**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:** 7: Gesetz über die öffentliche Armenfürsorge (Armengesetz, 1955-1978) : Neuverteilung der Armenlasten
**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:** 22.07.2025

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

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

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

Die sozial- und wirtschaftspolitische Situation der Bündner Gemeinden und ihrer Bevölkerung am Vorabend des Erlasses des Armengesetzes sei nochmals kurz in Erinnerung gerufen.

Die Entbehrungen in den Jahrzehnten um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert hatten viele Teile der Bevölkerung gezwungen, in anderen Gemeinden oder auch ausserhalb des Kantons ein existenzsicherndes Auskommen zu suchen. Die Entvölkerung brachte viele ohnehin schon finanzgeplagte Gemeinden in noch grössere Bedrängnis und liess sie um ihr ökonomisch selbständiges Weiterbestehen bangen. Das auf eine wenig mobile, vorwiegend ländliche und sesshafte Bevölkerung zugeschnittene armenrechtliche Heimatprinzip erwies sich zunehmend als nicht mehr zeitgemäss, um die Not der Leute lindern und die überforderten Gemeindehaushalte sanieren zu können. Die Ereignisse des Ersten Weltkrieges und die anschliessenden langen Krisenjahre erschwerten die Lebensumstände der Bevölkerung weiter, sodass einschneidende, grundsätzliche Veränderungen am bisherigen Finanzierungssystem der Armenpflege schliesslich unumgänglich wurden.

Der Hebel musste also in erster Linie bei der Kostenverteilung angesetzt werden. Mit dem Fürsorgegesetz von 1920 hatte der Kanton einen ersten Tatbeweis erbracht, dass er sich seiner sozialpolitischen Verantwortung gegenüber den Gemeinden durchaus bewusst war, sie in ihrem Kampf gegen Armut organisationsmässig wie auch finanziell zu unterstützen. Das armenrechtliche Heimatprinzip war mit einer allerdings nur bescheidenen Entlastung für die Gemeinden mit dem 1923 erlassenen und mehrfach revidierten Konkordat betreffend die wohnörtliche Unterstützung durchbrochen worden. So setzte sich die Erkenntnis durch, dass für eine dauerhafte Gesundung der Gemeindehaushalte die Wohngemeinden vermehrt herangezogen werden mussten. Die am meisten unter den drückenden Armenlasten leidenden Gemeinden verlangten immer eindringlicher eine gerechtere Lastenverteilung durch Aufgabe des reinen Heimatprinzips und eine Mitbeteiligung auch der Wohngemeinden der Unterstützungsbedürftigen.

Die ökonomische Gesundung der Gemeinden musste also neben dem interkantonalen verstärkt auch über einen innerkantonalen, armenspezifischen «Finanzausgleich» gefunden werden. Der Einbezug auch der eigentlichen Nutzniesser der ausserhalb ihrer Heimatgemeinde Wohnenden ins Finanzierungssystem des Armenwesens und damit eine Änderung des armenrechtlichen Strukturprinzips erforderte aber nichts weniger als einen eigentlichen armenpolitischen «Philosophiewandel». Historische, gewohnheitsmässig eingespielte Pfade sollten zugunsten einer gerechten Aufteilung der Armenlasten auf verschiedene Lastenträger verlassen werden.

Die kantonale Armenordnung von 1857 bedurfte deshalb einer dringenden und durchgreifenden Revision. Noch im 19. Jahrhundert hatten entsprechende Bestrebungen eingesetzt. Die Bündnerische Gemeinnützige Gesellschaft stand mit ihren Vorschlägen schon in den Jahren 1863 und 1885 an vorderster Front. Vor allem die Frage, ob das Heimatprinzip angesichts veränderter Verkehrs- und Niederlassungsverhältnisse noch zeitgemäss sei und Graubünden nicht auch auf das andernorts schon eingeführte Territorialitätsprinzip umschwenken solle, erhitzte die Gemüter. Am armenrechtlichen Grundsatz wurde aber innerhalb des Kantons nicht ernsthaft gerüttelt, auch wenn wenigstens die Einführung der teilweisen wohnörtlichen Armenunterstützung «wohl überall als ein notwendiger Akt der Gerechtigkeit erkannt» worden war.[1] Daneben galt das Augenmerk schon früh auch der Organisation der Armenpflege mit der viel diskutierten und kritisierten Kreisarmenkommission im Besonderen.[2] So konstatierte etwa auch die in den 1890er-Jahren eigens eingesetzte kleinrätliche Spezialkommission, dass bei diesem Aufsichtsorgan «in der Tat nach allgemein

1 So der Kleine Rat in seiner armenrechtlichen Botschaft 1930, S. 1, 14.

2 Vgl. dazu oben Kap. IV.2.1.2.

übereinstimmendem Urteil auch der Hauptübelstand in unserem gegenwärtigen Armenwesen [ist]. Es fehlt durchaus an der gehörigen Kontrolle über die Handhabung der Armenordnung in den Gemeinden».[3] Später richtete sich die Aufmerksamkeit etwa auf die «Vagantenfrage», um sich ab den 1920er-Jahren dann hauptsächlich der Finanzierungsfrage zu widmen. Mehrere Versuche des Kleinen Rates, die Wohngemeinden der Unterstützungsbedürftigen in die Finanzierung einzubeziehen und damit auch einen staatspolitischen Konfliktstoff zu entschärfen, blieben im Stadium der Expertenberichte oder der parlamentarischen Beratung stecken. Keine Unterstützung fand insbesondere die Revisionsvorlage von 1930/31, welche eine Teilung der Armenlasten zwischen Heimat- und Wohnortsgemeinde und danach auch eine gleichwertige Beteiligung des Kantons vorgesehen hatte. Der Weg, die Armenlasten zwischen der Heimatgemeinde des Bedürftigen und dessen Wohngemeinde für die innerkantonale Armenpflege aufzuteilen, blieb weiterhin steinig.[4] Und eine nur am Rande aufgeworfene Variante, alle Armenausgaben mit der gesamten Armenverwaltung dem Kanton zu übertragen, d. h. eine Staatsarmenpflege zu installieren, wurde schnell verworfen. Einer damit verbundenen Verstaatlichung der teilweise stattlichen, sorgsam geäufneten Armenfonds zahlreicher Gemeinden gab man von vornherein keine Chance auf mehrheitsfähige Unterstützung. Den Grossteil der Armenlasten hatten damit weiterhin die Heimatgemeinden zu tragen; eine gerechte Aufteilung liess auf sich warten.

So war sämtlichen Bemühungen, die Armenordnung endlich zu revidieren, aus unterschiedlichen Gründen zunächst kein Erfolg beschieden. Von der Eingabe der Gemeinnützigen Gesellschaft «für eine erspriesslichere Organisation des Armenwesens» im Jahr 1863 bis zur unerwartet deutlichen Annahme des neuen Armengesetzes am 24. April 1955[5] durchliefen die Revisionsanstrengungen eine eigentliche Leidensgeschichte.[6] Die starren Fronten liessen den Motionär für die Revision der Armenordnung von 1857 bei seiner Eingabe denn auch mutmassen, «dass angesichts der Komplexität des Problems dessen Lösung nur ein Kompromiss zwischen den Gemeinden, die mehr zu bezahlen hätten, und den bedrängten Gemeinden, die dadurch entlastet würden, sein könne [...]. Die Neugestaltung der Verhältnisse werde zu einem Prüfstein bündnerischer Solidarität werden.»[7]

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

Die armenrechtlichen Konkordate machten es deutlich: Das Armenwesen erfuhr seine Regelung nicht allein durch die kantonale Armenordnung bzw. das Armengesetz, sondern auch durch eine Vielzahl anderer, z. B. interkantonaler Grundlagen. Diese entfalteten ihre Wirkung, wenn die armenrechtlich relevanten Beziehungen, nämlich Heimatzugehörigkeit einerseits und Wohnsitz bzw. Aufenthalt andererseits, kantonsübergreifender Natur waren. Mit der Niederlassungsfreiheit und den damit einhergehenden Veränderungen der Bevölkerungsstrukturen gewannen deshalb Normen, welche unabhängig vom kantonalen Recht erlassen wurden, an Bedeutung. Neben interkantonalen Vereinbarungen waren dies das Bundesrecht und die internationalen Staatsverträge.

Diese Parallelität von Regelungen mit armenrechtlichem Bezug bestand zwar auch schon unter Geltung der Armenordnung von 1857. Mit dem neuen Armengesetz erfuhren die Grundgedanken der überkantonalen Erlasse, nämlich die Aufteilung der Armenlasten auf verschiedene Kostenträger, nun aber auch im innerkantonalen Verhältnis Anerkennung. Das neue Gesetz stand damit nicht mehr im schroffen Widerspruch zu den bevölkerungspolitischen Entwicklungen jener Zeit. Noch wichtiger aber war, dass dieses Gesetz den in den staatlich übergeordneten Erlassen enthaltenen Solidaritätsgedanken ebenfalls aufnahm und so zu einer Art «ideellen Harmonisierung» in der öffentlichen Armenpflege beitrug.

---

3 Bericht der kleinrätlichen Spezialkommission zu einer revidierten Armenordnung (StAGR VBr 4/25, S. 20–21).

4 Vgl. dazu Kap. IV.5.6.

5 Das Gesetz wurde mit 15 279 Ja- zu 2827 Nein-Stimmen angenommen (vgl. HBG IV, S. 350). Vgl. auch Bündner Tagblatt Nr. 133 vom 11. Juni 1958.

6 Vgl. dazu im Einzelnen die Botschaft vom 24. September 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 217–224; Joss/Vögeli, Anhang 14, S. A 16–17.

7 VGR vom 19. November 1953, S. 333; vgl. auch mehrfach zitierte B 1954, S. 201, 252.

## 3. Aufbau und Organisation: Annäherung an wohnörtliche Armenpflege bei vereinfachter Organisationsstruktur

### *3.1. Fortschrittliche Armenpflege mit armenpolizeilichem Einschlag*

«Dringlich sei die Neuverteilung der Armenlasten, aber allein dieses Ziel zu verfolgen wäre falsch, denn in der kommenden Gesetzgebung müssen die Aufgaben der Vorsorge, Fürsorge und Erziehung zu ihrem Rechte kommen.»[8] So umriss der Motionär für ein neues Armengesetz den Anforderungskatalog für eine neue armenrechtliche Ordnung. Neben einer ausgewogeneren finanziellen Aufteilung der Kosten für Unterstützungsleistungen auf Heimatgemeinde, Wohngemeinde und Kanton musste ein Ziel des neuen Gesetzes auch darin bestehen, die Grundzüge einer neuzeitlichen Armenfürsorge zu normieren. Sodann offenbarte die Forderung aber auch die enge thematische Verzahnung zwischen den sozialpolitischen Aufgaben der traditionellen Armenpflege und dem Fürsorgewesen, obwohl das Fürsorgegesetz von 1920 deren formale Trennung eingeleitet hatte.

Während in früheren armenrechtlichen Ordnungen strenge und oft unwirksame armenerzieherische bzw. armenpolizeiliche Massnahmen zu den «Requisiten der öffentlichen Armenpflege»[9] gehörten, beschränkte sich das neue Armengesetz im Wesentlichen auf Massnahmen zur Vermeidung drohender oder zur Behebung eingetretener persönlicher Bedürftigkeit. Danach hatte die Armenpflege den Ursachen der Bedürftigkeit nachzugehen und nötigenfalls gestützt auf das Fürsorgegesetz bei der Vormundschaftsbehörde die erforderlichen Anträge zu stellen, wobei solche auch vom kantonalen Fürsorgeamt gestellt werden konnten.[10] Die Bedürftigkeit, ob selbst verschuldet oder nicht,[11] war also die einzige Voraussetzung für die Unterstützungsberechtigung. Zur Aufgabe der Armenbehörden gehörte es aber ebenso, Armengenössigkeit zu vermeiden, bevor überhaupt öffentliche Unterstützungsmittel eingesetzt werden mussten. Im fürsorglichen und präventiven, auf Ursachenforschung beruhenden Charakter des neuen Gesetzes spiegelten sich die neuen Prinzipien einer professionalisierten Hilfsarbeit wider.[12] Nicht mehr von einem paternalistischen, sondern in erster Linie von einem gleichberechtigten Verhältnis zwischen Bedürftigem und Unterstützendem sollte das moderne Fürsorgeverständnis geprägt sein, womit «weiche» Faktoren zunehmend Einzug in die Armenpflege hielten.

Dennoch musste auch das neue Armengesetz stellenweise auf armenpolizeiliche und erzieherische Massnahmen zurückgreifen. Dies zeigte sich in der Bestimmung, dass «arbeitsscheue», «trunksüchtige» oder «liederliche» Bedürftige zur Enthaltsamkeit und Arbeit anzuhalten und nötigenfalls in eine zweckentsprechende Anstalt einzuweisen seien.[13] Insgesamt regelte der erste Abschnitt des Armengesetzes jenen Teil der Armenfürsorge, mit dem diese den Bedürftigen gegenüber in Erscheinung trat. Die vom Grossen Rat am 25. November 1955 erlassene Verordnung über die Armenpolizei[14] ergänzte diesen polizeilich-repressiven Inhalt des Armengesetzes mit der Begründung, dass es darüber hinaus noch einiger weiterer polizeirechtlicher Bestimmungen im Armenwesen bedürfe. Anlass dazu gab das immer noch bestehende Bettel- und Landstreicherwesen, weil diesem durch den Ausbau der staatlichen Armenfürsorge allein nicht beizukommen war. Durch die bettelnden «Schmarotzer» sah der Staat nach wie vor die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdet, weshalb er das Verbot, das in der alten Armenordnung nur den Haus- und Strassenbettel umfasst hatte, auf den Bettel in jeder Form ausdehnte. Auch wurde Behörden und Privaten untersagt, weiterhin Bettelbriefe auszustellen. Überbleibsel der früheren «Bettelschübe» zeigten sich noch darin, dass Bettler und Landstreicher je nach Herkunft der kantonalen Wohnsitzgemeinde oder dem Heimatkanton zuzuführen und Ausländer allenfalls über die Landesgrenze zurückzuschaffen waren. Auch konnte der Gemeindevorstand solchen Personen unter Umständen die Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung aus armenpolizeilichen Gründen verweigern und entziehen.

Die Aufteilung der Armenlasten auf Kanton, Heimat- und Wohngemeinde (Abschnitte II und III) bildete den eigentlichen Kern des neuen Gesetzes und den eigentlichen Grund für eine Neuausrichtung in der Armenfürsorge. Der abschliessende

8 VGR vom 19. November 1953, S. 333.
9 Mittner (1961), S. 18.
10 Vgl. zu den Zuständigkeiten gemäss Fürsorgegesetz Kap. VI.2.2.2.
11 B vom 24. September 1954, S. 242.
12 Vgl. dazu grundlegend Matter (2011a), S. 133–164, 267–295.
13 Art. 3 Abs. 2 des Armengesetzes (vgl. Anhang 1).
14 aRB, S. 1440; vgl. B vom 16. September 1955, S. 95.

vierte Abschnitt regelte die neu eingerichtete Behördenorganisation.

Die grossrätliche Vollziehungsverordnung zum Armengesetz vom 19. November 1954[15] schliesslich enthielt einige zentrale Bestimmungen, welche aufgrund ihrer Bedeutung durchaus Gesetzescharakter aufwiesen.[16] So verlangte sie etwa von der Heimatgemeinde des Unterstützungsbedürftigen, dass sie Vermögens- und Erwerbssteuern in der Höhe von mindestens 50 Prozent des kantonalen Steuerertrages erhob, ansonsten sie voll unterstützungspflichtig war. Im Sinne einer Art «fiskalischen Äquivalenz» bzw. gemäss dem Grundsatz, dass der Nutzniesser einer Leistung sich an den entsprechenden Kosten wenigstens zu beteiligen hat, forderte der Kanton von den Heimatgemeinden also eigene finanzielle Anstrengungen, damit diese im Gegenzug von Entlastungen profitieren könnten.

### *3.2. Organisation: Jahrelanger Kritik Rechnung getragen*

Die schwerfällige Organisation der Armenordnung 1857 mit den Gemeindearmenkommissionen, den Kreisarmenbehörden als untere Aufsichtsbehörde und dem Kleinen Rat als oberes Aufsichtsorgan stand von Anfang an unter keinem guten Stern. Insbesondere die mittlere Instanz hatte früh den Unmut sowohl der Öffentlichkeit als auch des Kleinen Rates auf sich gezogen. Ihr wurden Unfähigkeit, mangelndes Interesse und fehlende Kooperationsbereitschaft vorgeworfen. Sie konnte die ihr zugedachte Rolle als Scharnier zwischen der Gemeindearmenkommission und dem Kleinen Rat nur selten zufriedenstellend erfüllen. Zuletzt erschöpfte sich ihre Tätigkeit im Wesentlichen darin, die Rechnungen der Gemeindearmenämter dem kantonalen Armenamt mitzuteilen.[17] Eine organisatorische Neuausrichtung gelang aber erst mit dem neuen Armengesetz knapp 100 Jahre später.

#### *3.2.1. Zweistufiger Aufbau vereinfacht organisatorische Abläufe*

Dem Anspruch des neuen Gesetzes, die Ordnung des Armenwesens möglichst einfach und überschaubar auszugestalten, folgten auch dessen organisationsrechtliche Bestimmungen. Die Kreisarmenbehörden als mittlere Organisationsebene der Armenordnung von 1857 hatten sich als Hemmschuh beim Vollzug der Armenpflege erwiesen und ihre Bedeutung im Laufe der Zeit eingebüsst, weshalb sie mit dem neuen Armengesetz ersatzlos fallen gelassen wurden. Die nunmehr schlankere Organisation bestand auf Gemeindeebene dort, wo keine «bürgerliche Armenpflege» existierte, aus einer drei- bis siebengliedrigen «allgemeinen Armenpflege».[18] Die einzige verbliebene Aufsichtsbehörde bildete der Kleine Rat mit dem zuständigen Departement.[19]

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

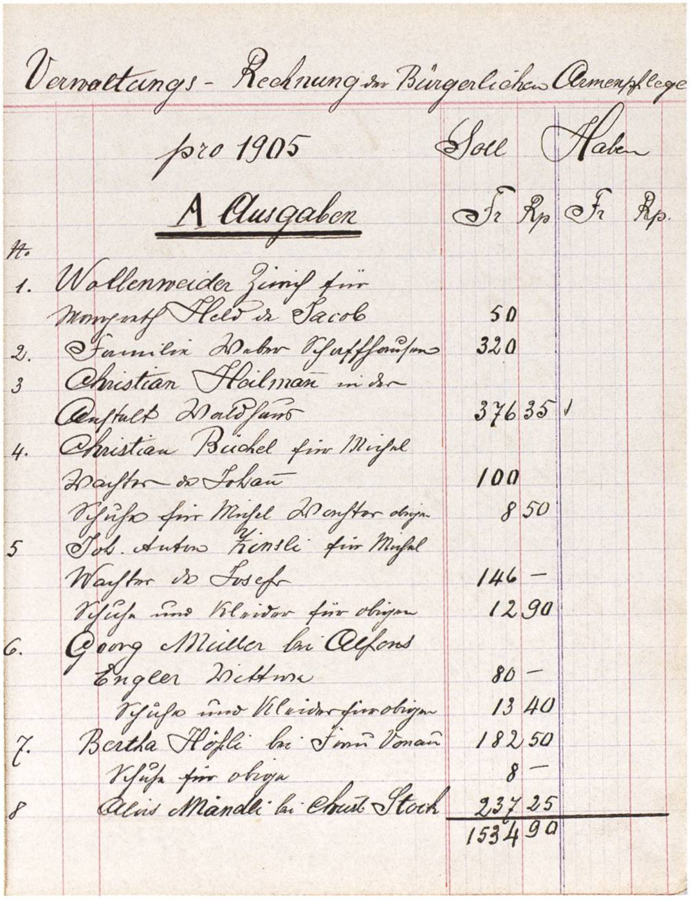
Die Kantonsverfassung von 1892 hatte es in Übereinstimmung mit dem Niederlassungsgesetz von 1874 den Gemeinden überlassen, die Armenfürsorge entweder der Bürgergemeinde oder der politischen Gemeinde zuzuweisen. An diesem komplementären Verhältnis bzw. am Status quo änderte das Armengesetz nichts. Diese Zuständigkeitsordnung hatte sich seit Inkrafttreten des Niederlassungsgesetzes offensichtlich bewährt. Jedenfalls gab es in den Beratungen des Grossen Rates hierzu keine kritischen Voten.[20] Das Armengesetz unterschied demnach ausdrücklich zwischen der «bürgerlichen Armenpflege» und der «allgemeinen Armenpflege».

