, 276
Armenordnung 1839, 1857 25, 38, 56, 67, 72–74, 76, 78–82, 86, 97, 101–104, 107–116, 119, 121,

126, 128, 134, 136, 137, 139, 140, 142, 146, 156–159, 161–163, 171–175, 181–184, 186, 188, 191, 194, 196, 202, 217, 218, 221, 232, 234, 244, 252–255, 257, 259–261, 263, 264, 269, 272–273, 279, 319–321, 324, 329, 346–349
Armenpolitik 21, 25, 43, 47, 52, 58, 69, 73, 75, 102, 174, 323
Armenpolizei 23, 30, 52, 56, 73, 103, 110, 114–116, 181, 251, 254, 288, 296, 319
Armenunterstützung 24, 25, 88, 85, 89, 91, 96, 99, 100, 103, 113, 138, 142, 155, 157, 159, 162, 173, 183–190, 195, 197, 203, 213, 217, 222, 227, 229, 231, 250, 252, 256, 259, 260, 268, 279, 280, 311, 319, 320, 324, 329, 334, 335, 347, 349
Armenunterstützungspflicht 89
Armenunterstützungsverband 183
Armenverein 182
Armenvogt 73, 103, 328
Armenvorstand 191
Armut, neue 289, 295, 322
Armut, unverschuldete, verschuldete 21, 72, 75, 77, 109, 254, 296
Armutsbekämpfung 17, 21, 25, 26, 30, 43, 44, 47, 55, 73, 74, 79, 84, 92, 98, 99, 102, 109, 227, 320
Armutsfalle 132
Armutsrisiken 299, 310, 312, 317, 320
Aufenthalter 30, 191
Aufgabenentflechung 314
Aufgabenwahrnehmung 189, 234, 284, 286, 287, 303, 306, 317, 321
Aufgabenzuständigkeit innerkommunale 26, 285, 286, 289, 290, 303
Äufnung 97, 160, 185, 186, 212, 225, 229
Aufsichtsbehörde,-instanz 72, 101, 103, 110, 112–114, 146, 175, 188, 216, 255, 290
Ausgabenüberschuss,-überschüsse 147, 151, 153, 164, 193, 194, 197, 205, 210, 211, 214, 216, 270, 306, 311
Ausgleichsbeitrag,-beiträge 212, 226, 231, 270, 275–277
Ausgleichsfonds 275, 277, 315
Ausgleichsgemeinde 231, 270, 276
Auskunftsrecht 188
Auswanderung 22, 23, 35, 136, 159, 195, 199, 213, 302, 310, 344, 349
Auswanderungsgemeinde 302
Auswärtsunterstützung 302
Autonomie 36, 38, 39, 40, 72, 76, 89, 90, 92, 96, 107, 112, 129, 143, 145, 146, 152, 153, 164, 232, 283, 317, 324, 326, 346

Barunterstützung 130
Bauernhilfskasse 118, 136
Beisässe 179
Beiträge, ordentliche ausserordentliche 218, 235–237, 258, 260–262, 267, 268, 280
Beitragskategorien 260, 265, 271, 275, 298
Beitragsleistungen 84, 132, 261, 264, 268, 281, 296, 329, 334
Berggemeinde 92, 118–121, 133, 138, 140, 149, 152, 155, 159, 189, 204, 228, 231, 232, 257, 319, 322, 347, 349
Bettagskollekte,-steuer 64, 97, 169, 171
Bettelfuhre 28, 70, 115
Bettelverbot 72, 74, 79, 99, 288
Bettelwesen, Bettlertum 55, 69, 73, 80, 115, 174, 319, *s. auch Hausbettel*
Bettlerjäger 115
Bevölkerungsstrukturen,-verschiebungen 22, 31, 57, 117, 121, 122, 128, 134–136, 196, 253, 274
Bevölkerungsentwicklung,-zahl 82, 90, 91, 95, 119, 133, 138, 148, 199, 244, 339, 343, 345
Bevormundung 214, 238, 258, 333
Bezirksfürsorgestelle 241, 242, 250, 266, 313, 314, 317, 322
Bezirkskommissäre 73, 76, 77, 90, 91, 99, 101, 103, 111
Bezirkskommission 75, 112, 328
Brandkatastrophen 21, 67, 68, 75
Budget,-wesen 96, 100, 124, 134, 146, 149, 162, 190, 202, 218, 264, 308, 311
Bundesrat 33, 46, 94, 140, 244, 245, 343
Bundesstaat 40, 46, 73, 88, 93, 106
Bundesverfassung 1848, 1874 17, 27, 30, 33, 34, 46, 76, 93, 105–107, 176, 177, 233, 310, 320, 354
Bürgergemeinde 42–43, 180–185, 289, 290, 303–308
Bürgerheim 52, 53, 78, 190, 192, 193, 195, 213, 215, 216, 218, 221–227, 232, 234, 281, 295, 343
Bürgerlöser *s. Löser*
Bürgernutzen 85–87, 179
Bürgerrat 182–184, 189, 190, 195, 200, 215
Bürgerrecht 17, 28, 34, 44, 57, 83, 88–90, 92–96, 100, 106, 121, 123, 124, 159, 161, 174, 180, 209, 283, 296, 331, 335, 337
Bürgerrechtsgesetz 88, 96, 161, 297, 298, 316
Bürgerversammlung 182, 185, 189, 200, 201, 213, 214, 216, 222, 230

