Zeitschrift: Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte

Herausgeber: Staatsarchiv Graubünden

Band: 39 (2022)

Artikel: Von der Armenfürsorge zur sozialen Hilfe : Organisation und Finanzierung in Graubünden (19. und 20. Jahrhundert)

Autor: Aliesch, Georg

Kapitel: 4: Armenordnung des Kantons Graubünden (1857-1955) : steiniger Weg zu einer zielgerichteten Armenpflege

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-984746

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 31.07.2025

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

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.

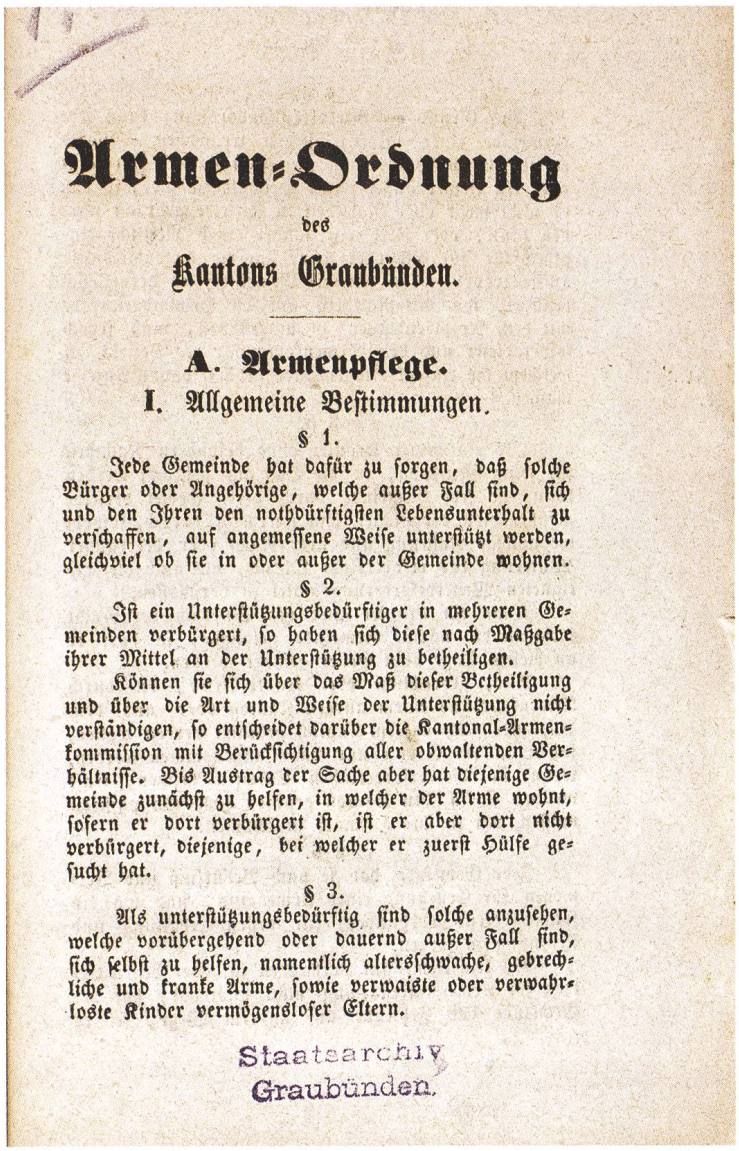
Die neue Armenordnung ersetzte jene aus dem Jahr 1839 samt den Revisionen der Jahre 1845 und 1849. Formell aufgehoben wurden auch die grossrätliche Verordnung vom Jahr 1839 und die kleinrätliche Verordnung von 1841 über die Schwabengänger, jene über den «Schub» kantonsfremder Personen vom Jahr 1839 sowie 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 disziplinierte 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.