War eine bürgerliche Armenpflege organisiert bzw. wurde eine solche noch geschaffen, übernahm diese die «volle Armenpflege» für ihre Bürger.[21] Diese gestaltete sich aber unterschiedlich, je nachdem, ob der Bedürftige innerhalb oder ausserhalb seiner Bürgergemeinde wohnhaft war.

Für die in ihrer Bürgergemeinde Verarmten oblag der bürgerlichen Armenpflege die Durchführung der armenpflegerischen Massnahmen gemäss Armengesetz, d. h. die Bürgergemeinde hatte wie bisher für die Unterstützung ihrer Bürger zu sorgen, welche «in Geld oder Naturalien zugewendet oder durch Versetzung in eine geeignete Familie oder Anstalt» geleistet werden konnte.[22] Bei den ausserhalb ihrer Bürgergemeinden wohnhaften Bedürftigen lag es in der Zuständigkeit der betreffenden Wohngemeinde bzw. der

---

15 aRB, S. 1437.
16 Vgl. auch VGR vom 18. November 1954, S. 284.
17 B vom 24. September 1954, S. 251; vgl. zur Kritik an den Kreisarmenbehörden Kap. IV.2.1.2.
18 Art. 17 Armengesetz.
19 Art. 21 Armengesetz.
20 VGR vom 18. November 1954, S. 290.
21 Art. 16 Armengesetz.
22 Art. 2 Armengesetz.



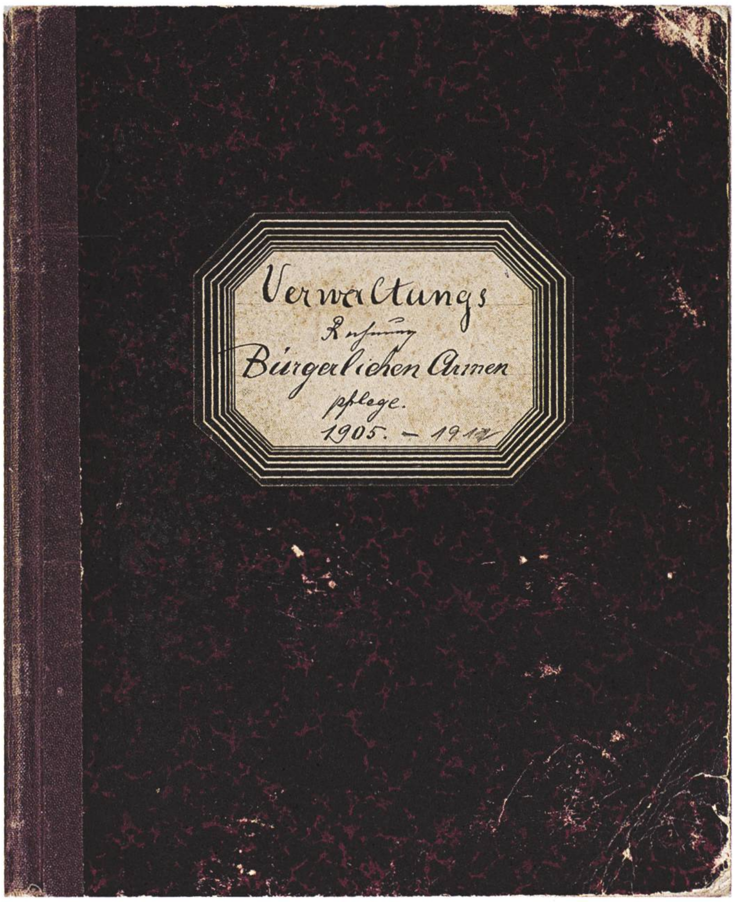




*Abbildung 29: Verwaltungsrechnung der «bürgerlichen Armenpflege» Zizers pro 1905.*
Quelle: Archiv BüG Zizers, Verwaltungsrechnung bürgerlicher Armenpflege 1905–1912.

«allgemeinen Armenpflege», für entsprechende Unterstützungen zu sorgen. Wie weit diese dann die finanzielle Belastung hieraus zu leisten hatte, bestimmte sich nach den Regelungen über die Ersatzpflicht der Heimatgemeinde. In diesen Fällen durften direkte Unterstützungen an Bedürftige durch die Armenpflege der Heimatgemeinde nur durch Vermittlung der wohnörtlichen oder allgemeinen Armenpflege geleistet werden.[23] Damit sollte verhindert werden, dass Armenunterstützungen während der Karenzfrist von der Bürgergemeinde selbstständig ausgerichtet wurden und die Kontrolle damit verloren ging. Die «volle bürgerliche Armenpflege» beinhaltete demnach also zweierlei: Für die in ihrer Bürgergemeinde wohnhaften Bedürftigen richtete sie eigenverantwortlich armengesetzliche Unterstützungen aus. Für die ausserhalb ihrer Bürgergemeinde armengenössig gewordenen Bürger hatte sie der Wohngemeinde Ersatzpflicht für deren Auslagen zu leisten. Die »allgemeine Armenpflege« ihrerseits kam in allen anderen Fällen zum Tragen, so vor allem auch dann, wenn in einer Gemeinde gar keine bürgerliche Armenpflege organisiert war. Bei einem Wechsel innerhalb des Kantons musste dann die neue Wohnsitzgemeinde die Armenfürsorge übernehmen. Darüber hinaus galt die Zuständigkeit der Wohnsitzgemeinde auch für die Bürger anderer Kantone, soweit nach speziellem Recht überhaupt die Unterstützung am Wohnsitz zu erfolgen hatte.

Wie früher gezeigt, wies das kantonale Recht die Armenfürsorge der politischen Gemeinde zu.[24] Wurde nun eine Person in einer ausserkantonalen Gemeinde armengenössig, so wandte sich die Letztere folglich an die dem Bürgerort des Unterstützten zugehörige Einwohnergemeinde, um ihre Ersatzforderung geltend zu machen. Auch in solchen interkantonalen Fürsorgefällen kam der bürgerlichen Armenpflege, sofern sie überhaupt organisiert war, also die Funktion einer einfachen Zahlstelle zu, während die entsprechende politische Gemeinde bloss als eine Art Durchlaufstelle fungierte.

23 Vgl. Art. 3 der Vollziehungsverordnung zum Armengesetz.

24 Vgl. dazu unter Kap. V.4.1.1.

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

### *4.1. Überfällige Anpassung an lange währende Entwicklung*

Die hohen Armenlasten und die dominierende Rolle dieser Ausgabenkategorie im Finanzhaushalt vieler Gemeinden hatten im Laufe der Jahre zu einem gesellschaftlichen und politischen Gesinnungswandel geführt. Angesichts des offensichtlichen Zusammenhanges zwischen der erhöhten Mobilität der Bevölkerung und dem steigenden Unterstützungsaufwand konnte nur die endgültige Abkehr vom strikten Heimatprinzip die finanzielle Not mancher Gemeinde lindern. Das Bewusstsein war gereift, dass es für die Lösung des Problems einer verstärkten, vor allem finanziellen Solidarität zwischen den Trägern der öffentlichen Armenfürsorge bedurfte. Dieser Überzeugung standen in der Vergangenheit die auseinandergehenden Interessen der Gemeinden hinderlich im Weg. Nachdem die Armenlasten jahrzehntelang einseitig von den Heimatgemeinden zu tragen gewesen waren, obsiegte letztlich die staatspolitische Einsicht, dass es vorab den kleinen, finanziell hoffnungslos überforderten Berggemeinden nicht mehr zugemutet werden konnte, durch das veraltete System jede Entwicklungsperspektive zu verlieren. Die Anpassung des Finanzierungsprinzips begegnete im Vorfeld der Abstimmung über das neue Armengesetz denn auch keiner grundsätzlichen Opposition. In den Beratungen des Grossen Rates blieb der Grundsatz ebenso unangefochten.[25]

### *4.2. Der Unterstützungswohnsitz als eingeschränktes Wohnsitzprinzip*

Die Armenfürsorge, also die Organisation der Armenpflege und die Finanzierung der Armenlasten, oblag nicht mehr wie bisher der Heimatgemeinde, sondern der Wohngemeinde des Bedürftigen (sofern dieser nicht in seiner Heimatgemeinde wohnhaft war).[26] Sie wurde neu das armenpflegerische Subjekt. Der zivilrechtliche Wohnsitz gemäss Art. 23 Zivilgesetzbuch,[27] der einen abrupten und vollständigen Übergang vom Heimatprinzip zum Wohnortsprinzip zur Folge gehabt hätte, konnte aber noch nicht als Grundlage für die Finanzierung der Armenlasten herangezogen werden. Für die besonderen Bedürfnisse des Armenrechts war vielmehr ein davon abweichender, abgeschwächter Status zu bestimmen.[28] Mit dem Unterstützungswohnsitz, den das fürsorgepflichtige Gemeinwesen eines Bedürftigen bestimmte, wurde das rechtliche Vehikel für einen teilweisen Einbezug der Wohnortsgemeinde zur Finanzierung der Armenlasten gefunden.

Billigerweise sollte jene Gemeinde die höheren Armenlasten tragen, zu welcher der Bedürftige eine stärkere Beziehung hatte. Indem der Kanton die Regelung des interkantonalen Konkordates über die wohnörtliche Unterstützung von 1937[29] übernahm, liess er sich aber auch von praktischen Überlegungen leiten. Mit dieser Lösung – so die Regierung in ihrer einschlägigen Botschaft an den Grossen Rat – könne die Spruchpraxis der Konkordatsbehörden auch für den Kanton im interkommunalen Verhältnis fruchtbar gemacht werden und sich eine einheitliche und konstante Praxis entwickeln.[30]

*Vor allem wegen der kostenintensiven Anstaltseinweisungen kam der* ***Frage des Unterstützungswohnsitzes*** *eine wichtige Rolle zu. Das Konkordat von 1960 übernahm die entsprechende Regelung aus der Fassung von 1937, womit diese auch für die innerkantonalen Verhältnisse massgebend war. Danach begründeten der Aufenthalt einer Person in einer Anstalt und die behördliche oder vormundschaftliche Versorgung einer mündigen Person in Familienpflege keinen Konkordats- bzw. Unterstützungswohnsitz (Art. 6 Abs. 3). Der Grundsatz bestand also darin, dass weder der unfreiwillige noch der freiwillige Aufenthalt in einer Anstalt am Ort, wo diese gelegen war, Wohnsitz begründete. Der massgebende Unterstützungswohnsitz lag damit in jenem Kanton bzw. in jener Gemeinde, in welcher sich der Bedürftige mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhielt (Art. 4 Abs. 1).*

25 VGR vom 17. November 1954, S. 276.

26 Art. 5 Abs. 1 Armengesetz.

27 Danach befindet sich der Wohnsitz einer Person an dem Orte, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält.

28 Vgl. RP VIII Nr. 6540.

29 Vgl. Art. 6 Abs. 1 Armengesetz.

30 Vgl. B vom 24. September 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 245.

*Der anwendungstechnische Vorteil, dass die konkordatsrechtliche Praxis für die innerkommunalen Fälle herangezogen werden konnte, erwies sich bei der einen oder anderen Entscheidfindung als hilfreich. So auch im Jahr 1966, als die Regierung einen Streit zwischen den beiden Gemeinden Igis und Seewis i. P. zu entscheiden hatte.[31] Diese waren sich nicht einig, in welcher von ihnen H. S. den massgeblichen Unterstützungswohnsitz hatte. Der 1944 geborene H. S. war bei seiner ersten Einweisung in die Anstalt Kalchrain (Kanton TG) am 6. Juli 1963 noch nicht volljährig und teilte daher den Unterstützungswohnsitz seiner Eltern, die damals noch in Domat/Ems wohnhaft waren. Somit war damals auch diese Gemeinde für die Behandlung des Versorgungsfalles zuständig. Eine entsprechende Anmeldung zuhanden der heimatlichen Behörden wurde denn auch am 31. Juli 1963 von der Gemeindeverwaltung Domat/Ems dem Erziehungsdepartement eingereicht. Bei seiner zweiten Anstaltsversorgung am 12. Februar 1965 in die Arbeitserziehungsanstalt Witzwil (Kanton Bern) war H. S. volljährig und erwerbstätig. Er hatte damit selbstständigen Konkordatswohnsitz, und zwar nicht bei den inzwischen nach Seewis gezogenen Eltern, sondern aufgrund von Art. 6 Abs. 1 des Konkordates in der Gemeinde Igis, wo er seit dem 26. August 1964 arbeitete. Darin kam der Grundsatz zum Ausdruck, dass die Bevormundung des Bedürftigen auf die Begründung des armenrechtlichen Wohnsitzes keinen Einfluss hatte. Auch der volljährige Bevormundete hatte seinen Unterstützungswohnsitz dort, wo er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens tatsächlich aufhielt, sei es mit oder ohne Zustimmung des Vormundes. H. S. begründete also mit seiner polizeilichen Anmeldung vom 28. Oktober 1964 seinen Unterstützungswohnsitz in Igis.*

Die Übernahme der Konkordatspraxis ersparte es den kantonalen Behörden, eine eigene Praxis zu entwickeln. Diesem Vorteil zum Trotz blieb aber die Tatsache bestehen, dass das Konkordat von 1937 vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre abgeschlossen wurde. Es beabsichtigte deshalb, die Wohnkantone von den «schlechten Risiken» zu befreien.[32] Dies musste sich aber für die «Abwanderungskantone» bei den innerkantonalen Wartefristen, d.h. in der Frage, ab wann eine finanzielle Beteiligung der Wohngemeinde einsetzen sollte, nicht zwingend nachteilig auswirken.

Dieser Regelungsbereich gab zwar im Grossen Rat zu einigen kontroversen Voten Anlass; doch es blieb schliesslich bei der zweijährigen Dauer[33] gemäss Entwurf. Der zuständige Regierungsrat hatte erfolgreich argumentiert, dass bei einer vier Jahre währenden Frist die Einsparungen für die Gemeinden nur 49 205.– Franken und beim Kanton bloss 10 463.– Franken betrugen.[34] Im Sinne eines Kompromisses mussten weitere Sicherungen zugunsten der Wohngemeinde ins Gesetz aufgenommen werden. So sollte etwa eine Wohngemeinde nicht zur Kostenträgerin werden, wenn der Bedürftige vor seinem Zuzug das 60. Altersjahr bereits überschritten hatte. Zudem blieb während der ersten 25 Jahre nach einer Einbürgerung die Heimatgemeinde alleinige Kostenträgerin mit der Begründung, dass ihr ja die Einkaufssumme zugutekomme.

Traten die Voraussetzungen für eine wohnörtliche Beteiligung am Unterstützungsaufwand[35] ein, verringerte sich die zu erbringende Leistung der Heimatgemeinde mit zunehmender, abgestufter Wohndauer des Bedürftigen. Die nur noch teilweise Übernahme der Aufwendungen durch die Heimatgemeinde setzte nach einer zweijährigen Karenzfrist ein.[36] Im weiteren Zeitverlauf teilten sich Heimat- und Wohngemeinde die nicht durch die ordentlichen Beiträge des Kantons gedeckten Unterstützungskosten im folgenden Verhältnis:

31 Vgl. RP VIII Nr. 6540.

32 Thomet (1994), S. 23, Rz. 9. Das Konkordat postulierte deshalb auch eine vierjährige Wartefrist.

33 Den Vorschriften über die Wohndauer und die Wartefrist kam rückwirkende Kraft zu, d.h., die Wohngemeinde hatte sich sofort an den Kosten zu beteiligen, so wie wenn das Armengesetz schon bestanden hätte. Sie hatte sich also z.B. je nach der Wohndauer des Bedürftigen schon ab Inkrafttreten des Armengesetzes am 1. Januar 1956 mit drei Viertel der Unterstützungskosten zu beteiligen.

34 VGR vom 17. November 1954, S. 278–279.

35 Die Aufwendungen für die Fürsorgeleistungen umfassten insbesondere die Unterstützungskosten, dagegen nicht die allgemeinen Kosten für die armenamtliche Tätigkeit als solche (Sitzungsgelder, Honorar des Armenpflegers, Bürokosten usw.). Diese waren in jedem Fall von der Wohngemeinde zu tragen.

36 Vgl. Art. 8 Armengesetz.

| Wohnsitzdauer | Heimat-gemeinde | Wohn-gemeinde |
|---|---|---|
| Für die ersten acht Jahre, d. h. bis insgesamt zehn Jahre | 3/4 | 1/4 |
| Für die nächsten zehn Jahre | 1/2 | 1/2 |
| Für alle folgenden Jahre | 1/4 | 3/4 |

*Tabelle 50: Aufteilung der Armenunterstützung zwischen Heimatgemeinde und Wohngemeinde gemäss Armengesetz 1955.*

Die Heimatgemeinden wurden damit nach langen 20 Jahren seit Wohnsitznahme noch mit einem Viertel der Unterstützungslasten in Anspruch genommen. Dies deutet zusammen mit den weiteren Absicherungen zugunsten der Wohngemeinde auf die grossen Vorbehalte hin, welche man der Aufgabe des Heimatprinzips in weiten Kreisen noch immer entgegenbrachte. Die Politik und auch die Gesellschaft sahen zwar ein, dass die neuen gesellschaftlichen Verhältnisse eine gerechtere Aufteilung der Armenlasten erforderten; doch die Tür für einen stärkeren oder gar vollständigen Übergang zur wohnörtlichen Unterstützung blieb vorderhand geschlossen. Für einen solch radikalen Bruch mit der Vergangenheit war die Zeit um die Jahrhundertmitte noch nicht reif.

Aber auch die nur eingeschränkte Verteilung der Armenlasten nach dem Wohnortsprinzip[37] wäre kaum denkbar gewesen ohne den starken Einbezug des Kantons als Finanzierungsträger. Um dessen wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit war es jedoch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, noch unter Geltung der Armenordnung von 1857, nicht gut bestellt, was ihn zu einem zurückhaltenden Einsatz staatlicher Finanzmittel zwang.[38] Um den Wechsel zum teilweisen Wohnortsprinzip, an dem der Kanton ein hohes staatspolitisches Interesse hatte, nicht zu gefährden, war dieser nun aber veranlasst, sich in erheblichem Masse an den Armenlasten zu beteiligen. Die vorteilhaften wirtschaftlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen ab der Mitte des 20. Jahrhunderts begünstigten die Absicht.