Clearing-Modell 300

Dauerversorgung 137
Defizitbeitrag 165, 212, 231, 232
Defizitgemeinde 147, 164, 228, 269, 277, 321, 346
Defizitübernahme 142, 155, 165, 166, 170, 197, 209, 210, 212, 219, 221, 261, 277, 321, 346
Dezentralisation 111, 146, 239, 312
Dominikanerinnen 223, 224
Dreibündestaat *s. Freistaat Gemeiner Drei Bünde*
Drogenfürsorge 312
Drogenkonsum 50, 289, 290, 312
Durchreisende 127, 160, 191, 297, 298, 336, 337

Eigentümerstellung 284, 285
Eigentumsausscheidung 285, 304, 306, 308
Eigentumsfrage 84, 184, 202, 286, 304
Eigentumszugehörigkeit 282, 306
Einbürgerung, zwangsweise *s. Zwangseinbürgerung*
Einbürgerungsgesuch 89, 230
Einbürgerungspraxis 229, 294, 297
Einbürgerungstaxen 91, 92, 161, 162, 186, 229, 230, 267, 296–298, 321, 336
Einheitsgemeinde 24, 42, 43, 176, 184, 282, 320, 321, 322, 324
Einnahmenstruktur 145, 196, 197

Einnahmequelle 154, 161, 162, 178, 208, 221, 228, 234, 296, 319, 143, 152, 154
Einteilungsgesetz 39, 41
Einwanderungsgemeinde 239
Einwanderungskanton 292
Einwohnergemeinde 42, 181, 189, 198, 199, 200, 214, 216, 217, 227, 229, 233, 234, 256, 285, 305, 306, 320, 322, 329
Entlastungseffekte,-wirkung 263, 269, 271, 278, 310
Entschuldungsaktion 144, 165, 166, 170, 171, 210–212, 219, 221, 321
Entvölkerung 118–121, 129, 146, 252, 283, 314, 344, 349
Erbschaftssteuer 153, 159, 160, 222, 227, 261, 297, *s. auch Seitenerbschaftssteuer*
Ergänzungsleistungen 50, 266, 278, 280
Erholung, finanzpolitische 49, 50, 163, 212, 231, 264, 266, 279, 282, 287
Ersatzpflicht 34, 35, 256, 260, 272, 288, 290, 291, 294, 299, 301, 304, 305, 310, 334, 335, 337
Erwerbssteuer 155, 210, 228, 255, 261, 276, 336
Erziehungs- und Sanitätsdepartement 54, 127, 241, 258, 261, 290, 296, 297, 303, 347
Erziehungsrat 74–76, 80, 90, 99, 101, 103, 116