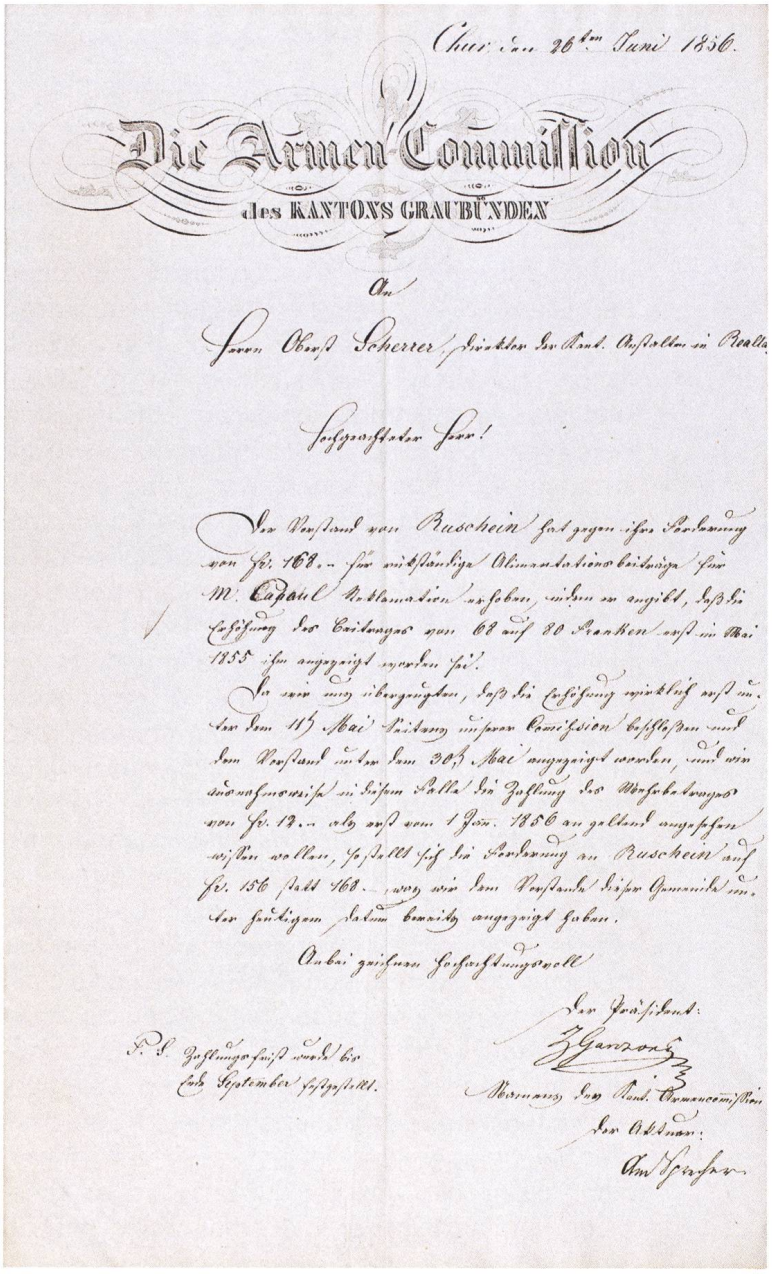
ihrer Heimatgemeinde beim Betteln angetroffen wurden, beim Kleinen Rat ihre Versetzung in die Korrektionsanstalt erwirkt werden. Diesen «arbeitsscheuen Individuen» oder «Korrektionellen» («zu Bessernden»), wie sie auch genannt wurden, sollte «nicht die geringste Unterstüzung gegeben werden [...] und 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

Hochgeehrter Herr!

Der Vorstand von Buschein hat gegen ihre Forderung von Fr. 168.– für rückständige Alimentationsbeiträge für M. Capaul Reklamation erhoben, indem er angibt, daß die Erhöhung der Beiträge von 60 auf 80 Franken erst im Mai 1855 ihm angezeigt worden sei.

Da wir uns überzeugten, daß die Erhöhung wirklich erst unter dem 17ten Mai Laufenden unserer Commission beschlossen und dem Vorstand unter dem 30ten Mai angezeigt worden, und wir demnach wir in diesem Falle die Zahlung des Mehrbetrages von Fr. 12.– also erst vom 1 Juni 1856 an geltend machen wollen, so stellt sich die Forderung an Buschein auf Fr. 156 statt 168.– wovon wir dem Vorstande dieser Gemeinde unter heutigem Datum bereits angezeigt haben.

Indem wir zu Ihrer Kenntnißnahme

Der Präsident:

Namens der Kant. Armencommission
Der Aktuar:

P.S. Zahlungsfrist wurde bis Ende September festgestellt.

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 8 000 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

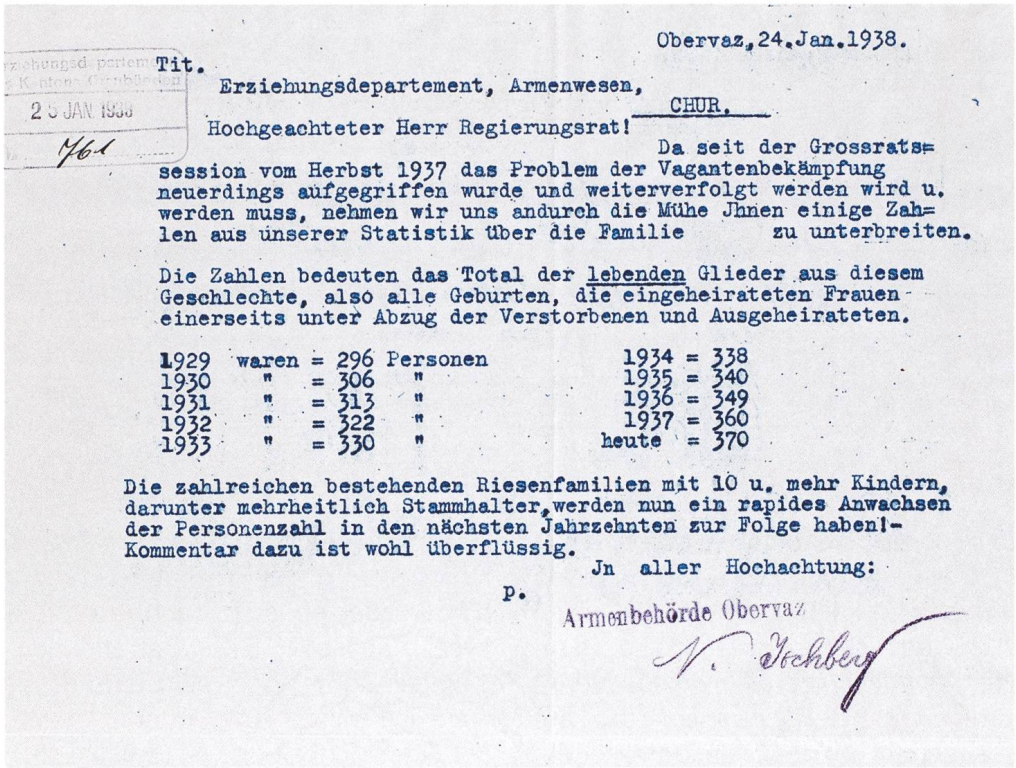
119 Vgl. zum armenrechtlichen Institut der Heimschaffung unten Abschn. 5.2.