### *4.3. Heimruf und Heimschaffung im Besonderen: Anpassung der Praxis*

Die Heimschaffung und der Heimruf[39] waren in der Praxis seit jeher vielseitiger Kritik ausgesetzt. Die Massnahmen wurden von den Gemeinden uneinheitlich und nicht selten willkürlich angewendet; die Betroffenen selber empfanden sie oft zu Recht als unwürdig und schikanös. Wie oben gezeigt, waren unter der Geltung der Armenordnung von 1857 sowohl bei der Wohnsitz- als auch bei der Heimatgemeinde in erster Linie ökonomische Interessen massgebend dafür, ob von diesem Instrument Gebrauch gemacht wurde oder nicht.[40] Mit dem teilweisen Übergang zum Wohnortsprinzip erhielten die beiden Instrumente auch aus Gründen der Finanzierungszuständigkeit eine neue Bedeutung.

Das neue Armengesetz erklärte für die beiden armenrechtlichen Institute nicht nur im interkantonalen, sondern auch im innerkantonalen Verhältnis die Grundsätze des Konkordates betreffend die wohnörtliche Unterstützung von 1937[41] für anwendbar.[42] Für den Entzug der Niederlassung des Betroffenen mussten also gesetzlich umschriebene Gründe vorliegen. Die Wohnsitzgemeinde durfte demnach einen Armengenössigen nur noch heimschaffen, wenn dieser seine Bedürftigkeit durch «moralische Schwächen» bzw. eigenes «verwerfliches Verhalten» wie etwa «Misswirtschaft», «Verwahrlosung», «Trunksucht» oder «Liederlichkeit» herbeigeführt hatte.[43] Für die Heimatgemeinde ihrerseits war vorausgesetzt, dass sie einen im Kanton wohnhaften Bürger dann heimrufen konnte, wenn er dauernd in einer Anstalt oder in einer Familie versorgt war und damit dauernd unterstützt werden musste. Wenn weiter gefordert wurde, dass die Heimschaffung im Interesse des Betroffenen liegen musste, so mochte die Heimatgemeinde in den meisten Fällen noch immer anderer Ansicht sein, standen bei ihr doch finanzielle Überlegungen im Vordergrund.

---

37 Durch den Einbezug der Wohngemeinden in die Neuverteilung der Armenlasten gelangte in Graubünden erstmals der Grundsatz des indirekten horizontalen Finanzausgleichs zur Anwendung (im Gegensatz zum «direkten» Finanzausgleich, worunter – trotz Rückerstattungspflicht – die über die Gemeindeverwaltungskontrolle aufgewendeten Mittel von jährlich rund 350 000 Franken für die unterstützten Gemeinden verstanden wurden [vgl. B 1956 betreffend den Erlass eines Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich, S. 1]).

38 Vgl. dazu Kap. IV.8.

39 Vgl. zu diesen Massnahmen Kap. IV.5.2.

40 Vgl. Kap. IV.5.6.1.

41 Art. 13 und 14 des Konkordates.

42 Vgl. Art. 6 Abs. 4 Armengesetz.

43 Vgl. zu diesen Entmündigungsgründen Kommentar zum ZGB, Egger, Das Familienrecht, dritte Abt.: Die Vormundschaft, Art. 369–370, Zürich 1948.

Auch wenn diese Entzugsgründe weiterhin einen breiten behördlichen Spielraum zuliessen, sollte mit der Anlehnung an das Konkordat einer oftmals willkürlichen und zwangsweise verordneten Massnahme wenigstens im Ansatz ein objektivierter, rechtsstaatlicher Anstrich verliehen werden.

Nur wenige Jahre nach dem Inkrafttreten des neuen Armengesetzes wurden die Bestimmungen des revidierten Konkordats von 1960 auch auf kantonaler Ebene richtungsweisend. Vor dem Hintergrund einer modernen Fürsorge liessen sich die beiden armenrechtlichen Massnahmen nicht mehr rechtfertigen. Indem die Vereinbarung auf sie verzichtete, verloren sie auch für die innerkantonalen Verhältnisse ihre Bedeutung und fanden künftig kaum noch Anwendung.

## 5. Neuverteilung der Armenlasten mit differenzierter Ausgestaltung

### *5.1. Massgebliche kantonale Mitbeteiligung*

Dem Kanton war bewusst, dass sich jede Neuverteilung der Armenlasten im Sinne eines Wechsels zum Wohnortsprinzip auf seinen Finanzhaushalt und denjenigen der Gemeinden auswirkte. Ein schematisches Vorgehen wie etwa eine gleichmässige Aufteilung der Aufwendungen auf Kanton, Heimatgemeinde und Wohngemeinde musste aber verworfen werden, weil die Gemeinden in den verschiedenen Unterstützungskategorien[44] höchst unterschiedlich belastet wurden.[45] Der Kanton war aber grundsätzlich bereit, sich wenigstens an den meisten Ausgaben für Armutsbedürftige mit einem Drittel zu beteiligen.[46]

### *5.2. Eingeschränkte Beitragskategorien für kantonale Leistungen*

Um die tatsächlichen Anteile der Lastenträger an den Unterstützungskosten zu berechnen, bedurfte es zusätzlich des Einbezugs des Kantons mit dessen ordentlichen Beiträgen. Hierfür wurden dieselben Kosten herangezogen, welche für die Berechnung der Ersatzpflicht der Heimatgemeinde massgebend waren. Weil auch der Beitrag des Kantons in erster Linie einem gerechten «Lastenausgleich»[47] dienen sollte, knüpfte er im innerkantonalen Verhältnis (und damit für den Hauptanwendungsfall) seine Beteiligung an die gleichen Voraussetzungen wie bei der Ersatzpflicht der Heimatgemeinde. Demnach vergütete also der Kanton den Gemeinden ein Drittel ihrer Kosten für Armenunterstützungen für Kantonsbürger, die im Kanton, aber nicht in ihrer Heimatgemeinde wohnten.[48] Für unterstützungsbedürftige Bürger, die in ihrer Heimatgemeinde Wohnsitz hatten, erhielten die Gemeinden somit keine Kantonsbeiträge; ebenso dann nicht, wenn für den Unterstützten mit Wohnsitz in einem anderen Kanton die Bürgergemeinde allein unterstützungspflichtig war.[49]

Aufgrund des Kantonsbeitrags von einem Drittel der Kosten für Armenunterstützungen ergab sich für die drei Kostenträger folgende Verteilung der Gesamtkosten:

| Wohnsitzdauer | Heimatgemeinde | Wohngemeinde | Kanton |
|---|---|---|---|
| Für die ersten acht Jahre | ½ | ⅙ | ⅓ |
| Für die folgenden zehn Jahre | ⅓ | ⅓ | ⅓ |
| Für alle folgenden Jahre | ⅙ | ½ | ⅓ |

*Tabelle 51: Kostenverteilung für Armenunterstützungen unter Heimat- und Wohngemeinde sowie Kanton.*

Ausser diesen ordentlichen Beiträgen postulierte das Armengesetz weitere darüber hinausgehende

---

44 Etwa Aufwendungen für Bürger, welche in der Heimatgemeinde oder in anderen Gemeinden des Kantons, in anderen Kantonen oder im Ausland wohnhaft waren, oder für solche in Anstalten (vgl. dazu Kapitel IV.5.5.).

45 Ein solcher Vorschlag brachte bereits die Vorlage 1930/31 zu Fall.

46 Vgl. B vom 24. September 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 224.

47 Aufgrund der schematischen Ausgestaltung des Kantonsbeitrages ist der «Lastenausgleich» in diesem Zusammenhang und, soweit der Ausdruck weiterverwendet wird, in einem eher untechnischen Sinne zu verstehen (vgl. zum Wesen des Lastenausgleichs als Teil des Finanzausgleichs im engeren Sinne B 2013–2014 betreffend die Reform des Finanzausgleichs im Kanton Graubünden [FA-Reform], S. 211, 248–256). Die vorliegenden Bedürfnisse gestatten es, «Lastenausgleich» und «Finanzausgleich» als synonyme Begriffe zu verwenden.

48 Art. 14 Abs. 1 lit. a Armengesetz (unter der Voraussetzung, dass die Heimatgemeinde nicht voll ersatzpflichtig im Sinne von Art. 7 Armengesetz war).

49 Vgl. Art. 14 lit. b in Verbindung mit lit. a Armengesetz.

Zuwendungen des Kantons an die Gemeinden.[50] So wurde der vor über 30 Jahren eingeführte «Vagantenkredit» weitergeführt,[51] und an den Bau von Gemeindearmenhäusern wurde ein Kredit in Aussicht gestellt. Schliesslich blieb unter den «ausserordentlichen Beiträgen» weiterhin die Defizitübernahme finanzschwacher Gemeinden vorbehalten.[52]

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

Im Vorfeld des neuen Armengesetzes erhob das zuständige Erziehungsdepartement bei den Gemeinden verschiedene Daten, um die finanziellen Auswirkungen der Vorlage abzuschätzen. In ihrer Botschaft zum neuen Armengesetz begründete die Regierung wortreich, weshalb das Zahlenmaterial der Gemeinden keine genauen Berechnungen über die tatsächlichen Auswirkungen der Revision zuliess. Die Erhebungen des Kantons fanden ausserdem in einer Phase des einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwungs statt. Die Entwicklung bei den Beitragsleistungen und die Auswirkungen des Systemwechsels auf die Gemeinden waren auch deshalb mit vielen Unsicherheiten behaftet. Aufgrund dieser Umstände war sich der Kanton bewusst, dass die Lastenberechnungen unsicher bleiben und die Folgen des neuen Gesetzes sich erst nach einer gewissen Anwendungszeit genauer feststellen lassen würden. Die Hochrechnungen für die künftigen finanziellen (Mehr-)Belastungen für den Kanton und einen Teil der Gemeinden bzw. der Entlastungen für einen anderen Teil gaben deshalb nur – aber immerhin – eine grobe Richtschnur für die betroffenen Körperschaften ab. Darüber hinaus erlaubten sie einen wertvollen und interessanten Überblick etwa über die «Gewinner» und «Verlierer» des Lastenausgleichs,[53] weshalb noch kurz dabei zu verweilen ist.

### *6.1. Kriterien für kantonale Unterstützungsbeiträge vs. kommunale Steuerhoheit*

Der Kanton verstand seine vermehrte Beteiligung an den Armenlasten der Gemeinden nicht zuletzt auch als Solidaritätsbeitrag. Deshalb und aus Rücksicht auf seine eigenen Finanzen knüpfte er sie an finanzielle Vorleistungen der Gemeinden, wollten diese für gewisse Unterstützungskategorien in den Genuss kantonaler Beiträge kommen.[54] Sie mussten Vermögens- und Erwerbssteuern in der Höhe von mindestens 50 Prozent des kantonalen Steuerertrages erheben, um eine kantonale Unterstützung an Aufwendungen für ihre Bürger, welche in einer Anstalt ausserhalb der Bürgergemeinde versorgt oder in anderen Kantonen oder im Ausland wohnhaft waren, beanspruchen zu können. Die gleichen Anforderungen galten für Beitragsleistungen an die Ausgaben für «Vaganten» und Zwangseingebürgerte wie auch an jene für den Bau von Gemeindearmenhäusern. Gemäss der Erhebung des Kantons erfüllten folgende 53 Gemeinden die Vorgabe nicht: Bergün, Bivio, Bondo, Brienz, Buseno, Cama, Clugin, Conters i. P., Cunter, Fanas, Fideris, Fläsch, Flerden, Furna, Hinterrhein, Jenaz, Klosters, Küblis, Lavin, Leggia, Lostallo, Marmorera, Malix, Medels (Lucmagn), Medels i. Rh., Mon, Mulegns, Mutten, Nufenen, Parpan, Parsonz, Portein, Riom, Rona, Roveredo, Saas, Sta. Maria i. C., San Vittore, Soazza, Soglio, Splügen, Stampa, Stierva, Sufers, Schnaus, Tiefencastel, Tinizong, Tschlin, Verdabbio, Vicosoprano, Waltensburg, Wiesen und Zillis.

Die hohe Anzahl von rund einem Viertel aller Gemeinden mochte im ersten Moment erstaunen, mussten sie doch in hohem Masse an Kantonsbeiträgen interessiert sein. Ein zweiter Blick auf das damalige Bündner Steuerwesen liefert aber zumindest Erklärungsansätze für dieses Phänomen. Die Weigerung vieler, auch finanzschwacher Gemeinden, die Beitragsvoraussetzungen zu erfüllen, war Ausdruck ihrer ausgeprägten Steuerhoheit. Wie in keinem anderen Kanton waren sie kaum steuerlichen Beschränkungen unterworfen, und zwar weder bei den Einkommens- und Vermögenssteuern noch bei den Spezialsteuern.[55] Die

---

50 Vgl. Art. 15 Armengesetz.

51 Vgl. unten Abschn. 7.4.

52 Vgl. zu diesem Institut oben Kap. IV.8.3.1.

53 Vgl. zum Folgenden vor allem B vom 24. September 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 235–238.

54 Eine ähnliche Vorleistungspflicht der Gemeinde statuierte bereits die Armenordnung von 1857, wenn finanzschwache Gemeinden kantonale Unterstützungen erhalten wollten.

55 Etwa Kopfsteuer, Haushaltungssteuer oder Erbschaftssteuer.

| 1. Leistungen des Kantons | Betrag (in Franken) |
|---|---|
| a) Für Kantonsbürger, die im Kanton, aber nicht in der Heimatgemeinde wohnen, gemäss Art. 13 lit. a des Armengesetzes[58] | 186 000 |
| b) Für Kantonsbürger in Anstalten, die nicht der Heimatgemeinde gehören, gemäss Art. 13 lit. c des Armengesetzes | 291 000 |
| c) Für Kantonsbürger in anderen Kantonen oder im Ausland, gemäss Art. 13 lit. b des Armengesetzes | 100 000 |
| d) Ausserordentliche Beiträge an Gemeindeaufwendungen, gemäss Art. 14 Abs. 1 und 2 des Armengesetzes[59] | 100 000 |
| Total I | **677 000** |
| 2. Einsparungen | |
| a) Defizitrückgang bei den unterstützten Gemeinden | 174 000 |
| b) Reduktion der Kantonsbeiträge an die Gemeinden bei den Aufwendungen für Angehörige anderer Konkordatskantone | 50 000 |
| Total II | **224 000** |
| Mehrbelastung des Kantons | **453 000** |

*Tabelle 52: Leistungen und Einsparungen des Kantons.*

kantonale Vorgabe bestimmte – wie bereits früher dargelegt – einzig, dass eine allfällige Steuererhebung subsidiär und nach billigen und gerechten Grundsätzen zu erfolgen hatte.[56] Und eine zwangsweise Einführung solcher Steuern für finanzgeplagte Gemeinden war dem damaligen Bündner Recht fremd. Angesichts dieser steuerlichen Ungebundenheit konnte es nicht erstaunen, dass das System zu unzähligen Steuerkombinationen und -ausgestaltungen führte. Auch wenn sie schon ein paar Jahre zurücklag, so war die Feststellung anlässlich einer Erhebung der kantonalen Steuerverwaltung im Herbst 1944 deshalb auch noch für viele weitere Jahre zutreffend und symptomatisch: «Die Erhebung zeigt nicht bloss eine auffallende Mannigfaltigkeit, sondern ein eigentliches Chaos im bündnerischen Steuerwesen, wie es auch in nur annähernd so bedenklichem Ausmass in keinem andern Kanton zu finden ist.»[57] Dieser steuerrechtliche «Flickenteppich» erschwerte nicht nur die Übersicht über die innerkantonalen Steuerverhältnisse, sondern verhinderte in manchen Fällen eben auch eine befriedigende Erschliessung von bitter benötigten Steuerquellen.

### *6.2. Erwartete Mehrbelastung des Kantons*

Zurück zur eingangs erwähnten Datenerhebung. Aufgrund der Verhältnisse im Jahr 1953 ergaben sich für die einzelnen Unterstützungskategorien und aufgrund der festgelegten Kriterien die in obiger Tabelle 52 aufgeführten Leistungen bzw. Einsparungen für den Kanton.

Den weitaus grössten Anteil an den prognostizierten kantonalen Leistungen beanspruchten damit erwartungsgemäss die Unterstützungen für Anstaltsversorgungen. Es ist dies das Spiegelbild der an anderer Stelle gewonnenen Erkenntnis, dass die Armenlasten ausserhalb der Gemeinde in der Regel der grösste Ausgabenposten für die vielen struktur- und finanzschwachen Gemeinden darstellten.[60] Eine rasche Hilfe des Kantons drängte sich denn auch in erster Linie deshalb auf,

56 Vgl. Art. 40 Abs. 5 2. Satz KV 1892.

57 Die Erhebung bildete Teil der Botschaft des Kleinen Rates betreffend die Revision des kantonalen Steuergesetzes (vgl. B vom 2. Februar 1945, S. 1–143, samt drei unabhängigen Gutachten).

58 Der Art. 13 des Armengesetzes wurde aufgrund der Beratungen im Grossen Rat zu Art. 14.

59 Der Art. 14 des Armengesetzes wurde aufgrund der Beratungen im Grossen Rat zu Art. 15.

60 Vgl. dazu Kap. IV.5.5.

| Gemeinde | Betrag (in Franken) |
|---|---|
| Chur | 84 000 |
| St. Moritz | 8 400 |
| Scuol | 7 900 |
| Roveredo | 5 700 |
| Bevers | 3 200 |
| Zuoz | 2 700 |
| Arosa | 2 300 |
| Soazza | 1 700 |

*Tabelle 53: Gemeinden mit den höchsten Mehrausgaben aufgrund des Armengesetzes 1955.*

| Gemeinden | Betrag (in Franken) |
|---|---|
| Poschiavo, Schiers | 26 000–32 000 |
| Obervaz, Untervaz[62] | 16 000–18 000 |
| Bonaduz, Grüsch, Maienfeld, Morissen, Safien, Seewis i. P., Surcuolm, Tamins, Truns, Vals | 10 000–15 000 |
| Braggio, Haldenstein, Ilanz, Sta. Domenica, Sta. Maria i. M., Trin, Valendas, Zizers | 8 000–10 000 |
| Brigels, Flims, Masein, Mutten, Präz, Scharans, Tartar, Trimmis, Tumegl/Tomils, Valzeina, Versam | 6 000–8 000 |
| Arvigo, Brusio, Castrisch, Churwalden, Domat/Ems, Fuldera, Langwies, Maladers, Malans, Malix, Molinis, Peist, Riein, Rossa, St. Antönien-Rüti, St. Martin, Savognin, Schmitten, Selma, Sent, Sils i. D., Sumvitg, Stierva, Tschlin | 4 000–6 000 |

*Tabelle 54: Gemeinden mit Einsparungen aufgrund des Armengesetzes 1955.*

weil die kleinen Gemeinden wegen dieser Unterstützungskategorie nachgerade am «Verbluten» zu sein glaubten. So hatten allein die vom Kanton unterstützten Gemeinden im Jahr 1952 für diese Unterbringungen ausserhalb der Gemeinden rund 260 000 Franken aufgewendet. Auf der anderen Seite lag es auf der Hand, dass durch eine Verteilung der Armenlasten auf die Heimat- und die Wohngemeinde sowie auf den Kanton die Defizite finanzschwacher Gemeinden zurückgehen mussten, was die Kantonsfinanzen entsprechend entlasten und zu einer Glättung der unterschiedlichen Gemeindelasten führen sollte.