Fahrende 22, 34, 69, 71, 88, 93, 95, 123, 124, 126–128, 167, 168, 298
Finanzausgleich 24, 25, 141, 165, 166, 168, 212, 221, 226, 231, 244, 252, 259, 260, 263, 268, 269, 274–280, 282, 299, 300, 305, 309, 310, 315, 316, 321
Finanzausgleichsgesetz 50, 264, 270, 275, 278, 280, 299, 305, 309, 321
Finanzhaushalt 17, 24, 50, 139, 140, 145, 147, 149, 152, 162, 185, 186, 192, 194, 196–198, 203, 210–212, 215, 216, 249, 250, 257, 260, 264, 266, 269, 272, 276, 278, 279, 282, 294, 295, 308, 310, 319–322, 346
Finanzierungsinstrument,-quelle 63, 162, 185, 211, 229, 244, 267, 274, 296, 299, 321, 322
Finanzierungsprinzip,-system 134, 252, 257, 269, 271, 272, 275, 278, 291, 300, 310
Finanzierungsschlüssel 314
Finanzierungsträger 244, 259, 288
Finanzierungswechsel 138, 269, 272, 273, 278, 310, 316
Finanzkraft 143, 165, 247, 265, 275, 299–301, 308, 336
Finanzschwach 32, 50, 91, 95, 137, 142–144, 164, 170, 211, 219, 228, 230, 231, 261–264, 271, 275, 277, 289, 291, 299–301, 315, 321, 322, 324, 335
Finanzvermögen 285, 304
Finanzverwaltung 86, 132, 145, 209, 249,350
Fonds, kantonale 146, 171, 172, 245, 248, 249, 277
Forstwesen,-wirtschaft 17, 37, 40, 73, 83–86, 95, 96, 101, 107, 120, 148, 152, 153, 156, 164, 176, 177, 199, 202, 203, 208, 210–212, 214, 216, 220, 226, 228, 231, 244, 249, 275, 276, 321, 330, 349, 353
Freistaat Gemeiner Drei Bünde 37, 38, 69, 73, 79, 89, 96
Fürsorge, geschlossene *s. geschlossene Fürsorge*
Fürsorge, offene *s. offene Fürsorge*
Fürsorgeamt, kantonales 53, 237, 240, 242, 243, 247, 247, 248, 267, 290, 314, 334
Fürsorgeaufwendungen, -lasten 25, 153, 292, 295, 300, 308, 309, 311, 315, 323
Fürsorgebehörde 34, 35, 281
Fürsorgebereiche 62, 236, 238, 242–244, 246, 324
Fürsorgegesetz 25, 48, 167, 235–240, 243, 244, 250–252, 254, 278, 279, 312, 315, 317, 320, 322, 324, 232, 233
Fürsorgekommission 224, 226, 235, 241, 242, 306, 307
Fürsorgestelle, kantonale 235, 236, 239, 241, 245, 333
Fürsorgeverfahren 239, 332
Fürsorgewerk 63, 238, 334

Gebietskörperschaft 38, 42, 176
Geisteskranke,-krankheit 52, 56, 191, 192, 207, 238, 245, 248, 343
Gemeindearmenhaus *s. Armenhaus*
Gemeindearmenkommission 64, 67, 70, 73, 75, 76, 79, 91, 98, 103, 111, 112, 131, 132, 160, 181, 182, 190–192, 194–196, 200, 201 (Abb.), 202, 206, 214, 215, 222, 255, 320, 328–330
Gemeindebegriff 36, 38–43
Gemeindebuchhaltung 200, 212, 350
Gemeindedefizit 26, 142–144, 164, 220, 221, 230, 269, 272, 274, 275, 280, 282, 290, 353
Gemeindefinanzen 72, 77, 85, 89, 99, 128–130, 152, 156, 165, 172, 175, 189, 204, 206, 210, 216, 226, 269, 272, 279, 309, 311, 323, 325
Gemeindegesetz 17, 38, 42, 43, 83, 84, 107, 152, 164, 165, 176, 182, 184, 231, 233, 274, 282–286, 289, 304, 322, 353
Gemeindegüter 17, 44, 84–86, 143, 177, 179, 184, 190, 194, 209, 330, 331, *s. auch Löser*
Gemeindehaushalt 192, 142, 145, 146, 149, 152, 154, 156, 173, 175, 200, 206, 210, 211, 217, 229, 252, 263, 268, 269, 272, 273, 275, 308, 321, 322, 350, 352
Gemeindeinspektorat 211, 212, 217, 231, 269, 270, 280, 297, 298, 311, 346
Gemeindekasse 80, 83, 159, 160, 182, 187, 188, 204, 218, 352
Gemeindekassier 200, 215, 352
Gemeindelasten 143, 155, 162, 263, 275, 301
Gemeindelöser *s. Löser*
Gemeindeordnung 40, 83, 85, 107, 54, 183, 199, 200
Gemeindeorganisation 36, 40, 184, 284
Gemeindepräsident 62, 200, 202
Gemeinderat 184, 200, 201, 202, 214, 216, 219, 224, 306
Gemeindesparkasse 98, 103
Gemeindeutilitäten 83, 95, 173, 178, 179, 329, 331
Gemeindeverband 180, 317, 347
Gemeindevermögen 154, 155, 157, 176, 178, 180, 184–186, 189, 199, 231, 232, 282–284, 297, 321, 322, 329–332
Gemeindeversammlung 125, 132, 182, 187, 199, 200–202, 205, 207–210, 216, 218, 222–224, 353