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 Jhnen 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.

Jn aller Hochachtung:

p.

Armenbehörde Obervaz

N. Jochberg

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	6 796	8 454	3 427	5 027	33
1925	19 172	11 383	7 789	27 216	14 808	12 408	94
1929	59 680	30 354	29 326	37 102	23 334	13 768	170[187]
1935	181 510	92 700	88 810	81 617	48 713	32 904	514
1938	159 316	79 278	80 038	94 992	56 236	38 756	503
1939	149 026	71 910	77 116	84 190	51 187	33 003	466
1945	197 664	79 764	117 900	110 533	71 849	38 684	375
1950	184 067	83 258	100 809	175 223	109 400	65 823	469[188]
1955	238 415	105 942	132 473	251 504	162 358	89 146	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 10 000 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	1 624 635	153 000	9
1946	2 000 139	180 800	9
1953	2 472 703	311 800	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

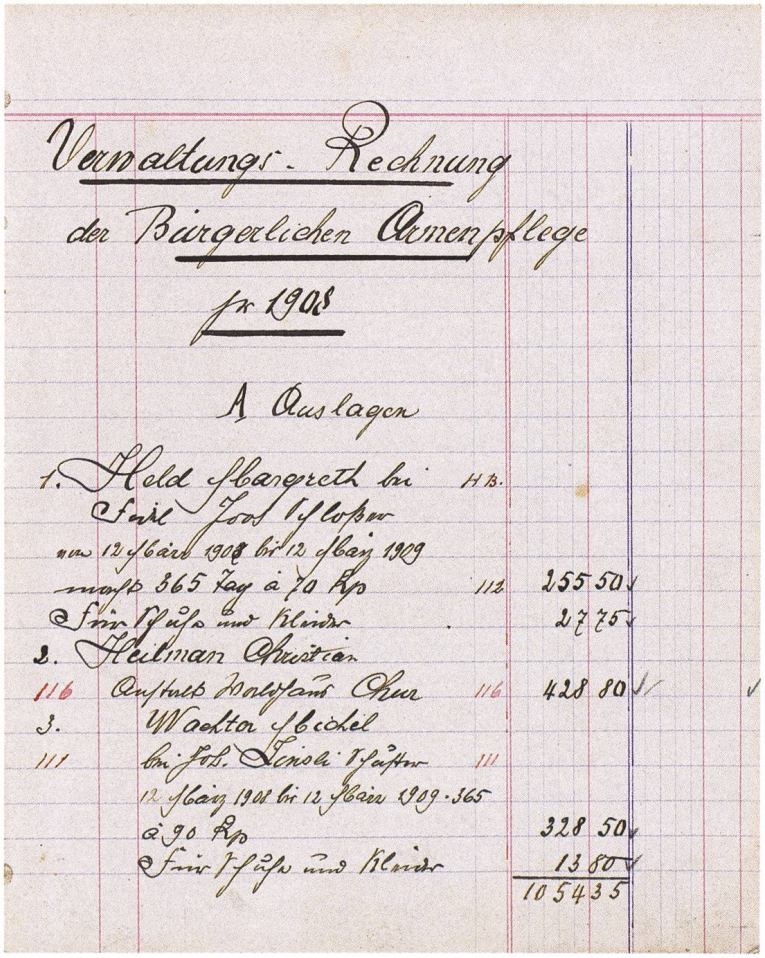
Tabelle 24: Entwicklung Aufwand/Erträge im Armenwesen, Schulwesen, Bau-/Strassenwesen kantonal 1941–1955.

[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 Margreth bei HB.
Fam Jost Schoser
von 12 Mai 1908 bis 12 Mai 1909
macht 365 Tag à 70 Rp 112 255 50
Für Pflege und Kleider 27 75
2. Heilman Christian
116 Anstalt Waldhaus Chur 116 428 80
3. Wachter Michel
111 bei Joh. Jenni Pfäffer 111
12 Mai 1908 bis 12 Mai 1909 · 365
à 90 Rp 328 50
Für Pflege 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 8 000 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 KIR 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.