### *6.3. Vermutete Mehrbelastungs- und Entlastungseffekte bei den Gemeinden*

Naturgemäss musste ein Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden zur Folge haben, dass den daraus Nutzen ziehenden Gemeinden solche gegenüberstanden, bei denen er gegenteilige Folgen zeitigte. Die Trennlinie musste zwischen denjenigen Gemeinden gezogen werden, die in den vergangenen Jahrzehnten bevölkerungs- und teilweise auch tourismus- und verkehrsmässig einen Aufschwung erlebt hatten einerseits und jener Mehrheit von Gemeinden andererseits, welche von Abwanderungen und stark defizitären Gemeindehaushalten betroffen war.

Die Berechnungen aufgrund der Erhebungen bestätigten diese Erwartung weitgehend. Mit den höchsten jährlichen Mehrauslagen mussten danach die in Tabelle 53 aufgeführten Gemeinden rechnen.[61]

Ihnen stand jene grosse Anzahl von Gemeinden gegenüber, welche dank dem Wechsel vom Heimat- zum Wohnortsprinzip und dem grösseren Engagement des Kantons eine finanzielle Erleichterung ihrer Armenlasten erwarten durften (vgl. obige Tabelle 54).

Zu den mutmasslichen Nutzniessern des Lastenausgleichs gehörten also unter anderem jene Gemeinden, die regelmässig von den Armenlasten am meisten betroffen waren. Die Zuteilungen aus dem weiter bestehenden «Vagantenkredit»[63] waren in diesen Zahlen noch nicht inbegriffen, weshalb sich die finanzielle Perspektive für einige Gemeinden überdies noch weiter verbessern konnte.

Bei einer dritten Kategorie von Gemeinden wiederum liessen die Prognosen vermuten, dass sich die Wirkungen des Finanzausgleichs etwa die Waage hielten, so bei Casaccia, Vicosoprano, Buseno, Madulain, Cunter, Tinizong, Nufenen, Cama, Verdabbio, Urmein oder Lohn.

Zusammenfassend sagten die Berechnungen voraus, dass von den 221 Gemeinden bei deren 179 eine Entlastung, bei elf kaum eine Veränderung und bei 31 von ihnen eine Mehrbelastung zu erwarten war.

---

61 Vgl. zu dieser und zur folgenden Tabelle B vom 24. September 1954 betreffend die Revision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 236–238.

62 Vgl. zu den Prognosen für Untervaz auch GAU, Schachtel «Verträge und Akten, 1937–1967».

63 Vgl. dazu Abschn. 7.4.

## 7. Kantonale Beitragsleistungen in Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs

Die einsetzende wirtschaftliche Dynamik erlaubte es dem Kanton, in der Armenpflege als stärkerer Akteur aufzutreten. Er vermochte damit einen wichtigen Beitrag zur Erstarkung und finanziellen Gesundung der Gemeinden zu leisten.

### *7.1. Spät einsetzende, aber nachhaltige finanzpolitische Erholung*

Für die Leistungen des Kantons an die staatliche Wohlfahrt im Allgemeinen und an die Armenpflege im Besonderen bildete zu allen Zeiten das jeweilige gesellschafts- und finanzpolitische Umfeld die massgebliche Einflussgrösse. Die anhaltend schwache Finanzkraft des Kantons während der Geltungsdauer der Armenordnung von 1857 liess ihn in der Armenpflege nur eine untergeordnete ökonomische Rolle spielen. Die dunklen Wolken am kantonalen Finanzhimmel hielten sich hartnäckig und verzogen sich auch direkt nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges nicht. Die pessimistischen Voten im Grossen Rat wiederholten sich noch um die Mitte des 20. Jahrhunderts regelmässig, so etwa 1948, als festgestellt wurde, die Finanzlage des Kantons sei «ernst» und «alarmierend» und sie verlange grösste Sparsamkeit bei allen kantonalen Verwaltungsabteilungen, ansonsten der «finanzielle Ruin» drohe.[64] Und auch zwei Jahre später wurde die desolate kantonale Finanzlage mit deutlichen Worten beklagt. So bemerkte der zuständige Regierungssprecher anlässlich eines Rückblickes auf die wirtschaftliche Entwicklung im Kanton, die kantonale Finanzlage sei «prekär, ja katastrophal».[65] Nach einigen finanzpolitischen «Übergangsjahren» war es schliesslich die Staatsrechnung von 1959, welche den endlichen Beginn einer kräftigen und nachhaltigen Trendwende ankündigte. Die aufstrebende Tourismusbranche, der forcierte Strassenbau oder auch die beginnende Nutzbarmachung der Wasserkraft durch den Bau von Kraftwerken standen für den konjunkturellen Aufschwung.[66] Aber nicht alle Regionen profitierten davon sofort in gleichem Masse; noch immer gab es eine Kluft zwischen aufstrebenden Tourismusorten und Dienstleistungszentren einerseits sowie agrarisch geprägten Regionen mit Abwanderung andererseits. Langsam aber stieg der Kanton Graubünden von einem finanzschwachen zu einem finanziell mittelstarken Kanton auf.[67]

Die allgemeine Aufwärtsentwicklung schlug sich in einem steigenden Steueraufkommen innerhalb des kantonalen Finanzhaushalts erfolgswirksam nieder.[68] Die finanziellen Ressourcen versetzten den Kanton nun in die Lage, die Gemeinden bei der Wahrnehmung ihrer kostenintensiven Aufgaben wie etwa des Armen- und Fürsorgewesens nachhaltiger zu unterstützen.[69] Weitere wohlfahrtsstaatliche Anliegen wie das 1954 beschlossene und 1957 revidierte Lehrerbesoldungsgesetz, das im Jahr 1957 erlassene Gesetz über die Strassenbaufinanzierung, welches die Beitragsleistungen der Gemeinden an den kantonalen Strassenbau stark reduzierte, oder auch das im gleichen Jahr in Kraft getretene erste Finanzausgleichsgesetz[70] fanden die Zustimmung der Bevölkerung und stärkten das spürbare und steigende Vertrauen der Gemeinden in den Kanton.

### *7.2. Steigende Gesamtaufwendungen für das Armenwesen*

Die anteilmässige Beteiligung an den Armenlasten der Gemeinden machte sich im kantonalen Finanzhaushalt in der Rubrik «Armenwesen» stark bemerkbar. Der Vergleich der beiden letzten Rechnungsjahre 1954 und 1955 vor dem Inkrafttreten des Armengesetzes mit einer Anzahl Jahre danach verdeutlichte die Aufwandsteigerung[71] (gerundete

64 VGR 1948, S. 26, 89, 91.

65 VGR 1950, S. 10–13, wobei die Hauptgründe in der krisenempfindlichen Landwirtschaft und der ebenso anfälligen Hotellerie verortet wurden.

66 Vgl. Metz (2000), S. 305.

67 Hitz Florian: 5.2. «Wirtschaftliche Entwicklung», in: Hitz, Florian et al.: «Graubünden», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 11. Januar 2018. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007391/2018-01-11/, konsultiert am 08.10.2021.

68 Hatten die Steuereinnahmen im Jahr 1900 noch rund 860 000 Franken und in den 1930er- und 1940er-Jahren stabil etwa 4,5 Millionen Franken betragen, stiegen sie nach dem Kriegsende auf rund elf Millionen Franken (1950).

69 Trotzdem blieb der Anteil der sozialpolitischen Ausgaben im gesamten Staatsbudget auch weiterhin verhältnismässig bescheiden. So stand der Kanton Graubünden bei den Ausgaben für die soziale Wohlfahrt auch kantonsvergleichend nur an 25. Stelle (Metz [1993], S. 384).

70 Vgl. dazu Abschn. 8.2.

71 Die Einnahmen aus dem Armenwesen veränderten sich mit dem neuen Armengesetz nicht massgeblich.

Beträge in Franken und gemäss jeweiligen Staatsrechnungen):

| Jahr | Aufwand (in Franken) |
|---|---|
| 1954 | 285 867 |
| 1955 | 285 860 |
| 1956 | 653 133 |
| 1957 | 753 135 |
| 1960 | 895 612 |
| 1965 | 761 650 |
| 1970 | 599 784 |

*Tabelle 55: Entwicklung der kantonalen Beteiligung an den kommunalen Armenaufwendungen 1954–1970.*

Die Gesamtausgaben erfuhren 1956 und in den folgenden Jahren eine zwar nur kurzfristig anhaltende, dafür aber umso kräftigere, sprunghafte Erhöhung.[72] In den fortgeschrittenen 1960er-Jahren wiesen sie wiederum eine sinkende Tendenz auf.

### *7.3. Die Kantonsbeiträge im Spiegel einiger ausgewählter Jahre*

Der Kanton war sich im Klaren, dass er sich bei der Verteilung der Armenlasten wesentlich mitbeteiligen musste, um einen gewissen Ausgleich mit den Not leidenden Gemeinden zu finden und sie damit wirksam entlasten zu können. Die namhaften Kantonsbeiträge während der Geltungsdauer des Armengesetzes hatten denn auch die erhoffte Wirkung. Zusammen mit weiteren staatlichen Leistungen vermochten sie die Gemeinden von ihrem engen finanziellen Korsett zu befreien und Freiräume für die Finanzierung anderer Aufgaben zu schaffen. Eine Übersicht über die finanziellen Leistungen des Kantons im Armenwesen[73] in dieser Periode weist die in untenstehender Tabelle 56 aufgeführten Beträge aus (samt der Anzahl Fälle pro Unterstützungskategorie; Beträge in Franken).[74]

In allen Beitragskategorien ging ab etwa den 1960er-Jahren die Anzahl der Unterstützungsfälle tendenziell zurück.[75] Hauptsächlich zwei Entwicklungen hatten zu dieser Abnahme geführt. Der wirtschaftliche Aufschwung liess die Beschäftigung kräftig ansteigen. Mit der Verringerung der Arbeitslosigkeit entkamen viele Bedürftige der Armut, womit sie dem Armenbudget der Gemeinden bzw. des Kantons nicht mehr zur Last fielen. Sodann wurden parallel dazu die Folgen der neuen Sozialeinrichtungen deutlich spürbar. Erwähnt seien hier nur etwa die bereits seit 1948 in Kraft stehende AHV, die am Ende der 1950er-Jahre eingeführte Invalidenversicherung, das Gesetz über

| Grund | 1960 | | 1965 | | 1970 | | 1975 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Anzahl Fälle | Betrag | Anzahl Fälle | Betrag | Anzahl Fälle | Betrag | Anzahl Fälle | Betrag |
| Für in Graubünden wohnhafte Bündner | 342 | 186 448 | 227 | 139 475 | 136 | 111 598 | 88 | 144 404 |
| Für in anderen Kantonen oder im Ausland wohnhafte Bündner | 134 | 44 071 | 119 | 48 457 | 89 | 56 830 | 121 | 151 051 |
| An die Anstaltsversorgung von Bündnern | 610 | 394 814 | 526 | 376 419 | 351 | 255 754 | 202 | 316 017 |
| Im Vergleich: An Unterstützungsausgaben für Bürger anderer Konkordatskantone | 178 | 57 096 | 125 | 39 755 | 85 | 28 072 | 80 | 50 011 |
| Total | 1 264 | 682 429 | 997 | 604 106 | 661 | 452 254 | 491 | 661 483 |

*Tabelle 56: Anzahl Fälle und Unterstützungsleistungen des Kantons 1960–1975.*

72 Bei einer Teuerungsrate von nur 1,5 Prozent im Jahr 1956 entsprach der Betrag in etwa dem realen, kaufkraft- bzw. inflationsbereinigten Wert.

73 Aufgrund von Art. 14 des Armengesetzes.

74 Vgl. jeweilige Staatsrechnungen.

75 Diese Entwicklung korrespondierte mit der abnehmenden Fallzahl der Armenpflege bündnerischer Wohngemeinden für heimatberechtigte Bündner, welche in anderen Gemeinden des Kantons wohnhaft waren (1960: 593; 1965: 380; 1970: 251; 1975: 145).

die Familienzulagen oder auch das 1966 erlassene Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. Die sinkenden Armenlasten trugen zu einer langsamen Gesundung der kommunalen Finanzhaushalte und damit einhergehend auch zu einer Entlastung der kantonalen Finanzen bei. Wenn die Unterstützungsleistungen in absoluten Zahlen dennoch nicht in entsprechendem Ausmass zurückgingen, war dies in erster Linie der stark steigenden Teuerung zuzuschreiben. Im Zeitraum zwischen 1970 und 1975, als die Fallzahlen bezeichnenderweise rückläufig waren, stiegen die Aufwendungen nominal zwar markant; bei einer Teuerung von real knapp 45 Prozent hielten sich die beiden Grössen aber einigermassen die Waage.

Als weitere Erkenntnis fällt bei den beitragsmässigen Aufwendungen die mehrfach schon festgestellte Dominanz der Anstaltsversorgungen auf. Weil die Kosten für diese Unterbringungen für die bündnerischen Heimatgemeinden vor Einführung des neuen Armengesetzes annähernd 1,5 Millionen Franken betragen hatten und sich der Kanton nun mit einem Drittel daran beteiligte, konnte diese Tatsache nicht überraschen. Aber auch die Fallzahlen in dieser Unterstützungskategorie betrugen im beobachteten Zeitraum stets etwa so viel wie diejenigen der übrigen zusammen. Ganz allgemein ging die Anzahl der Unterstützten ab Ende der 1950er-Jahre stetig und auch deutlich zurück. Die naheliegende Erklärung hierfür lag darin, dass mit der oben erwähnten konjunkturellen Erholung viele arbeitslose Arbeitskräfte im aufstrebenden Tourismuskanton ab den 1960er-Jahren eine Verdienstmöglichkeit fanden und damit der Armut entfliehen konnten. Diese These wurde bestätigt etwa durch den Landesbericht von 1955, der die positive Entwicklung in Zusammenhang «mit der gegenwärtigen allgemeinen Konjunktur» sah.[76] Dieselben Gründe machte auch der Bericht der Bezirksfürsorgestelle Chur des Jahres 1961 ausfindig: Die soziale Lage habe sich verbessert, wofür die «verbesserten Lohnverhältnisse und die ausgezeichneten Arbeitsmöglichkeiten, die auch die Lahmen in den Sog ziehen», verantwortlich seien.[77]

### *7.4. Weiterführung des «Vagantenkredits» als eingelöstes Versprechen*

Das Versprechen, die von den Zwangseinbürgerungen am meisten betroffenen Gemeinden zu unterstützen, hatte der Grosse Rat anlässlich der Beratungen über die kantonale Ausführungsverordnung zum Bundesgesetz von 1850, die Heimatlosigkeit betreffend, abgegeben.[78] Aus dem 1923 eingerichteten «Vagantenkredit» wurden in den folgenden Jahrzehnten regelmässig Unterstützungen an Gemeinden ausgerichtet, die unter den Folgen dieser staatlich verordneten Integration am meisten zu leiden hatten. Dennoch anerkannte die Regierung in ihrer Botschaft zum Armengesetz, dass der Kanton entgegen dem damaligen Beschluss den fraglichen Gemeinden noch immer keine wesentliche Unterstützung im versprochenen Ausmass geleistet habe. Das seinerzeitige Versprechen wurde denn auch immer wieder als politische Waffe benutzt, um den finanziell belasteten Gemeinden unter die Arme zu greifen.

Die Beratungen des Grossen Rates zum Armengesetz boten die Gelegenheit, den Sonderkredit erneut zu rechtfertigen.[79] Gegen dessen Streichung aus finanziellen Gründen wurde etwa argumentiert, dass es Gemeinden gebe, «die die vernichtenden und ungerechten Auswirkungen dieser Massnahmen noch lange nicht überwunden» hätten. Auch müsse das seinerzeitige Versprechen von 1852 nun endlich eingelöst werden. Den Bedenken, der vorgeschlagene Kredit zugunsten von Gemeinden mit hohen Armenlasten für «Vaganten» und Zwangseingebürgerte sei unnötig, trat auch der zuständige Regierungsrat entgegen. Er machte geltend, hohe Armenlasten hätten in erster Linie Gemeinden mit «Vaganten» zu tragen; denn auf diese finde die im Armengesetz vorgesehene Wartefrist von zwei Jahren ohnehin nie Anwendung, womit die Unterstützungsleistungen immer an der Heimatgemeinde hängen blieben.

Sozialpolitische Überlegungen behielten gegenüber finanzpolitischen Bedenken letztlich die Oberhand. Der «Vagantenkredit» wurde nicht nur weitergeführt, sondern sogar noch ausgebaut. Das Armengesetz ermächtigte den Grossen Rat nämlich, unter diesem Titel einen jährlichen Kredit von höchstens 80 000 Franken festzusetzen,[80]

---

76 LB 1955, S. 65.

77 StAGR XIV 3 b 3; gleichzeitig verwies der Bericht auf die unterstützende Wirkung der Erhöhung der AHV-Renten sowie der zusätzlichen (kantonalen) Alters- und Hinterbliebenenbeihilfen ab 1. Januar 1961; vgl. auch Rietmann (2017) zur Einweisungspraxis der Anstalt Realta in Zahlen im Zeitraum von 1919 bis 1983 (S. 65–68).

78 Vgl. oben Kap. I.8.2.

79 Vgl. VGR vom 18. November 1954, S. 285–286.

80 Art. 15 Abs. 1 Armengesetz; damit wurden die kleinrätliche Verordnung «betreffend Verwendung des Kredites zur Bekämpfung des Vagantentums» aus dem Jahre

dessen Zweckausrichtung unverändert blieb.[81] In den gut 20 Jahren seines Weiterbestehens bis 1978 erhielten in der Regel zwischen zehn und 20 Gemeinden Beiträge an Auslagen für «Vaganten» und Zwangseingebürgerte (1960: an 17 Gemeinden 34 977 Franken; 1965: an 17 Gemeinden 50 000 Franken; 1970: an 16 Gemeinden 50 000 Franken; 1975: an 14 Gemeinden 50 000 Franken).[82]

Dieselbe Bestimmung des Armengesetzes berechtigte überdies den Kleinen Rat, für Beiträge an den Bau von Gemeindearmenhäusern und deren Renovationen einen Kredit von höchstens 20 000 Franken auszurichten.[83] Diese Möglichkeit hatte die Regierung als Kompensation dafür angesehen, dass der Kanton keine Beiträge an die Unterstützungskosten für Bürger zahlte, die in ihrer Heimatgemeinde wohnten. Sie spielte in der Praxis aber keine Rolle und kam kaum je zur Anwendung. Ausdrücklich vorbehalten blieb unter dem Titel der «ausserordentlichen Beiträge» auch weiterhin die Übernahme von Defiziten finanzschwacher Gemeinden.[84]

### *7.5. Der Armenfonds und weitere Sondervermögen als ergänzende Finanzierungsinstrumente*

Neben dem spezifischen Armenfonds führte der Kanton eine grössere Anzahl von «Spezialtöpfen» mit gemeinnützigen Zwecken.[85] Sie verbesserten einerseits die Vermögenslage des Kantons, andererseits entlasteten sie die kantonalen Finanzen hinsichtlich der Aufwendungen für bestimmte sozialpolitische Aufgaben in bedeutendem Masse.

Dem kantonalen Armenfonds wurden weiterhin die kantonalen Einbürgerungstaxen sowie die nicht verwendeten Einnahmen zugewiesen. Seine Erträgnisse dienten als eine Art Auffangbecken für Unterstützungen in Fällen, in denen keine anderen Hilfsmittel zur Verfügung standen. Damit hatte er ein breites Anwendungsgebiet mit entsprechend grossem Ermessen der zuständigen Behörden, worauf auch die Kontobezeichnung «Beiträge an Arme in besonderen Notlagen» unschwer schliessen liess. Mittel zur Bekämpfung des «Vagantentums» wurden aber nicht mehr aus dem Armenfonds ausgerichtet, vielmehr standen hierfür wie erwähnt neu ausserordentliche Beiträge zur Verfügung.