Gemeindeverwaltung 41, 102, 107, 132, 142, 143, 145, 163, 164, 183, 200, 201 (Abb.), 202–212, 214, 216–222, 224–226, 231, 258, 329, 331, 346, 350
Gemeindeverwaltungskontrolle 132, 136, 142, 143, 146, 152, 164, 166, 170, 216, 218–221, 224, 225, 229, 231, 259, 269, 280, 346, 350
Gemeinnützige Gesellschaft Graubünden 50, 62, 63, 252, 253
Gemeinwerk 85, 129, 155, 164, 210, 335
Genossenschaft 30, 36, 37, 43, 63, 83, 89, 98, 152, 154, 155, 177, 180, 207, 228, 308, 321, 324
Gerichtsgemeinde 37–39, 43, 67, 69, 70, 96, 154
Gesamtaufwendungen 147, 171, 205, 217, 249, 264, 273, 280, 315
Geschäftsprüfungskommission (GPK) 216–218, 226
Geschlossene Fürsorge 22, 51, 52, 81, 156, 161, 194, 195, 213, 294
Gesetz über die Feststellung von politischen Gemeinden 41
Gesundheitswesen 238, 244, 249, 322
Gewaltentrennung 202
Gewinnablieferung 221, 226
Graubündner Kantonalbank 206, 211, 222, 231
Grosser Rat 41, 43, 56, 67, 70, 71, 72, 74, 76, 86, 90, 96, 97, 99, 126, 154, 158, 162, 168, 169, 174, 178, 184, 236, 244, 266, 268, 269, 271, 298, 315, 317, 335, 337

Harmonisiertes Rechnungsmodell 268
Hausbettel 69, 72, 74, 223
Heilanstalt 343
Heimatlose 22, 69, 86, 89, 92–95, 105, 106, 122, 123, 124, 125, 137, 139, 159, 161, 199, 217, 230, 266, 267, 336
Heimatlosengesetz 94, 137, 179
Heimatlosigkeit 22, 92, 93, 123, 124, 125, 161, 266
Heimatprinzip 17, 24, 27–35, 53, 87, 88, 91, 117, 122, 128, 129, 132, 134, 139, 140, 142, 145, 147, 159, 161, 175, 181, 185, 187, 196, 197, 250, 252, 257, 259, 268, 271, 272, 291, 301, 310, 320, 322, 323, 347
Heimbetrieb 225, 226
Heimkehr 130
Heimnahme 130
Heimruf 23, 31, 35, 129–132, 140, 172, 173, 224, 259, 279, 320, 348
Heimschaffung 23, 26, 31, 33, 35, 55, 127, 129–131, 140, 172, 173, 224, 259, 279, 348
Hilfsaktion 144, 171
Hilfsfonds 63, 97, 101, 169, 171, 249, 288
Hilfskasse, kantonale 74, 97–99, 103, 162, 163, 169–171, 320, 336
Hochgericht 37, 38, 94, 67, 69, 70, 90
Hungerjahre 21, 67

Informationsrecht 188
Ingenbohler Schwestern 223, 224
Irre *s. Geisteskranke*
Irrenanstalt 214, 244

Jugendfürsorge 33, 47, 65, 246
Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement 290, 297, 303, 304

Kantonal-Sparkasse 77, 98, 101, 329
Kantonsanteil 301
Kantonsbeiträge 141, 166, 247, 260–262, 265, 271, 272, 280, 290, 300, 311, 335–338
Kantonsbürger 33, 88, 89, 92, 96, 100, 106, 119, 176, 260, 262, 334, 335
Kantonsfinanzen 162, 163, 166, 171, 263
Kantonsparlament *s. Grosser Rat*
Kantonsregierung *s. Kleiner Rat*
Kantonsverfassung 1814, 1854, 1880, 1892, 2003 37, 38, 40, 41, 42, 67, 69, 73, 106–108, 153, 154, 159, 178, 181, 182, 191, 237, 255, 275, 282, 285, 314, 315, 329, 331
Kleiner Rat 36, 38–43, 67, 69–72, 74, 78, 80, 83, 84, 89, 92, 101, 111–115, 117, 124, 126, 128 (Abb.), 129, 131, 137, 139, 146, 154, 157, 160, 163, 164, 167–175, 178, 181–183, 186–188, 199, 208, 216, 218, 220, 221, 224, 225, 230, 233, 237, 239, 255, 257, 262, 267, 271, 284, 319, 322, 328, 330–242, 247, 252, 253, 255, 262, 267, 271, 284, 319, 346, 351
Kompetenzausscheidung 283
Konjunkturaufschwung 227, 247, 274
Konkordat, Konkordatspraxis,-wesen 27, 30–33, 35, 93, 105, 139, 140, 141, 142, 146, 175, 197, 205, 252, 253, 257–260, 262, 265, 268, 274, 278, 279, 281, 287, 293, 320, 334, 335, 345, 354
Konkordatsfall,-fälle 32, 141, 172, 204, 207, 281
Kopfsteuer 228, 261, 275
Korporation 39, 41, 86, 176, 182, 191, 229, 283, 331
Korporationsgüter,-vermögen 94, 105, 106, 176, 232
Korrektionsanstalt *s. Arbeits- und Korrektionsanstalt*
Kostenentwicklung 292
Kostenträger 30, 129, 140, 253, 258, 260, 292, 316
Kranke 49, 52, 54, 79, 112, 114, 160, 163, 172, 189, 191, 195, 196, 207, 248, 279, 329, 343, *s. auch Geisteskranke*
Kranken- und Unfallversicherungsgesetz 46
Krankenpflegegesetz 247
Kredit 26, 94, 96, 99, 100, 124, 126, 144, 150, 160–167, 203, 211, 218, 222, 247, 261, 263, 266–268, 296–298, 311, 321, 335–337, 348
Kreisarmenbehörde,-armenkommission 112–114, 142, 202, 252, 255, 330
Kriegsjahre 48, 49, 67, 81, 128, 133, 144, 150, 223, 243, 246
Kriegsnothilfe 144, 239
Kriegsvorsorge 247
Krisenjahre 46, 128, 146, 165, 252, 320, 322