Die Anzahl an Fonds mit weiteren armen- und fürsorgerischen Zwecken erfuhr vor allem ab den 1920er-Jahren eine grosse Zunahme. Bestanden im Jahr 1902 noch zwölf Fonds und Stiftungen mit einem Vermögenswert von rund 459 000 Franken,[86] so wiesen die 40 bis 44 im Jahr 1955 und den folgenden Jahren ausgewiesenen Spezialrechnungen stark steigende Vermögensbestände auf (in Franken):[87]

| Jahr | Vermögenswert |
|---|---|
| 1955 | 2 977 577 |
| 1960 | 3 226 349 |
| 1965 | 4 165 575 |
| 1970 | 4 955 123 |
| 1975 | 6 062 058 |
| 1978 | 8 204 140 |

*Tabelle 57: Entwicklung der Vermögensbestände armen- und fürsorgespezifischer Fonds und Stiftungen des Kantons 1955–1978.*

Die Verwendung der Erträgnisse erfolgte meist nach den Vorgaben des Fürsorgeamtes, hin und wieder aber auch aufgrund besonderer Beschlussfassung der Stiftungsorgane.[88] Viele von ihnen standen gewissermassen für die «alten» Fürsorgeaufgaben wie etwa die Trinkerfürsorge oder die Tuberkulosefürsorge zur Verfügung.

1924 und das Reglement über die Verwendung des kantonalen Armenfonds von 1941 aufgehoben.

81 Vgl. Art. 5 Vollziehungsverordnung zum Armengesetz (aRB, S. 1437). Danach konnten solche ausserordentlichen Beiträge gewährt werden an die Erziehung und Ausbildung von «Vagantenkindern», an die Finanzierung geeigneter Massnahmen der Gemeinde zur Ansiedlung von «Vagantenfamilien» oder auch an die allgemeinen Armenlasten der Gemeinde für «Vaganten» sowie für Bedürftige, die von zwangseingebürgerten Heimatlosen abstammten.

82 Die Anzahl Gemeinden sind den jeweiligen Landesberichten entnommen. Die Beitragszahlen in den Staatsrechnungen und den Landesberichten differieren teilweise, ändern am Gesamtbild jedoch nichts.

83 Art. 15 Abs. 2 Armengesetz; vgl. auch Art. 6 der Vollziehungsverordnung dazu.

84 Vgl. Art. 15 Abs. 3 Armengesetz; vgl. dazu unter Kap. IV.8.3.1.

85 Ein Verzeichnis dieser Fürsorgefonds per 1978 samt deren jeweiligen Vermögensstand findet sich im Anhang zur Jahresrechnung 1978.

86 Vgl. die entsprechende Übersicht oben unter Kap. IV.8.5.

87 Vgl. jeweilige Jahresrechnungen.

88 Metz (1993), S. 454.

### *7.6. Spezialfinanzierung oder ordentliche Finanzierung?*[89]

Die kantonalen Leistungen wurden durch die Armenfonds und die weiteren Sondervermögen nur zum kleinen Teil finanziert. Für den restlichen, hauptsächlichen Finanzbedarf standen sich zwei Modelle gegenüber. Die Regierung schlug eine gemischte Finanzierung der vom Kanton zu übernehmenden Unterstützungsbeiträge vor. Die Spezialfinanzierung, bestehend aus den Zuschlägen zur kantonalen Nachlassteuer,[90] sollte mit allgemeinen Staatsmitteln aus der kantonalen Verwaltungsrechnung kombiniert werden. Der Vorschlag der Regierung fiel im Grossen Rat aber auf heftige Kritik.[91] Gegen die Spezialfinanzierung wurde etwa argumentiert, dass die Betreuung des Armenwesens keine Sonderaufgabe sei, sondern eine allgemeine, dauerhafte Staatsaufgabe, welche nicht gesondert zu finanzieren sei. Dem hielt die Regierung entgegen, dass nur wenige, besser situierte Unterländer Kantone die Armenlasten allein über die ordentliche Staatsrechnung finanzieren könnten. Weil dies für den Kanton Graubünden aber nicht möglich sei, erscheine eine Spezialfinanzierung als unabdingbar. In der anschliessenden Abstimmung sprach sich der Grosse Rat dennoch klar zugunsten der Übernahme der Armenlasten ausschliesslich über die ordentliche Rechnung aus.

### *7.7. «Ordentliche Beiträge» vs. «ausserordentliche Beiträge»*

Finanztechnisch unterschied das Armengesetz bei den kantonalen Aufwendungen zwischen den «ordentlichen Beiträgen»[92] und den «ausserordentlichen Beiträgen».[93] Auf Erstere, d. h. auf ein Drittel der Armenunterstützungen der Gemeinden, hatten diese einen Rechtsanspruch; deren Ausrichtung lag also nicht im Ermessen der kantonalen Behörden. Die Weiterführung des «Vagantenkredits» und der Beiträge zur Entlastung von Gemeinden für Zwangseingebürgerte sah das Gesetz hingegen unter dem Titel der «ausserordentlichen Beiträge» vor. Ebenso liessen sich Leistungen aus dem Armenfonds als solche Beitragsleistungen bezeichnen.

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

Die Jahrzehnte um die Mitte des 20. Jahrhunderts waren geprägt vom vielseitigen Bemühen des Kantons, die Gemeinden ökonomisch zu stärken und sie damit zu befähigen, ihre Aufgaben möglichst eigenständig zu erfüllen. Hierfür mussten aber jene Lastenträger vermehrt einbezogen werden, in deren Interesse solche «Verbundaufgaben» hauptsächlich wahrgenommen wurden. Der Solidaritätsgedanke hielt damit Einzug in die politischen Diskussionen. Neben dem Wohnsitzprinzip des Armengesetzes fand er im Instrument des interkommunalen Finanzausgleichs seinen konkreten Ausdruck.

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

Das Heimatprinzip hatte in den vergangenen Jahren immer an erster Stelle gestanden, wenn es darum ging, die desolate Finanzlage vieler Gemeinden zu erklären; in ihm sah man die Hauptursache ihrer ökonomischen Not. Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung hatte noch nicht zu einer wirklich spürbaren Entlastung geführt. Der

---

89 Bei der Spezialfinanzierung werden zweckgebundene Mittel für eine bestimmte Verwaltungsaufgabe eingesetzt (vgl. unter vielen Amt für Gemeinden Graubünden auf https://www.gr.ch/DE/publikationen/Verwaltungsverordnungen/HRM2%20PE%208,%20Spezialfinanzierungen,%20Vorfinanzierungen,%20Legate,%20Verm%C3%A4chtnisse,%20Fonds%202018.pdf). Der Begriff der Spezialfinanzierung ist neueren Datums; er wurde erstmals in den 1970er-Jahren bei der Erarbeitung des harmonisierten Rechnungsmodells der Kantone und Gemeinden (HRM) verwendet. Im Gegensatz dazu werden bei der ordentlichen Finanzierung die Verwaltungsaufgaben mit allgemeinen Steuermitteln finanziert.

90 Der Ertrag aus dem Zuschlag zur Nachlasssteuer sollte erst nach Tilgung der Strassenbauschuld, wofür er einzusetzen war, für die Zwecke des Armenwesens verwendet werden.

91 Vgl. dazu VGR vom 18. November 1954, S. 286–290.

92 Art. 14 des Armengesetzes.

93 Art. 15 des Armengesetzes.

lange geforderte Wechsel zum Wohnortsprinzip und damit zu einer «gerechteren» Verteilung der Armenlasten sollte jenen Meilenstein setzen, welcher zum Ausgangs- und Wendepunkt für ökonomisch gesunde und autonome Gemeinden wurde.

*8.1.1. Ausgewiesener Handlungsbedarf – ungewisser Wirkungsanteil*

Viele Gründe hatten dazu geführt, dass in den rund 100 Jahren seit der Armenordnung 1857 die Armenlasten zu einer kaum mehr tragbaren Bürde für überforderte Gemeinden wurden. Mit fortschreitender Dauer des 20. Jahrhunderts verfestigte sich die Überzeugung, dass der «Ungerechtigkeit und Vergewaltigung der Gebirgsbewohner»[94] nur mit einem Finanzierungswechsel beizukommen war. Der gordische Knoten zwischen den Armenlasten und dem alten Finanzierungssystem musste durchtrennt werden, sollte dem finanziellen Kollaps zahlreicher Gemeinden vorgebeugt werden. Es galt, die drückende Last endlich auf mehrere Schultern zu verteilen.

Darüber, dass ein solcher «armenrechtlicher Finanzausgleich», in welcher Form auch immer, ein dringendes Gebot der Zeit war, herrschte weitgehend Einigkeit. Um einiges schwieriger zu erkennen war hingegen, welchen Einfluss ein solcher Finanzausgleich letztlich auf den kommunalen Finanzhaushalt tatsächlich ausüben bzw. welchen Anteil an der Gesundung der Gemeindefinanzen er überhaupt einnehmen würde. Dies lag unter anderem an der grossen Dynamik von sozial- und finanzpolitischen Einrichtungen jener Zeit, die sich in ihrer Wirkung gegenseitig ergänzten. Sie erschwerten es, die Kausalität zwischen einer bestimmten Massnahme und ihren konkreten Einfluss auf die Gemeindehaushalte zuverlässig zu beurteilen. Zu diesen Solidaritätswerken gehörten etwa die Sozialversicherungseinrichtungen, aber auch der interkommunale Finanzausgleich.

Dieser Schwierigkeit war sich wohl auch der Grosse Rat bei seinen ersten «Wirkungsanalysen» zum neuen Armengesetz bewusst. In seinem Bericht für das Jahr 1956 hatte er noch festgestellt, dass die Aufwendungen für das Armenwesen in den letzten Jahren nahezu konstant geblieben seien.[95] Im darauffolgenden Jahr konstatierte er bereits einen Rückgang der Gemeindedefizite gegenüber dem Vorjahr um rund 40 000 Franken auf noch etwa 236 000 Franken, womit der Kanton bedeutend weniger für die Hilfeleistung an notleidende Gemeinde aufbringen musste. Diese Verbesserung schrieb der Rat «ausschliesslich» dem neuen Armengesetz zu.[96] Abgesehen vom politischen Motiv, das wohl auch hinter dieser Aussage stand, liess gerade die apodiktische Formulierung eben auch andere Ursachen vermuten.

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

Die «Defizitgemeinden»[97] sollten die ersten Nutzniesserinnen des Regimewechsels in der Armenfinanzierung sein. In ihrer Botschaft zum Armengesetz hatte die Regierung jene Gemeinden benannt, bei denen sie mit der Umstellung auf das Wohnortsprinzip die grössten finanziellen Entlastungseffekte erwartete.[98] Im Interesse einer möglichst repräsentativen Aussage werden nachstehend die Jahresrechnungen einer Anzahl dieser Gemeinden auf ihren entsprechenden Wirkungsgehalt ausgewertet. Die Analyse soll zeigen, ob sich im Sinne einer Gesetzmässigkeit zumindest die Tendenz der prognostizierten Entlastung der kommunalen Armenauslagen erhärten lässt und, wenn ja, ob der Systemwechsel zum Wohnortsprinzip der ausschlagende Faktor für diese Entwicklung war.

Zu diesem Zweck werden die beiden dem Inkrafttreten des Armengesetzes unmittelbar vorangehenden Jahre 1954 und 1955 einer Anzahl späterer Jahre gegenübergestellt. Die Anmerkungen aus den Jahresrechnungen der politischen Gemeinden und aus den entsprechenden Berichten der Gemeindeverwaltungskontrolle bzw. des Gemeindeinspektorates liefern weiterführende Hinweise auf mögliche Gründe der Ausgabenschwankungen.[99]

Die Entwicklung der Ausgaben für die Armenpflege über den Zeitraum von 20 Jahren einiger stark betroffener Gemeinden bestätigt mehrere bereits gewonnene Erkenntnisse.

---

94 Sprecher (1942), S. 215.

95 LB 1956, S. 15.

96 LB 1957, S. 15.

97 Vgl. dazu oben Kap. IV.8.3.1.

98 B vom 24. September 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 237–238.

99 Vgl. StAGR CB II 1360 c 10. Die Jahresrechnungen finden sich unter der Signatur StAGR X 1 e 5, Mappe 1 (bei Cazis und Vaz/Obervaz Mappe 2). (Nettoaufwendungen bzw. -erträge, d.h. nach Abzug allfälliger Einnahmen; Beträge gerundet). Die Anmerkungen finden sich am Schluss dieses Kapitels.

| Gemeinde | 1954 | 1955 | 1956 | 1958 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Arvigo | 11 651 | 10 729 | 8 813 | 11 037 | 10 780 | 10 018 | 5 187 | 8 652 |
| Braggio | 11 930[1] | 14 027 | 8 290[2] | 10 978 | 4 884 | 2 740 | 2 658 | 1 315 |
| Morissen | 32 546[3] | * | 29 769[4] | 37 866[5] | 30 510 | 47 307[6] | 17 057[7] | 26 606[8] |
| Safien | 23 859[9] | 23 462[10] | 16 339[11] | 28 916[12] | 18 084[13] | 17 362[14] | 14 892[15] | 3 842[15a] |
| Selma | 19 414 | 19 946 | 17 119[16] | 10 204 | 8 350 | 9 855 | 3 876[17] | 2 869 |
| Surcuolm | 37 797[18] | 31 357 | 20 580[19] | 31 707[20] | 37 048 | 21 378 | 8 785 | 16 246[21] |
| Tartar | 21 279[22] | * | 16 369[23] | 22 746[24] | 18 407 | 16 550 | 7 239 | 3 374 |
| Untervaz | 44 885[25] | 46 158 | 20 114[26] | 29 690 | 47 907 | 19 946 | 10 516 | 44 628 |
| Vaz/Obervaz | 74 745 | 118 853 | 67 489 | 49 582[27] | 52 651 | 68 693 | 77 396[28] | 70 028[29] |

*Tabelle 58: Entwicklung der Armenausgaben einzelner Gemeinden 1954 bis 1975.*
Nettoaufwendungen bzw. -erträge, d. h. nach Abzug allfälliger Einnahmen; Beträge gerundet.
+ = Ertrag.
* = Jahresrechnung nicht vorhanden.

Zunächst vermerkte eine Mehrzahl der untersuchten Gemeinden (Braggio, Morissen, Safien, Selma, Surcuolm, Tartar) die positive Wirkung des Armengesetzes. Sodann wurde verschiedentlich auch der wesentliche Beitrag der Sozialversicherungen oder der Finanzausgleichsgesetzgebung an die Gesundung der Haushalte betont.[100] Schliesslich offenbarte die Auswertung aber auch den hohen Anteil an Anstaltsversorgungen in den Gemeinden bzw. an den daran ausgerichteten Beiträgen.[101] Vielfach wurden die Jahresergebnisse auch durch externe, meist unbeeinflussbare Einwirkungen oder Einzelereignisse wie etwa die konjunkturelle Entwicklung, erhöhte Taxen für Anstaltsversorgungen,[102] rückwirkende Nachzahlungen oder auch Rückerstattungen von Unterstützungsbeiträgen massgeblich geprägt. Nicht zuletzt war der teuerungsbedingte Faktor zu berücksichtigen, der bei einer Indexsteigerung von über 100 Prozent innert der beobachteten 21 Jahre dem Zahlenvergleich nochmals eine andere Aussagekraft verlieh.[103]

Die Mischung dieser sämtlichen Einflussgrössen führte denn auch dazu, dass die Nettoaufwendungen für das Armenwesen der damaligen 66 Ausgleichsgemeinden[104] trotz rückläufiger Armenfälle etwa für das Jahr 1974 gegenüber dem Vorjahr um 55 Prozent zunahmen, womit ein Ausgabenüberschuss von 219 066.51 Franken resultierte. Bezeichnenderweise erfuhren in diesen beiden Vergleichsjahren auch die Aufwendungen für die AHV/IV/FAK/EL und die übrigen sozialen Einrichtungen ein kräftiges Wachstum von 40 Prozent.[105] Die wohlfahrtsstaatlichen Instrumente hinterliessen ihre kräftigen Spuren.

Die Erhöhung der Tagestaxen für armengenössige Patienten der kantonalen Anstalten ist ein Beispiel für eine Massnahme, welche die Höhe der Armenlasten gerade für Gemeinden mit vielen Anstaltsversorgten wesentlich beeinflusste und sich auch in der jeweiligen Jahresrechnung nie-

100 Vgl. etwa die Bemerkungen zur Gemeinde Vaz/Obervaz (Anm. 28).
101 Ebd.
102 Vgl. dazu gleich anschliessend.
103 Gemäss Landesindex der Konsumentenpreise belief sich die Teuerung im Zeitraum zwischen 1954 und 1975 auf 115,6 Prozent (vgl. http://www.portal-stat.admin.ch/lik_rechner/d/lik_rechner.htm); im Vergleich dazu stieg der Landesindex der Konsumentenpreise innerhalb der 21 Jahre zwischen 1998 und 2019 um lediglich 11,1 Prozent.
104 Als «Ausgleichsgemeinde» wird eine Gemeinde bezeichnet, welche vom Kanton unter bestimmten Voraussetzungen Beiträge an ihre Aufwendungen erhält. Der regelmässigen Kontrolle des damaligen Gemeindeinspektorates waren folgende, auf jährliche Ausgleichsbeiträge angewiesene Gemeinden unterstellt: Almens, Andiast, Braggio, Calfreisen, Camuns, Castiel, Castrisch, Cauco, Cazis, Cumbels, Duvin, Feldis/Veulden, Flond, Fuldera, Fürstenau, Grüsch, Igels, Landarenca, Leggia, Lohn, Lü, Lumbrein, Luven, Maladers, Mathon, Molinis, Morissen, Müstair, Mutten, Pagig, Parsonz, Paspels, Pigniu/Panix, Pratval, Riein, Rodels, Ruschein, St. Antönien-Ascharina, St. Antönien-Castels, St. Antönien-Rüti, Sta. Domenica, Sta. Maria i. M., Samnaun, Sarn, Scheid, Schlans, Schmitten, Seewis i. P., Selma, Sevgein, Siat, Stierva, Surcuolm, Tartar, Tersnaus, Trans, Tschiertschen, Tschierv, Uors-Peiden, Urmein, Valchava, Valendas, Valzeina, Vignogn, Villa und Vrin (vgl. LB 1974, S. 21–22).
105 LB 1974, S. 21. Damit verzeichnete dieser Verwaltungszweig in den Rechnungen der 66 Ausgleichsgemeinden 1974 den dritthöchsten Ausgabenüberschuss (nach dem Schulwesen und dem Strassenwesen).

derschlug.[106] Mehrere Gemeinden führten diese Taxerhöhung explizit als hauptsächliche Ursache für die erhöhten Aufwendungen im Jahr 1958 gegenüber den Vorjahren an (vgl. etwa die Hinweise der Gemeinden Morissen, Surcuolm oder Tartar in den Anmerkungen). Die bisher je nach Leistungsfähigkeit der Gemeinden von 4.50 Franken bis 7.00 Franken abgestuften Verpflegungstaxen wurden durch eine Einheitstaxe von 7.00 Franken ersetzt, die nun ausnahmslos alle Gemeinden für die der öffentlichen Armenpflege unterstellten Personen zu entrichten hatten.[107] Dadurch wurden die finanzschwachen Gemeinden trotz des neuen Kantonsbeitrages im Vergleich zu früher in dieser zentralen Unterstützungskategorie nicht entlastet, weil sich die Wohnorte der Insassen an den bestehenden Anstaltsversorgungen nicht beteiligen mussten. Die finanzstärkeren Gemeinden hingegen, welche vorher die Maximaltaxe entrichten mussten, kamen dank des Kantonsbeitrags nun in den Genuss einer geringeren Belastung.