Landjäger 71, 72, 115, 330
Landwirtschaft 22, 31, 45, 61, 67, 68, 78, 80, 83–87, 118–122, 136, 139, 143, 152, 155, 178, 179, 192–195, 199, 206, 212, 217, 244, 249, 264, 319, 347–349
Lastenausgleich 25, 139, 260, 261, 263, 289–294, 296, 298–304, 306, 308–310, 315, 316, 322, 323, 325

Lastenträger 252, 260, 268, 278
Lastenverschiebung 152, 176
Legat 61, 63, 81, 159, 160, 171, 179, 245, 248, 249, 268, 297
Lehrerbesoldung 149, 278, 220, 264, 273
Liebesgabe,-steuer 57, 68, 97, 98, 103, 113, 169–171, 330
Liederlichkeit 27, 32, 54–56, 69, 72, 77, 100–102, 115, 116, 124, 127, 207, 215, 236, 237, 240, 242, 250, 251, 254, 259, 312, 328, 329, 332, 334, 372
Löser (Bürger-, Gemeindelöser) 17, 37, 40, 79, 84, 85, 89, 184, 202, 203, 215, 224, 233, 283, 319, 330, 331, 352

Markgenossenschaft 37
Mehrbelastung 13, 14, 90, 140, 155, 166, 170, 262, 263, 301, 314, 316
Minderbelastung 278, 302, 310
Minderwertigkeit 27, 192
Misswirtschaft 32, 54, 259
Mitanteil 105, 176, 232
Mitgenuss 84, 176, 178, 180, 232, 283, 329–331
Mitspracherecht. 37, 106, 187, 188, 324

Nachbarschaft. 8, 37–39, 41, 43, 52, 77, 80, 83, 84, 86, 88–90, 97, 107, 111, 148, 149, 324, 353
Nachkriegsjahre 33, 49, 50, 249, 313, 317, 344
Nachlasssteuer 268
Naturalien 63, 73, 81, 82, 255, 289, 319
Nettoaufwendungen 212, 218, 231, 269, 270, 273, 276, 280, 281, 302, 310
Neue Armut *s. Armut, neue*
Neuverteilung der Armenlasten 119, 134, 252, 254, 259, 260, 280
Nichtsesshafte *s. Fahrende*
Niedergelassene 17, 30, 35, 42, 57, 83, 84, 86, 105, 106, 111, 117, 121, 122, 134, 139, 152, 154, 164, 176–181, 183–188, 190, 191, 196, 197, 199, 200, 204, 212, 215, 232, 233, 283, 284, 319, 321, 329, 331, 351
Niederlassungsfreiheit 30, 32–34, 44, 176, 253, 292, 310
Niederlassungsgesetz 17, 24–26, 82, 84, 106, 154, 158, 176–181, 183–188, 190, 194, 197, 199, 200, 212, 213, 232–234, 255, 282, 283, 285, 306, 320–322, 330, 331
Nomaden *s. Fahrende*
Notlage 21, 45, 48, 67, 128, 136, 142, 145, 156, 158, 164, 206, 246, 248, 267, 279, 302, 338
Nutzniesser,-niessung 37, 83, 85, 160, 179, 194, 252, 255, 263, 269, 287, 330
Nutzungstaxen 83, 145, 154, 158, 164, 178, 179, 209, 221, 275, 284, 321, 350, 351
Nutzungsvermögen 17, 38, 76, 83–87, 177, 178, 180, 201, 228, 229, 283–285

Oberbehörde, kantonale 112, 113, 320
Obligation 208, 222, 230
Offene Fürsorge 22, 195, 198
Ortsarmenkommission *s. Gemeindearmenkommission*

Pachtzinse 194, 208, 215
Pfarrer 25, 59, 62, 64, 70, 73, 80, 123, 129, 131, 189, 214, 216, 324, 328
Pflegschaft 129, 195, 198
Politische Rechte 283, 284
Prävention 74, 237, 251, 279, 288, 305, 312, 317
Private Fürsorge 25, 57, 59, 63, 64, 324
Pro Juventute 59, 63, 124, 168
Professionalisierung der Fürsorge 289
Psychiatrische Klinik 125, 281, *s. auch Irrenanstalt*

Rahmenerlass,-gesetz 283, 285, 313
Rechnungsmodell, neues 197, 268
Rechtsstaat 33, 94, 243, 260
Rekurs,-praxis 42, 113, 159, 168, 172, 175, 182, 239, 271, 282, 285, 321, 333
Reservatrecht 180, 232
Rettungsanstalt 53, 61, 64
Rückerstattung, Rückerstattungspflicht 35, 140, 165, 192, 197, 209, 210, 217, 220, 222, 259, 270, 271, 277, 280, 281, 288, 294, 302
Rückschaffung *s. Heimschaffung*
Rückwandererfürsorge 243, 246
Rückzahlung 87, 166, 203, 212, 221, 222, 225, 226, 277

Sanierung, Sanierungsmassnahme 210, 231, 236, 274
Schuldenabbau 211
Schuldenlast 143, 164, 210, 211
Schule, Schulwesen 39, 61, 63, 84, 116, 149, 173, 174, 220, 343, 350
Schwabengänger 22, 63, 109, 115, 198
Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft 50, 53, 62, 63
Schweizerische Nationalbank 165, 170
Seitenerbschaftssteuer 153
Selbstbehalt 300
Selbstverwaltung,-skörper, -srecht 39, 42, 107, 164, 183, 233, 283, 320
Sesshafte, Sesshaftigkeit 22, 28, 30, 69, 76, 87, 93, 95, 123–127, 167, 168, 252, 319, 336
SKOS 48
Solidarität,-sgedanke,--sprinzip, -swerk 59, 63, 64, 97, 98, 155, 164, 166, 170, 180, 212, 233, 253, 257, 261, 268, 269, 273, 275, 278, 279, 291, 299, 300, 308–310, 321–325
Sondervermögen 186, 267, 268
Sorgfaltspflicht 220
Sozialaufwendungen,-lasten 246–248, 295, 296, 300, 301, 303, 305, 306, 308, 325
Sozialberatung 289, 292, 308, 314, 316
Sozialdienst 48, 292, 309, 313–317, 322, 325, 337, 338
Soziale Dienste 289, 305, *s. auch Sozialdienst*
Soziale Frage 31, 46
Soziale Hilfe 323
Soziale Wohlfahrt 34, 163, 244–246, 249, 250, 264, 343
Sozialeinrichtung 218, 265, 280
Sozialfall,-fälle 295, 308
Sozialgesetz 46, 278
Sozialhilfe 17, 21, 24, 25, 36, 45, 47, 48, 50, 188, 250, 251, 285–288, 292 296, 299, 303–310, 312–317, 320, 322–325, 332, 337, 338, *s. auch soziale Hilfe*
Sozialhilfefonds 314