Beim Versuch, im Dickicht der sozialpolitischen Massnahmen (d. h. unter Weglassung der verschiedenen, soeben genannten anderen Faktoren) den Anteil des Wohnsitzprinzips an den tendenziell abnehmenden gemeindlichen Armenlasten exakter zu quantifizieren, stösst man unweigerlich an Grenzen. Das Ergebnis ist ein anderes, je nachdem, welche Bezugsgrösse verwendet wird, je nachdem also, ob eine Art von Bruttoprinzip oder von Nettoprinzip zur Anwendung gelangt. Ersterer Berechnungsweise werden allein die Unterstützungsaufwendungen zugrunde gelegt, während bei der zweiten diese Aufwendungen samt den externen Einflussgrössen wie Taxänderungen, Rückerstattungen von Unterstützungen usw. die Ausgangsbasis bilden. Für die vorliegenden Belange ist ein allgemeiner Überblick ausreichend.

In der Praxis zeigte sich wenigstens in den Anfangsjahren des neuen Armengesetzes, dass der Wechsel zum Wohnortsprinzip für einen Grossteil der Heimatgemeinden nicht jene finanzielle Entlastung brachte, wie sie in der einschlägigen Botschaft berechnet worden war. Entgegen den seinerzeitigen Beteuerungen seitens der Regierung und des Grossen Rates wurde die Armenfürsorge nach wie vor vom Heimatprinzip beherrscht; die Hauptlast lag also vorerst immer noch bei den Heimatgemeinden. Die eingetretene Entlastung war weniger auf die wohnörtliche Beteiligung als vielmehr auf die oben beschriebenen Kantonsbeiträge zurückzuführen. So entfielen in den ersten beiden Jahren des neuen Gesetzes im Durchschnitt nicht weniger als etwa drei Viertel der Entlastungen für die Heimatgemeinden auf diese Beitragskategorie.[108] Dass die erhoffte Wirkung ausgeblieben war, bestätigte die Regierung denn auch offen in einem Rekursfall im Jahr 1957, in dem die Frage zu beurteilen war, welcher Gemeinde die Erbschaftsbesteuerung des beweglichen Vermögens zustehe. Die bisherige Praxis hatte sie der Heimatgemeinde zugesprochen. Der Kleine Rat hielt daran fest mit der Begründung, dass «sich die Entlastung der Heimatgemeinde durch die Wohngemeinde auf Grund der neuen Armengesetzgebung bis heute nicht stark ausgewirkt habe».[109] Trotz Kantonsbeitrag und Beteiligung der Wohngemeinden hatten die Heimatgemeinden in den Anfangsjahren des neuen Armengesetzes damit weiterhin den Hauptanteil der Unterstützungsleistungen zu tragen.

Die bescheidene Wirkung entsprach nicht den optimistischen Erwartungen, welche breite Kreise seit Jahrzehnten ins neue Finanzierungssystem gesetzt hatten. Für die anfänglich nur wenig spürbaren Entlastungseffekte waren verschiedene Gründe verantwortlich. Abgesehen von einzelnen kostenwirksamen Massnahmen, wie etwa der beschriebenen Einheitstaxe in den kantonalen Anstalten, lassen sich dafür zwei Erklärungen anführen.

Politisch notwendige Kompromisse hatten es erfordert, dass zugunsten der Wohngemeinde weitgehende kostenverhindernde Sicherungen eingebaut wurden.[110] So blieb die Heimatgemeinde der Wohngemeinde bis zu einer zehnjährigen Wohndauer des Unterstützungsberechtigten, d. h. für acht Jahre nach Ablauf der zweijährigen

---

106 Taxordnung für die Heil- und Pflegeanstalten Waldhaus und Beverin und für das Altersheim Rothenbrunnen, vom Kleinen Rat auf den 1. Januar 1958 in Kraft gesetzt (AGS 1958, S. 55). Die aufgehobene Verordnung vom 16. Mai 1952 wurde im Kantonsamtsblatt und in der Amtlichen Gesetzessammlung nicht veröffentlicht. Auf den 1. Januar 1962 hin wurde die Taxe abermals auf 9.00 Franken erhöht.

107 Art. 12 der Taxordnung.

108 Vgl. Bündner Tagblatt Nr. 133 vom 11. Juni 1958.

109 Vgl. VGR vom 22. November 1957, S. 383. Der Grosse Rat stimmte dann auf einen dagegen erhobenen Rekurs hin einer Praxisänderung allerdings zu.

110 Auch die Regierung formulierte in der einschlägigen Botschaft vielsagend, dass die Vorlage die Heimatgemeinden «soweit nötig» entlaste (B 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 247).

Wartefrist, noch für drei Viertel der Kosten ersatzpflichtig.[111] Für die kostenintensiven Anstaltsversorgungen sah das Armengesetz ausserdem eine besondere Schonung der Wohngemeinden vor. Eine Einweisung in eine Anstalt, welche am Wohnsitz nichts änderte, liess die anrechenbare Wohndauer stillstehen. Wurde also beispielsweise ein Bedürftiger zu Beginn des siebten Jahres nach Ablauf der zweijährigen Wartefrist drei Jahre in einer Anstalt versorgt, so verlängerte sich die Ersatzpflicht der Heimatgemeinde auf das zehnte und elfte Jahr nach Ablauf der Wartefrist. Im Interesse der Wohngemeinden stand auch die höchst kostenrelevante Regelung, dass die Heimatgemeinde bei auswärtiger Wohnsitznahme von über 60-jährigen Bürgern vollen und dauernden Kostenersatz zu leisten hatte, was in vielen Fällen zutraf. Die Teilungsregelungen für die Übernahme der Kosten der Armenfürsorge deuten darauf hin, dass die Zeit für eine einschneidende Abkehr vom Heimatprinzip, welche die Wohngemeinden der Bedürftigen massgeblich belastet hätte, in den 1950er-Jahren noch nicht reif war. Die Vertreter der grösseren Tourismus- und Dienstleistungsgemeinden, zu deren Lasten das Wohnsitzprinzip potenziell ausfiel, wehrten sich erfolgreich gegen höhere Kostenbeteiligungen.

Ein zweiter wichtiger Grund für die anfänglich wenig sichtbaren Einsparungen bei den Heimatgemeinden lag im Vollzug des Gesetzes. Vor allem die langen Wartefristen erschwerten es in erster Linie (aber nicht nur) Gemeinden mit nebenamtlichen Funktionären, die Übersicht über ihre wohnörtlichen Unterstützungsfälle im Auge zu behalten. Verschiedene Gemeinden versäumten es deshalb auch, sich um die wichtigen Kantonsbeiträge an die Aufwendungen für Anstaltsversorgungen und Zwangseinbürgerungen zu bemühen, womit ihnen wertvolles Finanzierungssubstrat verlustig ging.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Verschiedene und unregelmässig einwirkende Faktoren trugen dazu bei, dass sich über die Jahre hinweg nur selten in einer Gemeinde die Belastung kontinuierlich verminderte. Das Zusammenwirken dieser verschiedenen Elemente führte in der Summe dennoch zu einer tendenziellen Abnahme ihrer Armenlasten ab 1956 bis in die 1970er-Jahre, was zu einer Reduktion der Gemeindedefizite beitrug. Wenn der Landesbericht 1957 etwas voreilig festhielt, dass sich die tieferen Rechnungsausfälle allein mit den positiven Wirkungen des Armegesetzes begründen liessen, traf das in dieser Absolutheit deshalb kaum zu.

### *8.1.3. Abnehmende finanzhaushaltsrechtliche Bedeutung*

Die unter der Armenordnung 1857 noch ausschliesslich von den Heimatgemeinden getragenen Armenlasten hatten die früher beschriebenen alljährlichen Zunahmen erfahren. Allein für die ärmeren und vom Kanton finanziell unterstützten 40 bis 45 Gemeinden überstiegen die kumulierten Aufwendungen ab den 1950er-Jahren eine halbe Million Franken jährlich. In den Gemeindehaushalten bildeten sie in der Regel nach wie vor die aufwandstärkste Position. Mit dem neuen Armengesetz und dessen Wechsel zum wohnörtlichen Finanzierungsprinzip verschoben sich aber allmählich die Gewichtsverhältnisse, und die Unterstützungsleistungen verloren ihre dominierende Stellung in den Gemeinderechnungen. Diese Entwicklung lässt sich für die in der letzten Tabelle angeführten Gemeinden am Beispiel einiger Jahre nachvollziehen. Zu diesem Zweck werden in der Tabelle 59 auf der nächsten Seite die Ausgaben für das Armenwesen mit den gesamten Verwaltungsausgaben ins Verhältnis gesetzt.[112]

### *8.1.4. Fazit: Mehr ideelle denn finanzpolitische Bedeutung*

Der Wechsel vom alten Heimatprinzip zum Wohnortsprinzip entsprach angesichts der vielen Not leidenden Gemeinden einem langjährigen politischen und gesellschaftlichen Postulat. Auch das bündnerische Schrifttum bis etwa zur ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sah allein darin den Erfolg versprechenden Ausweg aus der ökonomischen Misere; so etwa Georg Sprecher (1942) oder Hilarius Simonet (1953). Letzterer fasste die Maxime mit dem einprägsamen Grundsatz Karls des Grossen «Wer mehr hat, soll mehr geben als solche, die wenig haben» bildhaft und darum allgemein verständlich zusammen.[113] Die Forderungen bewegten sich aber in einem sozialpolitisch noch wenig dynamischen Umfeld. Der Finanzierungswechsel im Armenwesen galt deshalb noch als die mehr oder weniger allein verfügbare Massnahme für gesündere Gemeindefinanzen. Zwar hatte die

[111] Vgl. Art. 8 in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 lit. a Armengesetz.

[112] StAGR X 1 e 5, Mappe 1; bei Cazis für das Jahr 1970 und bei Morissen StAGR X 1 e 5, Mappe 2; vgl. dazu auch das entsprechende Verhältnis bei mehreren Gemeinden unter der AO 1857 (Kap. IV.6.2.1.).

[113] Simonet (1953), S. 44.

| Gemeinde | 1956 | | 1958 | | 1960 | | 1970 | | %-Anteile[2] zu[1] 1956 /1970 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | VA[1] | AL[2] | VA[1] | AL[2] | VA[1] | AL[2] | VA[1] | AL[2] | |
| Arvigo | 108 637 | 10 993 | 62 703 | 11 037 | 83 680 | 10 780 | 154 928 | 8 652 | 10/6 |
| Braggio | 28 813 | 2 816 | 36 615 | 10 978 | 44 497 | 4 884 | 35 824 | 1 315 | 10/4 |
| Cazis | 216 161 | 27 947 | 226 980 | 25 374 | 315 469 | 25 315 | 957 726 | + 5 171 | 13/- |
| Morissen | 59 330 | 32 649 | 103 722 | 37 866 | 101 047 | 30 510 | 185 328 | 26 606 | 55/14 |
| Safien | 249 142 | 23 929 | 286 347 | 28 916 | 281 250 | 18 084 | 334 854 | 3 842 | 10/1 |
| Selma | 39 033 | 21 574 | 27 792 | 10 204 | 30 878 | 8 350 | 38 988 | 2 869 | 55/7 |
| Surcuolm | 50 620 | 31 635 | 63 798 | 31 707 | 62 242 | 37 048 | 119 104 | 16 246 | 62/14 |
| Tartar | 56 899 | 25 382 | 70 560 | 22 746 | 72 854 | 18 407 | 189 539 | 3 374 | 45/2 |
| Untervaz | 887 303 | 46 252 | 434 789 | 29 690 | 566 780 | 47 907 | 877 592 | 44 628 | 5/5 |
| Vaz/Obervaz | 842 134 | 77 083 | 807 614 | 49 582 | 905 358 | 52 651 | 1 679 709 | 70 028 | 9/4 |

*Tabelle 59: Verhältnis Armenausgaben zu Verwaltungsausgaben einzelner Gemeinden 1956–1970.*
Nettoaufwendungen bzw. -erträge, d. h. nach Abzug allfälliger Einnahmen; Beträge und %-Anteile gerundet.
[1] VA = Verwaltungsausgaben insgesamt.
[2] AL = Armenlasten.

1948 eingeführte AHV-Gesetzgebung bereits ihre ersten positiven Wirkungen gezeigt, und die Revision des AHV-Gesetzes im Jahr 1953 erhöhte die für die Armenfürsorge massgebenden Minimalsätze noch. Dennoch wagte die Regierung in ihrer Botschaft zum Armengesetz nur eine sehr vorsichtige Prognose. «Diese erhöhten Leistungen wirken sich mit der Zeit zum Vorteil des Kantons wie aller Gemeinden aus, sodass vielleicht die Armenlasten eine wenn auch bescheidene rückläufige Bewegung einschlagen werden, und somit die durch das Gesetz dem Kanton und einzelnen Gemeinden überbundenen Lasten sich etwas reduzieren lassen».[114] Die Legitimationsgrundlage für den schon lange geforderten Finanzierungswechsel sollte durch eine zu optimistische Prognose nicht gefährdet werden. An einer institutionellen Massnahme in Form einer vermehrten Beteiligung der Unterstützungskosten auch der Wohnsitzgemeinden der Bedürftigen führte damit letztlich kein Weg vorbei.

Die Auswertung der Jahresrechnungen einer Anzahl Gemeinden zeigte, dass kostentreibenden Elementen durchaus ähnliche, dem Wohnsitzprinzip zuwiderlaufende Effekte zugeschrieben werden mussten. Die finanzpolitischen Auswirkungen des neuen Finanzordnungssystems blieben deshalb anfänglich unter den kommunizierten Erwartungen. Insofern konnte dem neuen System auch keine «Steigbügelhalterfunktion» in dem Sinne zugeschrieben werden, als damit der Stachel jahrzehntelanger defizitärer Gemeindehaushalte und wirtschaftlicher Armut sofort und nachhaltig gezogen worden wäre.

Das charakterisierende Prädikat des Paradigmenwechsels lag vielmehr in seinem ideellen, gesellschaftspolitischen Gehalt. Nach mehreren gescheiterten Anläufen für eine gerechtere Aufteilung der Armenlasten wurde den ökonomisch gebeutelten Gemeinden die Botschaft einer eigentlichen Schicksalsgemeinschaft vermittelt, welcher der Zusammenhalt der Bevölkerung als ein gesamtkantonales Anliegen galt. Dazu gehörte aber nicht nur die Beteiligung des Kantons an den Armenaufwendungen, sondern auch derjenigen (Wohn-)Gemeinden, welche aus den wirtschaftlichen und bevölkerungspolitischen Veränderungen vielfachen Nutzen gezogen hatten. Der Solidaritätsgedanke mit den finanzgeplagten Gemeinden wurde ein weiteres Mal bekräftigt, nachdem ihnen bereits das Lehrerbesoldungsgesetz von 1954 grosszügige Beiträge gewährt hatte.[115] Das

[114] Mehrfach erwähnte B vom 24. September 1954, S. 235. In seiner Antwort auf die Motion Müller betreffend die Revision der kantonalen Armenordnung im Jahr 1953 hatte der Regierungsvertreter noch erklärt, dass sich dadurch die Gesamtaufwendungen für das Armenwesen «wesentlich» reduzieren werden (VGR vom 19. November 1953, S. 335).

[115] Das Gesetz wurde durch das Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer im Kanton Graubünden vom 8. Sep-

Vertrauen der Gemeinden verfestigte sich, dass sie ihrem ökonomischen Schicksal nicht schutzlos ausgeliefert waren und sie in ihrem wirtschaftlichen Existenzkampf auf Unterstützung zählen konnten.

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

Finanziell gesunde Gemeinden und Beseitigung der Armut mussten die beiden finanz- und sozialpolitischen Forderungen sein, wollte der aufkommende Wohlfahrtsstaat des 20. Jahrhunderts auf einem festen und zukunftsfähigen Fundament aufbauen. Diesem Ziel dienten hauptsächlich drei Massnahmen. Das Konkordat betreffend wohnörtliche Unterstützung, dem der Kanton seit seinen Anfängen angehörte, brachte eine erste, wenn auch noch zaghafte Entlastung der Heimatgemeinden von ihren Armenlasten. Sodann wirkte sich die Einführung der AHV Ende der 1940er-Jahre vorteilhaft auf die Armenaufwendungen der Gemeinden aus. Mit dem Armengesetz schliesslich griff der Kanton 1955 dort ein, wo der Notstand am grössten und eine spürbare Erleichterung deshalb am ehesten zu erwarten war. Das Gesetz führte mit dem Übergang zum Wohnortsprinzip und mit Unterstützung des einsetzenden Konjunkturaufschwungs wohl zu rückläufigen Armenfällen. Die Armenlasten der Gemeinden dagegen hielten mit dieser Entwicklung wie erwähnt oft nicht stand und senkten sich infolge der fortschreitenden Teuerung, wenn überhaupt, nur wenig.

Der entscheidende «Befreiungsschlag» für die finanzgeplagten Gemeinden liess damit noch auf sich warten. Noch immer musste der Kanton hohe Gemeindedefizite übernehmen.[116] Ein neues Sanierungsinstrument sollte wenn möglich den Weg aus der staats- und finanzpolitisch unbefriedigenden Situation weisen. Mit dem Ziel, die unterschiedliche Leistungsfähigkeit zwischen den Gemeinden zu mildern, war es dem interkommunalen Finanzausgleich vorbehalten, für eine eigentliche finanzpolitische Wende zu sorgen. Seine Einführung hatte auf die Armenlasten der Gemeinden eine entscheidende ausgabensenkende Wirkung, weshalb sich einige Ausführungen zu diesem effizienten Finanzierungsinstrument aufdrängen.

### *8.2.1. Weiter auseinanderklaffende Finanzlagen der Gemeinden als staatspolitische Herausforderung*

Die wirtschaftliche Entwicklung mit ihren Bevölkerungsverschiebungen seit etwa dem letzten Viertel des 19. Jahrhunderts hatte, wenn nicht gerade zu zwei Gemeindeklassen, so doch zu völlig verschiedenen Finanzlagen geführt.[117] Naturgemäss beschäftigten den Kanton jene Gemeinden, welche trotz grösster Belastung ihrer Einwohner ihren finanziellen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen konnten und in seine Abhängigkeit fielen. Seine staats- und finanzpolitischen Anstrengungen mussten darauf gerichtet sein, den Gemeinden zu ökonomischer Selbstständigkeit zu verhelfen und sie damit zu befähigen, ihre Aufgaben autonom wahrzunehmen. Die weitere Übernahme von hohen Rechnungsdefiziten konnte weder im Interesse des Kantons noch in jenem der Gemeinden und ihrer Einwohner stehen. Die Aufgabe wurde nach 1950 aber nicht erleichtert, als der intensivierte Kraftwerkbau und die damit verbundene lokale Massierung von Steuerkapital und Wasserzinsen[118] die kommunalen Unterschiede hinsichtlich der Finanzlage und der Steuerkraft noch vergrösserten.[119] Aus übergeordneter kantonaler Sicht galt es, einen Ausgleich zwischen den reichen und den armen Gemeinden zu finden. Das Vorhaben

---

tember 1957 ersetzt (AGS 1958, S. 25). In die gleiche Richtung hatte auch das bereits während des Zweiten Weltkrieges erlassene Steuergesetz gezielt, mit welchem die Gemeinden erstmals von ihrer Steuerpflicht gegenüber dem Kanton entbunden wurden.