Sozialhilfegesetz 25, 34, 251, 279, 292, 305, 312–317, 322, 337
Sozialhilfequote 90, 303
Soziallastenausgleich 25, 290, 294, 296, 298, 301–304, 308–310, 323, 325
Sozialstaat 24, 45–48, 238, 246, 250, 276, 278, 319
Sozialversicherung 33, 45–49, 152, 238, 247, 269, 270, 278, 281, 287, 290, 296, 320
Sozialwerke 24, 45, 46, 49, 50, 147, 192, 198, 218, 226, 277, 278, 300, 322, 324
Sparmassnahme 204, 216
Spendgut 24, 73, 80, 131, 156, 215
Spendvogt 73, 82, 328
Spezialsteuern 153, 231, 247, 261
Spital, Spitalwesen 52, 53, 61, 63, 78, 131, 137, 159, 172, 189, 191, 192, 195, 196, 203, 205, 206, 239, 248, 311, 336, 343
Staatenbund, schweizerischer 33, 37, 105, 106
Staatsarmenpflege 44, 253
Staatshaushalt, bündnerischer 146, 162, 163, 185, 209
Staatsrechnung 162, 163, 166, 169, 244, 246, 247, 249, 264, 265, 267, 268, 296
Standeskasse 97, 157, 166, 230
Standeskommission 39, 67, 72, 113, 114, 178, 179
Steuerertrag 206, 210, 211, 217, 220, 255, 261, 280, 311, 336
Steuerhoheit 154, 261
Steuerkraft 35, 121, 154, 210, 274, 275, 349
Steuern, direkte, indirekte 81, 83, 86, 129, 132, 143, 145, 152–156,158, 159, 178, 179, 185, 195, 209, 215, 217, 222, 227–229, 231, 232, 247, 250, 255, 261, 262, 275–277, 297, 321, 328–332, 335, 336, 348, 350, 351, 353, *s. auch Erbschaftssteuer, Erwerbssteuer, Kopf- bzw. Virilsteuer, Seitenerbschaftssteuer, Spezialsteuern, Zuschlagssteuer*
Steuersystem 153, 154
Stiftung 59, 61–63, 72, 72, 78, 79, 88, 98, 171, 172, 195–197, 243, 245, 246, 248, 249, 267, 288, 306
Stimmrecht 17, 42, 72, 105, 106, 176, 178, 180, 182, 186–188, 199, 232, 233, 283, 331
Strassenbettel 69, 72, 74, 90, 101, 102, 116, 254, 328, 330
Strassengesetz 149
Strassenwesen 39, 100, 142, 149, 151, 156, 228, 231, 270, 276
Strukturschwäche 119, 143, 292, 319
Strukturwandel 31, 45, 132
Subsidiarität, Subsidiaritätsprinzip 47, 287, 288, 323–325

Tagestaxe 224, 270, 278, 289
Tagsatzung, eidgenössische 22, 27–30, 93, 105
Taxen *s. Einbürgerungstaxen, Tagestaxe*
Territorialitätsprinzip 252
Teuerung 49, 117, 135, 137, 143, 144, 151, 154, 162, 164, 165, 178, 185, 192–194, 197, 217, 224, 250, 265, 266, 270, 271, 274, 277, 281, 292, 294, 303, 310, 315, 332
Thusner Entscheid 42, 184, 186, 322
Trinkerfürsorge 235, 236, 239, 240, 241, 243–246, 248, 250, 267, 333
Trinkerfürsorger, Tinkerfürsorgestelle 116, 236, 239, 243
Trinkerheilstätte 239, 245
Trunksucht *s. Alkoholismus*
Tuberkulose 131, 169, 192, 245, 248, 322
Tuberkulosenfürsorge 241, 243, 250, 267, 313

Umverteilung 188
Unterstützungsbedarf 194, 334
Unterstützungsbedürftige 22, 27, 29, 30, 32, 34, 49, 53, 55, 59, 60, 72, 74, 75, 77, 90, 91, 97, 102, 106, 111, 112, 114, 122, 123, 128, 130, 132, 133, 139, 160, 165, 173, 174, 187, 191, 192, 194, 198, 216, 218, 220, 223, 224, 238, 252, 253, 255, 260, 291, 299, 313, 325, 334
Unterstützungsbeiträge 49, 96, 128, 169, 192, 238, 248, 261, 268, 270, 277, 288
Unterstützungsgesetz 25, 34, 227, 279, 287–291, 293–302, 304, 308, 310–311, 315, 317, 322, 336–338
Unterstützungshilfe 133, 186, 285, 286, 288, 289, 303, 304, 336–338
Unterstützungskategorie 76, 134, 137, 203, 205, 260–263, 265, 266, 271, 294, 296
Unterstützungskosten 34, 35, 49, 141, 192, 203, 216, 258, 260, 267, 273, 291, 292, 301, 310, 314, 315, 317, 322, 337
Unterstützungsmittel 21, 76, 79, 80, 81, 82, 85, 109, 129, 130, 156, 159, 161, 173, 191, 207, 221, 231, 234, 254, 324, 328
Unterstützungspflicht 22, 27–31, 34, 35, 75, 80, 89, 90, 96, 97, 103, 105, 111, 112, 114, 115, 129, 232, 140, 142, 157, 164, 172, 173, 175, 184, 222, 255, 260, 287, 293, 300, 302, 334, 336, 347
Unterstützungswohnsitz 34, 257, 258, 337
Unterstützungswürdigkeit 34, 75–77, 96, 114, 171, 214
Unverschuldete Armut *s. Armut, unverschuldete, verschuldete*

Vagant, Vagantentum,-wesen 22, 52, 55, 69, 71, 75, 93–96, 101, 115, 116, 123–128, 138, 139, 167–169, 206, 217, 236, 237, 241, 242, 250, 251, 266, 267, 280, 296, 298, 312, 319, 322, 332, 336, 348, *s. auch Fahrende*
Vagantenfamilie,-kinder 123, 125, 127, 139, 167, 168, 267, 336
Vagantenfrage,-problem 22, 123, 126, 127, 167, 168, 236, 253
Vagantenfürsorge 139, 167, 241
Vagantenkredit 26, 96, 126, 167–169, 261, 263, 266, 268, 298, 311, 321, 336
Verband Bündnerischer Bürgergemeinden 20, 26, 289
Vermögensausscheidung 183
Vermögenswerte 43, 78, 157, 185, 195, 229, 284–286, 304, 306, 308, 309, 314
Verschuldete Armut *s. Armut, unverschuldete, verschuldete*
Verwaltungsbereich 99, 100, 142, 149, 203, 211, 221, 226, 249
Verwaltungsdefizit 143, 164, 165, 221, 222, 277, 279, 321
Verwaltungsrechnung 147, 148, 150, 151 (Abb.), 164, 165, 192, 196, 197, 204, 206, 210, 216, 220, 225, 247, 249, 256

(Abb.), 268, 276, 280, 284, 290, 296–298, 306, 331, 350
Verwaltungsvermögen 285
Verwaltungszweig 40, 100, 102, 110, 132, 147, 152, 153, 200, 214, 217, 220, 226, 229, 231, 270, 276, 287, 310, 320
Verwaltungsausgaben 24, 87, 147, 148, 150, 154, 197, 217–219, 229, 231, 232, 272, 273
Verwandtenunterstützung 114, 157, 192, 288
Vewandtenunterstützungspflicht 114, 172, 300, 302
Virilsteuer *s. Kopfsteuer*
Vollziehungsverordnung 94, 95, 161, 247, 255, 256, 267, 275, 288, 290, 293, 296, 335–337
Vollzugsorgan 115
Vormundschaft 62, 210, 238, 239, 257, 259, 332, 337, 339
Vormundschaftsbehörde 116, 213, 214, 238–241, 244, 254, 332–334
Vormundschaftsrecht 238, 239
Vormundschaftsverfahren 239
Vorsorge 21, 47, 98, 99, 243, 247, 254, 279, 296, 319
Waisen,-kinder 38, 43, 51–53, 59, 172
Waisenhaus,-anstalt 53, 59–61, 78, 85, 112, 116, 137, 160, 169, 171, 189, 190, 192–195
Wald,-wirtschaft *s. Forstwesen, -wirtschaft*
Wanderungsbilanz 117, 119, 294
Wasserzins 121, 274, 276, 300, 302
Weide,-wirtschaft 17, 37, 40, 70, 73, 83, 85, 86, 123, 153, 180, 202, 212, 229, 330, 349, 352, 353
Wertschriften 196, 211, 222, *s. auch Obligationen*
Winterhilfe 48, 243, 246, 347
Wirtschaftskrise 46, 140, 152, 192, 206, 210, 235, 250, 258, 282
Wohlfahrt, Wohlfahrtsstaat 34, 45, 57, 64, 65, 72, 129, 148, 152, 163, 181, 198, 235, 237–239, 243–247, 249, 250, 264, 270, 274, 276, 278, 282, 283, 321, 343
Wohltätigkeit 24, 33, 57, 59–61, 64, 65, 79, 99, 169, 191, 198
Wohnkanton 32, 34, 35, 139, 142, 258, 293, 303, 310
Wohnortsprinzip, Wohnsitz- 27, 32, 33, 139, 145, 196, 259, 260, 263, 269, 271, 272, 274, 278, 287, 288, 291, 293, 299, 322, 347
Wuhrwesen 216

Zementfabrik,-werk 201, 211, 213, 227
Zivilrechtsabteilung 290
Zuschlagssteuer 275
Zuständigkeit, institutionelle 21, 30, 180, 257, 201, 289
Zuständigkeitsgesetz (ZUG) 27, 34, 35, 53, 287, 288, 291, 293, 294, 296, 300, 302, 309, 310, 316, 322
Zuwanderung 35, 119, 288, 310
Zwangsarbeitsanstalt *s. Arbeits- und Korrektionsanstalt*
Zwangseinbürgerung 17, 22, 24, 26, 29, 93, 96, 122–125, 127, 137–140, 161, 167, 168, 198, 206, 207, 266, 272, 298, 319, 335
Zwangsmassnahme 17, 59, 72, 130, 238, 319, 323

Wir danken dem Verfasser und dem Verlag bestens für die freundliche Bewilligung.

Internet-Bearbeitung: k. j. *Version 11/2022*