116 Vgl. dazu oben Kap. IV.8.3.1.

117 In der Botschaft 1956 betreffend den Erlass eines Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich wurde vermerkt, dass in keinem anderen Kanton eine derart grosse Spannweite des kommunalen Finanzbedarfs wie in Graubünden (0 bis 3 000 Prozent der Kantonssteuer) festgestellt werden könne (S. 1, 5).

118 Der Wasserzins ist eine öffentliche Abgabe für ein sogenanntes Sondernutzungsrecht, welches mit einer Konzession eingeräumt wird. Das Recht besteht darin, ein Wasserkraftpotenzial zur Erzeugung von elektrischer Energie zu verwerten. In verschiedenen Gemeinden gehört(t)en sie zu den ergiebigsten Einnahmeposten, in anderen erreich(t)en sie nur geringe Summen oder bleiben bzw. blieben ganz aus. Die Einnahmen aus den Wasserzinsen verfünffachten sich bis Anfang der 1960er-Jahre (1951: 584 391 Franken; 1955: 814 583 Franken; 1960: 1 583 020 Franken; 1961: 1 964 390 Franken; 1962: 2 256 788 Franken; 1963: 3 045 094 Franken) (B 1964 betreffend den Erlass eines Gemeindegesetzes, S. 153, 191).

119 Vgl. B 1982/83 betreffend den Bericht der Regierung an den Grossen Rat über den interkommunalen Finanzausgleich, S. 378, 380–381.

konnte nur gelingen, wenn alle Bemühungen vom Solidaritätsgedanken getragen würden.

Ein erster Anlauf für ein Finanzausgleichsgesetz unter den Gemeinden[120] und einen weiteren Erlass «über Erhebung eines Verwaltungsbeitrages der Gemeinde- und Korporationswaldungen»[121] fand 1952 im Grossen Rat keine Mehrheit.[122] Die Parlamentsvertreter jener Gemeinden, welche massgebliche Solidaritätsleistungen zugunsten der ärmeren Gemeinden hätten aufbringen müssen, hatten eine Schwächung ihrer Gemeindehaushalte verhindert. Am Bestreben, die wohlhabenderen Gemeinden vermehrt an den Lasten der ärmeren zu beteiligen, änderte sich aber nichts. Bereits vier Jahre später wurden die Anstrengungen, die stark unterschiedlichen Gemeindelasten auszugleichen, fortgesetzt. Das Ergebnis in Form eines ausgeklügelten Ausgleichssystems überzeugte letztlich auch die früheren Widersacher, sodass in der Folge der Souverän dem ersten Finanzausgleichsgesetz von 1956 seine klare Zustimmung erteilen konnte.[123]

*8.2.2. Ausgestaltung: Das Armenwesen als anspruchsberechtigte Beitragskategorie*

Die juristischen Personen im Kanton unterstanden bisher der jeweiligen kommunalen Steuerpflicht. Die Idee eines «direkten interkommunalen Finanzausgleichs»[124] brachte hierin einen eigentlichen Philosophiewandel. Die Finanzierung des neuen Instruments erforderte eine institutionelle Neuausrichtung. Künftig sollte der Kanton das ausschliessliche Recht erhalten, die juristischen Personen zu besteuern und den finanzschwachen Gemeinden alsdann deren anrechenbaren Steuertreffnisse aus dem Ausgleichsfonds zu erstatten. Die Erträge dieser Zuschlagssteuer sollten mit anderen Worten so weit an die Domizilgemeinden abgeführt werden, als es dem durchschnittlichen Steuersatz dieser Gemeinden entsprach. Ein Ertragsüberschuss sollte einem kantonalen Ausgleichsfonds zufliessen, welcher zur Verteilung auf die finanzschwachen Gemeinden und zur Leistung von Beiträgen an die Kosten von öffentlichen Werken[125] gelangen sollte.[126] Das Ziel dieser Anstrengungen bestand letztlich darin, die Übernahme der Defizite finanzschwacher Gemeinden durch den Kanton in Zukunft hinfällig zu machen bzw. dieses Finanzierungssystem durch ein nachhaltigeres zu ersetzen.

Wie schon die seinerzeitige Übernahme der Gemeindedefizite[127] war auch die Ausgleichsberechtigung für finanzschwache Gemeinden nicht voraussetzungslos ausgestaltet. Ausser den Nutzungstaxen und angemessenen Abgaben in Form von bestimmten Vorzugslasten mussten sie verschiedene Steuern erheben.[128] Neben jährlichen Ausgleichsbeiträgen an das Schulwesen und an den allgemeinen Haushalt wurden den Gemein-

120 B 1952 betreffend das Gesetz über den Finanzausgleich unter den Gemeinden, S. 31.

121 Zit. B 1952, S. 40.

122 VGR vom 27. November 1952, S. 527, und vom 28. November 1952, S. 562. Zusammen mit dem «Erlass eines kantonalen Finanz- und Notprogrammes für die Jahre 1953 bis 1960» (vgl. B 1952, S. 1) waren die beiden Vorlagen im Grossen Rat zu einem einzigen Gesetz vereinigt worden (VGR vom 14. Oktober 1952, S. 280).

123 AGS 1957, S. 1223; B 1956, S. 1; VGR vom 25. Mai 1956, S. 51. Das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (auch mit einer Revision von Art. 40 der Kantonsverfassung) wurde am 30. September 1956 mit 11 093 Ja- zu 5 470 Nein-Stimmen angenommen (HBG IV, S. 351). Es wurde in den Jahren 1967 (AGS 1967, S. 314), 1972 (AGS 1972, S. 142) und 1984 (AGS 1984, S. 1339) teilrevidiert.

124 Der «indirekte Finanzausgleich» wurde 1985 eingeführt. Er umfasste im Wesentlichen Beiträge des Kantons an die Gemeinden, deren Umfang nach der Finanzkraft der Gemeinden abgestuft ist. Die Abstufung nach der Finanzkraft der Gemeinden wurde mit einem Finanzkraftschlüssel geschaffen. Hierfür waren die Kriterien Steuerkraft, Steuerbelastung und Finanzbedarf massgebend. Dieser Finanzausgleich betrifft sämtliche Gemeinden. Er wurde in den ersten zehn Jahren fortlaufend ausgebaut; vgl. zum indirekten Finanzausgleich auch B 1997–1998 betreffend den Bericht über den bündnerischen Finanzausgleich, S. 233, 252–256; B 2008–2009 betreffend die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Bündner NFA), S. 1039, 1066–1069, und B 2010–2011 betreffend den Bericht und die Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform, S. 589, 612; für Einzelheiten zum direkten Finanzausgleich vgl. B 1997–1998 (siehe soeben), S. 233, 246–151; B 2008–2009 (siehe soeben), S. 1039, 1063–1066 und B 2010–2011 (siehe soeben), S. 589, 611; zum Instrument des Finanzausgleichs allgemein siehe auch B 2008–2009 (siehe soeben), S. 1039, 1062 und B 2013–2014 betreffend die Reform des Finanzausgleichs im Kanton Graubünden (FA-Reform), S. 211, 336–344.

125 So z. B. für Schulhausbauten, Wasser- oder Energieversorgungen, Lawinenverbauungen, Güterzusammenlegungen oder Alpverbesserungen (vgl. Art. 3 Abs. 3 Vollziehungsverordnung über den Finanzausgleich vom 25. Mai 1956; AGS 1957, S. 1225).

126 Vgl. Metz (1993), S. 475.

127 Vgl. dazu oben Kap. IV.8.3.1.

128 Wie etwa eine Einkommens- und Vermögenssteuer, eine Kopfsteuer, eine Handänderungssteuer, eine Hundesteuer usw. (vgl. Ausführungsbestimmungen zum Finanzausgleichsgesetz vom 3. September 1957, AGS 1958, S. 22. Sie ersetzten die kleinrätliche Verordnung vom 30. April 1946 betreffend Übernahme des Defizites finanzschwacher Gemeinden durch den Kanton).

den auch Ausgleichsbeiträge in Höhe von 10 bis 90 Prozent an die Netto-Aufwendungen für das Armenwesen ausgerichtet, sofern diese mehr als 20 Prozent der Jahreseinnahmen aus Forstwesen, Wasserzinsen und Vermögens- und Erwerbssteuern beanspruchten.[129] Die hohen Maximalansätze sowie der Umstand, dass das Armenwesen neben dem Schulwesen die einzige ausgleichsberechtigte Gemeindeaufgabe bildete, verdeutlichten die grosse Relevanz, welche den Armenlasten für den kommunalen Finanzhaushalt jener Jahre zugemessen wurde. Der Anteil der Ausgleichsbeiträge für das Armen- bzw. Sozialwesen nahm in den folgenden Jahrzehnten im Vergleich zu jenen für die beiden anderen Ausgleichskategorien aber immer mehr ab. So wurden etwa 1987 an vier Gemeinden hierfür noch 38 084.– Franken ausgerichtet (für Schulwesen an 49 Gemeinden: 4 835 572.– Franken; für den allgemeinen Haushalt an 27 Gemeinden: 1 000 000.– Franken).[130] Dies war die notwendige Folge davon, dass die Aufwendungen für das Armen- bzw. Sozialwesen in den Finanzhaushalten der Gemeinden immer stärker hinter jene von anderen Verwaltungszweigen zurückfielen, also an Gewicht verloren. So standen im soeben angeführten Beispieljahr 1987 dem Aufwandüberschuss im Armenwesen von 539 123.– Franken Aufwendungen bei der Polizei/Sanität von 571 772.– Franken, im Bauwesen von 1 270 720 Franken, in der allgemeinen Verwaltung von 3 088 142.– Franken und im Schulwesen gar von 4 558 204.– Franken gegenüber.[131] Die Gemeinderechnungen bildeten dergestalt das eigentliche Spiegelbild einer schwerpunktmässigen Verlagerung der öffentlichen Dienstleistungen, sodann aber auch des Wandels der gesellschaftlichen Anforderungen an das Gemeinwesen. Die materielle, existenznotwendige Unterstützung Armutsbedürftiger trat zunehmend zugunsten der Bedürfnisse einer «modernen», fortschrittlichen Gesellschaft in den Hintergrund, oder anders formuliert: Der aufkommende Wohlfahrts- und Sozialstaat «degradierte» die Bekämpfung von Armennot (zumindest vorübergehend) zu einer durchschnittlichen Verwaltungsaufgabe.

### *8.2.3. Solidaritätswerk mit hohem Wirkungsgehalt*

Eine Art «touristische Monokultur»[132] ab etwa den 1950er-Jahren schuf in Graubünden viele Arbeitsstellen im Tourismussektor und brachte einzelnen Regionen willkommene Wertschöpfung. Vom wirtschaftlichen Aufschwung profitierten natürlich auch die Gemeinden vor allem in Form von höheren Steuereinnahmen. So begann sich die Bündner Gemeindelandschaft spätestens ab den 1960er-Jahren finanziell zu erholen. Bei den Gemeindeaufgaben vollzogen sich wie soeben gesehen markante Akzentverschiebungen, was sich in den Verwaltungsrechnungen vor allem auch der «Ausgleichsgemeinden» widerspiegelte. Ihre Armenlasten wiesen – je länger, desto mehr – nur noch einen Bruchteil der Aufwendungen für «Wachstumsaufgaben» wie etwa das Schulwesen oder das Bau- und Strassenwesen auf. Die Ausgabenschere zwischen den Aufgabenbereichen begann sich also immer stärker zu öffnen. Die gegensätzlichen Verläufe in den kommunalen Ausgabenetats führten allmählich zu einer relativen Bedeutungslosigkeit der «klassischen» Armenausgaben.

Das Beispieljahr 1973 etwa zeigte exemplarisch die Ausgabenverschiebungen in diesen Gemeinden. Während das Armenwesen noch einen Betrag von 141 318.03 Franken beanspruchte, betrugen die Nettoaufwendungen für das Schulwesen (3 139 181.28 Franken) oder das Bau- und Strassenwesen (2 796 968.30 Franken) mittlerweile ein Vielfaches davon (AHV/IV/EL und übrige soziale Einrichtungen 540 161.40 Franken; Verwaltung 670 928.21 Franken).[133] Die abnehmende Bedeutung der Armenlasten im Vergleich zu den übrigen hauptsächlichen Verwaltungszweigen hatte sich schon im Zusammenhang mit dem Armengesetz abgezeichnet,[134] verstärkte sich jetzt mit dem Finanzausgleich aber weiter.

Die ab Mitte des Jahrhunderts einsetzende Entwicklung kam den Anstrengungen des Kantons entgegen, einen vermehrten finanziellen Ausgleich zwischen den reichen und den armen Gemeinden anzustreben. Die Kumulation von wirtschaftlichem Aufschwung einerseits, aufkommen-

---

129 § 5 der Ausführungsbestimmungen.

130 LB 1987, S. 25. Die Lastenverschiebungen hatten sich aber schon in früheren Jahren ergeben, wie auch das Beispieljahr 1973 im folgenden Abschnitt 8.2.3. zeigt.

131 LB 1988, S. 20.

132 Simonett Jürg: «5.2.3. Tourismus», in: Hitz, Florian et al.: «Graubünden», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 11. Januar 2018. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007391/2018-01-11/, konsultiert am 08.10.2021.

133 LB 1973, S. 14–15.

134 Vgl. dazu oben Abschn. 8.1.2.

| Jahr | Jährliche Ausgleichsbeiträge | | | | Beiträge an öffentliche Werke | | Total der Auszahlungen | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| 1958 | 41 | 142 686 | 204 548 | 50 000 | 4 | 145 000 | 542 234 | 41 |
| 1960 | 45 | 163 075 | 358 012 | 80 000 | 9 | 200 300 | 801 387 | 46 |
| 1965 | 50 | 96 599 | 722 485 | 150 000 | 34 | 486 600 | 1 455 884 | 61 |
| 1970 | 60 | 33 699 | 1 593 411 | 220 000 | 53 | 923 000 | 2 770 710 | 73 |
| 1975 | 55 | 16 605 | 2 827 618 | 290 000 | 64 | 3 134 200 | 6 268 423 | 79 |
| 1978 | 52 | 54 540 | 3 457 753 | 500 000 | 89 | 4 012 300 | 8 024 593 | 96 |

*Tabelle 60: Entwicklung kantonale Ausgleichsbeiträge und Beiträge an öffentliche Werke 1958–1978.*
Nicht indexierte Beträge; in Franken gerundet.
(1) Anzahl Gemeinden (3) Schulwesen (5) Anzahl Gemeinden (7) Betrag
(2) Armenwesen (4) Allgemeiner Haushalt (6) Beiträge (8) Anzahl Gemeinden

den Sozialwerken, neuem Armengesetz und interkommunalem Finanzausgleich andererseits begann zu wirken. Die Aufwendungen des Kantons aus dem Ausgleichsfonds für das Armenwesen (und mit ihnen die Anzahl der finanzausgleichsberechtigten Gemeinden) wiesen im Gegensatz zu den Wachstumsaufgaben eine starke Abwärtstendenz auf, wie die Übersicht über den Zeitraum von 1958 bis 1978 in obiger Tabelle zeigt.[135]

Der Anteil der Armenaufwendungen aus dem interkommunalen Finanzausgleich an den gesamten Auszahlungen sank damit in den Beispieljahren kontinuierlich von 26,3 Prozent (1958) auf 20,3 Prozent (1960), 6,6 Prozent (1965), 1,2 Prozent (1970) und 0,3 Prozent (1975), um 1978 wiederum auf 0,7 Prozent zu steigen. Der Armenpflege stand das Schul- und Bildungswesen gegenüber, das zu einer der wichtigsten staatlichen Aufgaben von Kanton und Gemeinden mit entsprechenden Budgetauswirkungen wurde. Auch die Ausgaben für Infrastrukturen und Unterhalt im Bau- und Verkehrswesen stiegen zufolge eines immer grösseren Verkehrsaufkommens stark an. Im Ganzen wurden in der Zeitspanne zwischen 1958 und 1982 im Durchschnitt an 50 Gemeinden Ausgleichsbeiträge in Höhe von rund 50 Millionen Franken zur Deckung ihrer Verwaltungsdefizite und zusätzlich 43 Millionen Franken an öffentliche Werke finanzschwacher Gemeinden ausgerichtet.[136]

Der interkommunale Finanzausgleich ermöglichte es den früher vom Kanton unterstützten Gemeinden, ihre hohe Belastung mit Steuern und Abgaben abzubauen. Das 1902 eingeführte Instrument der Defizitübernahme finanzschwacher Gemeinden durch den Kanton fiel mit dem Finanzausgleich weg. Anstelle dieser Unterstützungsbeiträge stand nun aber mit dem Ausgleichsfonds eine wirksamere und vor allem nachhaltigere Hilfeleistung zugunsten der finanzschwachen Gemeinden zur Verfügung. Die erstarkten ehemaligen «Defizitgemeinden» nutzten ihre neue Ausgangslage dazu, ihrer Rückzahlungspflicht gegenüber dem Kanton nachzukommen.[137] So konnten etwa per 1973 die Gemeinden Arvigo, Ausserferrera, Castrisch, Flond, Fürstenau, Grono, Innerferrera, Lostallo, Marmorera, Mathon, Molinis, Pagig, Patzen-Fardün, Rongellen, Rossa, Safien, Tenna und Untervaz[138] ihre empfangenen Beiträge vollständig abgelten,[139] während sich Avers und Maladers 1974 von dieser Schuld befreiten und die früher ebenfalls stark armenbelasteten Gemeinden Cazis und Uors-Peiden erste Akontozahlungen zu leisten imstande waren.[140]

Die steil ansteigenden Ausgleichsbeiträge an öffentliche Werke und an das Schulwesen erforderten 1967 und 1972 zusätzliche Mittel, sodass der Fonds Ende 1981 eine Reserve von knapp 15 Millionen Franken oder etwa 150 Prozent des Jahresbedarfs aufwies. Das Armenwesen beanspruchte mittlerweile aber nur noch einen verschwindend kleinen Teil an den Ausgleichsbeiträgen.

135 Vgl. B 1982/83 betreffend den Bericht der Regierung an den Grossen Rat über den interkommunalen Finanzausgleich, S. 378, 385 (Tabelle 3); Teuerung zwischen 1958 und 1978: 111 Prozent.
136 GRP 1982/83, S. 575.
137 Im Gegensatz dazu waren die Auszahlungen aus dem Finanzausgleich nicht rückerstattungspflichtig.
138 Vgl. zu Untervaz detaillierter oben Kap. V.6.2.7.
139 LB 1973, S. 16.
140 LB 1974, S. 22.

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

Die strategische Bedeutung, welche einem Wechsel des Finanzierungssystems zugeschrieben wurde, ist vor dem zeitgenössischen sozialpolitischen Hintergrund einzuordnen. Die Sozialversicherungs- und die weiteren Sozialfürsorgeeinrichtungen hatten ihre nutzbringende Wirkung noch kaum entfaltet. Entsprechend galt zu jener Zeit und vorab in den Jahren und Jahrzehnten davor ein Regimewechsel als der erfolgversprechende Ausweg aus der Finanzmisere der Gemeinden. Vorweg die einsetzende sozialpolitische Dynamik entzog dem Armengesetz aber nach und nach die ihm seinerzeit zugeschriebene hohe finanzpolitische Relevanz. Der armenrechtliche «Finanzausgleich» in Form des Wohnsitzprinzips bildete lediglich eine, wenn auch wichtige Massnahme unter mehreren, um den Finanzhaushalt der Gemeinden ins Gleichgewicht zu bringen. Seine realpolitische Bedeutung lag denn auch nicht (nur) darin, zu einer entscheidenden Senkung der Armenlasten als solchen beigetragen zu haben. Sein Hauptverdienst war – für künftige Vorhaben noch wertvoller – vielmehr institutionell-ideeller Natur. Der wirtschaftliche Aufschwung verstärkte die sich anbahnende Erkenntnis, dass die Aufwendungen für Aufgaben von hoher gesellschaftspolitischer Brisanz im Interesse eines föderalistischen Ausgleichs möglichst auf verschiedene Lastenträger, d. h. unter massgeblicher Mitwirkung auch des Kantons, zu verteilen waren. Insofern kann dieser strategischen Massnahme des Armengesetzes durchaus die Bedeutung eines langfristigen, als Vorbild dienenden Solidaritätspakts zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen zugesprochen werden. Das bereits ein Jahr nach dem Armengesetz in Kraft tretende erste Finanzausgleichsgesetz baute denn auch auf diesem föderalistischen Gestaltungsprinzip weiter auf.

Haben sich die ökonomischen Erwartungen des finanzpolitischen Systemwechsels dennoch erfüllt? Angesichts der noch kaum erkennbaren Entlastungseffekte der Sozialwerke erstaunt es nicht, dass die Botschaft zum Armengesetz den Systemwechsel in der Finanzierung und damit die Minderbelastung der meisten Gemeinden gar optimistisch einschätzte. Der Einfluss verschiedener anderer, letztlich die Armenlasten ebenfalls senkender sozialstaatlicher Wohlfahrtsmassnahmen (wie etwa der Anteil an den Lehrerbesoldungen 1954 bzw. 1957, die AHV-Gesetzgebung von 1948, die Familienzulagen 1958, die Invalidenversicherung 1959 oder das Gesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV von 1966) wirkte sich ähnlich entlastend aus, war in ihrer Kombination aber schwierig zu quantifizieren. Angesichts dieser verschiedenen sozialen Sicherungsinstrumente konnte das Armengesetz seine nutzbringenden Effekte gar nicht in dem ihm ursprünglich zugedachten Ausmass erfüllen. Die Heimatgemeinden verzeichneten in den Jahren nach Inkrafttreten des Armengesetzes denn auch oft nur eine (wenn überhaupt) wenig spürbare Besserung ihrer Finanzhaushalte. Dafür war in manchen Fällen eine Vielzahl von teilweise unvorhersehbaren Faktoren verantwortlich, welche die Armenrechnung entscheidend beeinflussten. So traf etwa die Anhebung der Tagestaxen für armengenössige Patienten der kantonalen Anstalten um knapp 56 Prozent im Jahr 1958 Gemeinden mit hohen Anstaltsversorgungen auf empfindliche Weise, womit ihre ansonsten positive Rechnung ins Gegenteil verkehrt wurde. Zum anderen trugen dazu auch die administrativen Umtriebe für die verschiedenen Leistungsträger bei, welche etliche Gemeinden überforderten. Gerade solche mit nebenamtlich tätigen Funktionären beanspruchten deshalb Beiträge oft nicht, womit sie das Besserungspotenzial gar nicht ausschöpften. Dennoch kann der rückblickenden, pauschalen Feststellung der Regierung in ihrer Botschaft von 1985 zum kantonalen Sozialgesetz, das Armengesetz habe sich positiv auf die kommunalen Haushalte ausgewirkt und für viele Heimatgemeinden eine erhebliche Entlastung gebracht,[141] zugestimmt werden.

Inhaltlich zeichneten das Armengesetz drei Schwerpunkte aus. Sein grösstes Verdienst bestand zweifellos darin, die hohen Armenlasten auf mehrere Träger aufzuteilen. Die jahrelangen Richtungskämpfe zwischen den mehrbelasteten und den nutzniessenden Gemeinden fanden mit einem – wenn auch noch moderaten – Wohnortsprinzip ihr Ende. Für den Mechanismus der Lastentragung konnte das Gesetz sich an die Grundsätze hinsichtlich der abgestufen Wohndauer anlehen, die das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung aufgestellt hatte. Die Begründung und Aufgabe des Wohnsitzes eines Bedürftigen im Kanton Graubünden richtete sich also nach je-

[141] B vom 21. Oktober 1985 betreffend den Erlass eines Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden, S. 555, 558. Vgl. auch Dazzi (2008a), S. 64.

nen konkordatsrechtlichen Prinzipien.[142] Obwohl die Heimatgemeinde immer noch anteilsmässige Unterstützungsleistungen zu tragen hatte, fanden mit der nunmehr geteilten Lastenaufteilung die entwürdigenden Heimschaffungen und Heimrufe nach und nach ihr Ende. Die unter der Geltung der Armenordnung von 1857 noch reiche behördliche Rechtsprechung zur Verantwortlichkeit der Heimatgemeinden für ihre auswärtigen Bürgerinnen und Bürger[143] gehörte damit zunehmend der Vergangenheit an.

Im modernen, fürsorglichen Ansatz lag das zweite auffallende Merkmal des neuen Gesetzes. Dieses verlieh damit der gewandelten Auffassung über die Aufgaben des Staates auf dem Gebiet des Armenwesens Ausdruck. Unter der bisherigen Armenordnung waren die Heimatgemeinden nur verpflichtet, die «würdigen» Armen zu unterstützen, d. h. jene, die «vorübergehend oder dauernd ausser Fall sind, sich selbst zu helfen, namentlich altersschwache, gebrechliche oder kranke Personen».[144] «Unwürdige» Arme hingegen waren von jeglicher Unterstützung ausgeschlossen, ihnen begegnete man mit der unerbittlichen Härte der Bettelpolizei. Eine solche Kategorisierung der Armengenössigkeit war dem neuen Armengesetz fremd. In dessen Zentrum stand die persönliche Notlage als solche. Das Gesetz anerkannte also, unabhängig vom Verschulden, einen Rechtsanspruch des Bedürftigen auf die gesetzliche Armenunterstützung. Hohe Bedeutung mass das Gesetz ausserdem dem neuzeitlichen Gedanken zu, künftige Armut zu vermeiden, indem es die Armenbehörden verpflichtete, entsprechende Präventionsmassnahmen zu ergreifen. Insofern trug das neue Armengesetz den Keim einer modernen Sozialhilfegesetzgebung in sich, die mittels Beratung und Betreuung drohenden Schwierigkeiten vorzubeugen sowie Notlagen und deren Ursachen zu beseitigen oder zu vermindern suchte. Dieser prophylaktische Charakter liess die Fürsorge auch zu einer Art «Vorsorge» werden. Mit dieser Qualität erwies sich das Armengesetz nicht mehr nur als eigentliches «Unterstützungsgesetz», sondern enthielt durchaus starke Züge eines «Fürsorgegesetzes» mit einem modernen Sozialverständnis. Damit knüpfte es an die Grundzüge des Fürsorgegesetzes von 1920 und dessen Verordnung an und führte die in diesen «Übergangserlassen» enthaltenen Grundgedanken weiter.

Schliesslich übertrug der Gesetzgeber, drittens, die wichtige Aufgabe, Art und Umfang der Fürsorgeleistungen zu bestimmen, den wohnörtlichen Behörden. Diese Neuerung war einerseits die notwendige Folge der im Armengesetz angelegten neuen Fürsorge, welche eine Beurteilung des Bedürftigen durch die Behörden vor Ort erforderlich machte. Sodann verlangte aber auch die Einführung des Wohnortsprinzips nach einem Zuständigkeitswechsel in der Armenfürsorge. Die Armenpflege erhielt damit eine neue, den aktuellen Erfordernissen angepasste Organisation.

Derweil blieb es dem 1957 eingeführten interkommunalen Finanzausgleich vorbehalten, ein eigentliches Kollektivgefühl gleichsam als Grundlage staatlicher Aufgabenerfüllung zu implementieren. Rückblickend erwies sich dieses Solidaritätswerk als das entscheidende Puzzleteil auf dem Weg zu gesünderen Gemeindefinanzen.

Insgesamt führte dergestalt ein Verbund von sozial- und finanzpolitischen Massnahmen im Umfeld einer allgemeinen konjunkturellen Erholung dazu, dass sich die Finanzhaushalte der stark gebeutelten und von Verwaltungsdefiziten belasteten Gemeinden langsam erholten. Mit der in den 1970er-Jahren allmählich neu einsetzenden gesellschaftlichen Dynamik und deren spezifischen Armutsformen zogen aber schon bald wieder dunklere Wolken am sozialpolitischen Himmel auf.

---

142 Mittner (1961), S. 18.

143 Vgl. dazu Kap. IV.9.2.

144 Vgl. Art. 3 der Armenordnung 1857.

## Anmerkungen zu Tabelle 58

1 Noch im Vorjahr fand sich im Bericht der Jahresrechnung durch die Gemeindeverwaltungskontrolle der Hinweis, dass die Armenausgaben mit 18 960.70 Franken den Höchststand seit 1902 erreicht hätten. Von den 28 Fällen sei keine der unterstützten Personen in der Heimatgemeinde wohnhaft (StAGR X 1 e 5, Mappe 12).

2 Im Bericht der kantonalen Gemeindeverwaltungskontrolle über die Prüfung der Jahresrechnung pro 1956 findet sich der Hinweis, dass neben dem Rückgang der Anzahl Unterstützungsfälle sich auch das am 1. Januar 1956 in Kraft getretene kantonale Armengesetz auszuwirken beginne (StAGR X 1 e 5, Mappe 12).

3 Verwaltungsrechnung 1954/55. Der Grossteil der Aufwendungen betraf die Kategorie der Anstaltsversorgungen (1953/54 zwölf Personen in Realta, vier im Waldhaus und drei in Bellechasse) (StAGR X 1 e 5, Mappe 10).

4 Verwaltungsrechnung 1956/57. Mit 48 469 Franken wiesen die Armenunterstützungen den bisherigen Höchststand auf. Der Prüfungsbericht hielt fest, dass der Grund für das dennoch um rund 9 000 Franken gegenüber dem Vorjahr abnehmende Gemeindedefizit in den erstmals geflossenen Kantonsbeiträgen an die Anstaltsversorgungen und die Aufwendungen für «Vaganten» und Zwangseingebürgerte überhaupt (sic!) liege (zwei Drittel der Gesamtaufwendungen für Anstalts- und Heimversorgungen). Von der wohnörtlichen Beteiligung profitiere die Gemeinde Morissen mit ihren «Vaganten» nur unwesentlich (StAGR X 1 e 5, Mappe 10). (Gemäss RB vom 29. November 1957 hatten die Jahresrechnungen in Zukunft die Rechnungsperiode vom 1. Januar bis 31. Dezember des jeweiligen Jahres zu umfassen).

5 Gemäss Jahresbericht rührten die Mehraufwendungen z. T. von einer Zunahme der Armenfälle, dann vor allem aber von der mit Wirkung ab 1. Januar 1958 erfolgten Erhöhung und Vereinheitlichung der Verpflegungstaxen in den kantonalen Anstalten von früher 4.70 Franken auf 7 Franken (StAGR X 1 e 5, Mappe 10).

6 Damit erreichten die Nettoaufwendungen seit der 1958 bestehenden Finanzausgleichsberechtigung einen neuen Höchststand und machten rund 165 Franken pro Kopf der Bevölkerung aus, womit sie über 277 Prozent des Kantonssteuerertrages auf Einkommen und Vermögen beanspruchten (StAGR X 1 e 5, Mappe 10).

7 Diese starke Reduktion gegenüber den Vorjahren rührte daher, dass zufolge Änderung der Auszahlungspraxis der Kantonsbeitrag an die Armenlasten für «Vaganten» und Zwangseingebürgerte von zwei Jahren (1969 10 100 Franken; 1970 9 600 Franken) enthalten war (StAGR X 1 e 5, Mappe 10).

8 Der Jahresbericht 1974 des Gemeindeinspektorates hatte nach einer sehr niedrigen Belastung von 3 217 Franken zutreffend prognostiziert, dass dies eine Ausnahme darstellen würde. Die Rezession und die starken Aufschläge in den Anstalten würden für die nächsten zehn Jahre wieder eine grössere Ausgabenzunahme erwarten lassen (StAGR X 1 e 5, Mappe 10).

9 Verwaltungsrechnung 1954/55.

10 Verwaltungsrechnung 1955/56.

11 Verwaltungsrechnung 1956/57. Nachdem sich der Gemeindevorstand in den beiden vorangehenden Berichten zu den Jahresrechnungen noch verhalten optimistisch gezeigt hatte, stellte er nun fest, dass die Reduktion der Armenauslagen eindrücklich zeige, dass mit dem neuen Armengesetz die armen, abgelegenen Berggemeinden fühlbar entlastet und ein altes Unrecht einigermassen gutgemacht worden sei (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).

12 Verwaltungsrechnung 1958/59. Ernüchtert musste der Gemeindevorstand in seinem Bericht festhalten, dass sich seine seinerzeitigen Vermutungen, die Armenauslagen würden nicht mehr weiter ansteigen, leider nicht bewahrheitet hätten (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).

13 Verwaltungsrechnung 1960/61 (nur drei Quartale) (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).

14 Verwaltungsrechnung 1965/66. Zu den gleich gebliebenen Armenauslagen bemerkte der Gemeindevorstand, dass sich die neuen Zusatzrenten der AHV sich günstig für die Armenkassen auswirken würden, obwohl sie der Gemeinde auch neue Lasten brächten (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).

15 Verwaltungsrechnung 1970/71. Im letztjährigen Bericht hatte der Gemeindevorstand noch vermerkt, was früher der Gemeinde grosse Sorgen bereitet habe, sei heute zum Teil auch dank der Sozialeinrichtungen des Staates kein Problem mehr. In den folgenden Jahren gab das Armenwesen denn auch kaum mehr Anlass zu irgendwelchen Bemerkungen (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).

15a Verwaltungsrechnung 1975/76.

16 Der Bericht der kantonalen Aufsichtsstelle hielt dazu fest, im Allgemeinen sei eher eine Zunahme der Unterstützungsausgaben zu vermerken. Die Einsparung sei allein der Neuverteilung der Armenlasten gemäss dem neuen Armengesetz zuzuschreiben, worin sie sich durch die abermalige Abnahme im Jahr 1958 bestätigt sah (StAGR X 1 e 5, Mappe 15).

17 Der Rückgang in den Zwischenjahren war teilweise aus speziellen Gründen zustande gekommen (1966: Ableben eines anstaltsversorgten Bürgers; 1968: Rückwirkende Nachzahlung von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV) (StAGR X 1 e 5, Mappe 15). Für die folgenden Jahre finden sich in den Quellen kaum mehr Hinweise auf die Gründe für die weitere Entwicklung der Armenaufwendungen.

18 Verwaltungsrechnung 1954/55. Sämtliche Armenunterstützungen wurden durch auswärts wohnende und anstaltsversorgte Bürger beansprucht (StAGR X 1 e 5, Mappe 16).

19 Verwaltungsrechnung 1956/57. Trotz rund 6 000 Franken höheren Ausgaben für das Armenwesen schloss die Armenrechnung dank dem neuen Armengesetz gegenüber dem Vorjahr mit einem Vorschlag von rund 11 000 Franken (vor allem Beiträge an Anstaltsversorgungen in Höhe von über 12 000 Franken) (StAGR X 1 e 5, Mappe 16).

20 Auch in Surcuolm wirkten sich die erhöhten Anstaltstaxen deutlich aus (StAGR X 1 e 5, Mappe 16).

21 Die Aufwendungen erfuhren in den vergangenen Jahren grosse Schwankungen (1973: 18 432 Franken; 1974: 9 159 Franken).

22 Verwaltungsrechnung 1954/55.

23 Verwaltungsrechnung 1956/57. Dank einer Rückerstattung von 3 968.80 Franken, dem Eingang von Kantons- und Wohnortsbeiträgen von 3 173.30 Franken gemäss neuem Armengesetz und einem ausserordentlichen Kantonsbeitrag von 1 600 Franken an die Armenlasten für «Vaganten» und Zwangseingebürgerte wiesen die

Einnahmen gegenüber dem Vorjahr eine ausserordentliche Zunahme von 8482.30 Franken auf. Die Unterstützungen verteilten sich auf 28 Fälle (StAGR X 1 e 5, Mappe 13).

24 Wie bei anderen Gemeinden auch, war die Zunahme der Nettoaufwendungen um knapp 3000 Franken im Wesentlichen den ab 1. Januar 1958 erhöhten Anstaltsverpflegungstaxen zuzuschreiben (StAGR X 1 e 5, Mappe 13).

25 Davon 25579 Franken allein für Personen in Anstalten (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).

26 Rückerstattungen in Höhe von über 11600 Franken (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).

27 Jahresrechnung 1957.

28 Jahresrechnung 1971. Dazu hält die Gemeinde in ihrem Bericht wörtlich fest: «Ein Vergleich mit dem Vorjahr ergibt insbesondere beim Konto 715 ‹Unterstützungen an Bürger› ein etwas verzerrtes Bild. Die Aufwendungen sind mit 60204.95 Franken (im Vorjahr 60973.90 Franken) konstant geblieben, allerdings weist die Ertragsseite dieses Kontos im Berichtsjahr einen Minderbetrag von 30084.30 Franken aus. Die höhere Gutschrift des Vorjahres rührt daher, dass die Fürsorgebehörde auf mehrere Jahre zurück Rückerstattungen in einigen Unterstützungsfällen geltend machen konnte. [...] Unter Ausserachtlassung dieser an sich einmaligen ‹Rückerstattungsaktion› schliesst die Jahresrechnung des Fürsorgewesens etwas günstiger ab als im Vorjahr. Die Aufwendungen des Fürsorgewesens werden in der Jahresrechnung jeweils als Nettoaufwendungen ausgewiesen, d. h., die ausgewiesenen Zahlen würden sich um ein Mehrfaches erhöhen, wollte man diese Rechnung mit den Bruttozahlen präsentieren. Aus der Jahresrechnung sind – zufolge Führung einer Nettorechnung – die Konkordatsbeiträge der Wohngemeinden, Kantons- und Krankenkassenbeiträge, die alle zu einer wesentlichen Entlastung des Haushaltes im Fürsorgewesen beitragen, nicht ersichtlich. Ebenso tragen die AHV- und IV-Leistungen wesentlich zur Entlastung der öffentlichen Fürsorgerechnung bei. Vom ausgewiesenen Nettoaufwand entfallen 58049.60 Franken (von insgesamt 60204.95 Franken) auf Unterstützungen an Bürger in Psychiatrischen Kliniken, Erziehungs- und Kinderheimen usw.» (StAGR X 1 e 5, Mappe 2).

29 Ohne Bürgerheim (65418 Franken). Wesentlich zur Senkung bzw. Konstanthaltung der Armenlasten trugen trotz spürbarer Teuerung im Lebenshaltungssektor die Beitragsleistungen des Kantons, die Kostenteilung in Konkordatsfällen und die Sozialversicherungen wie AHV, IV sowie die Krankenkassen bei. Dem Ergebnis förderlich waren auch 11492 Franken an Erstattungen durch Unterstützte (StAGR X 1 e 5, Mappe 2).