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: 10: Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden (Sozialhilfegesetz) von 1986 : Anpassung an zeitgemässe Sozialarbeit mit bewährter Organisation

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

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 31.07.2025

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

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

1. Ausgangslage und Revisionsgründe: Gesellschaftliche Entwicklungen mit neuen Armutsrisiken

Die Trunksucht bildete eines der drängendsten gesellschaftspolitischen Probleme in den Jahrzehnten um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert. Sie gab denn auch den Anstoss für das Fürsorgegesetz von 1920, welches daneben der Fürsorge von Personen mit einem «liederlichen Lebenswandel» und den «Vaganten» galt. Dem Gesetz kam in zweifacher Hinsicht eine wegweisende Wirkung zu. Organisatorisch verblieb das Unterstützungswesen bei den Gemeinden, während dem Kanton mit dem Fürsorgewesen die allgemeine und persönliche Hilfe[1] im Sinne einer präventiven Unterstützung hilfsbedürftiger Personen zugewiesen wurde. Der Paradigmenwechsel weg von der Verwaltung hin zur Hilfe für Menschen in Not führte zu einem zentralen, kantonalen Betreuungsmodell auf der Basis des Fürsorgegedankens.[2] Der Dezentralisationsansatz der Organisationsverordnung von 1943 verstärkte die Sozialhilfestrukturen zusätzlich. Künftige Modelle sollten darauf aufbauen können.

Der wirtschaftliche Aufschwung und gesellschaftliche Veränderungen ab etwa der Mitte des letzten Jahrhunderts führten zu einer fundamentalen Umgestaltung der Fürsorgelandschaft. Die «alte» Armut mit ihrer materiellen Not wurde zusehends verdrängt von neuen armutsfördernden Phänomenen. Einzig der Alkoholismus beschäftigte die Behörden mit seiner sozialen und finanziellen Komponente auch über diese sozialpolitische «Wendezeit» hinaus.[3] Gerade im ländlichen Raum war das Alkoholproblem im Gegensatz zum Drogenkonsum immer noch beinahe allgegenwärtig und sozial breit verteilt.[4]

Dennoch verdrängten die neuen vielschichtigen Sozialprobleme die alten Armutsbilder und förderten gewissermassen eine andere Schicht Hilfsbedürftiger zutage. Die soziale Arbeit hatte sich neuen Schwerpunkten zuzuwenden; der Betreuungs- und Beratungsaspekt wurde zu ihrem zentralen Aufgabengebiet. Angesichts dieser Wandlungsprozesse liessen sich das Fürsorgegesetz und die Organisationsverordnung von 1943 aber nicht mehr länger mit dem Verständnis einer modernen Sozialhilfepolitik vereinbaren.

In den 1970er-Jahren waren erste Zweifel an der Tauglichkeit des Fürsorgegesetzes gegenüber den neuen sozialen Problemstellungen aufgekommen. Ein breit angelegtes Konzept bereitete eine neue Fürsorgegesetzgebung vor. Der Anpassungsbedarf blieb auch seitens der Regierung unbestritten. Im Landesbericht von 1982 erklärte sie eine Revision der bestehenden gesetzlichen Grundlagen im Fürsorgewesen zu den Zielen und Leitlinien in den kommenden Jahren.[5] Die Aufgaben der Gemeinden und des Kantons seien zu überprüfen und eine effizientere Ausgestaltung des Fürsorgewesens sei anzustreben. Eine Motion von Grossrat Jörimann vom 23. Februar 1983 gab dann den eigentlichen Anstoss für ein neues Sozialhilfegesetz.[6] Der Vorstoss hob drei schon länger bekannte Kernanliegen hervor: Zunächst müsse ein neues Gesetz das überholte «Lasterprinzip» überwinden und sich mit den heutigen sozialen Problemen (z. B. Drogenfürsorge) beschäftigen. Sodann sollte es den Präventionsgedanken fördern und schliesslich einer zeitgemässen, diskriminierungsfreien Terminologie folgen. In ihrer Antwort in der Maisession 1983 anerkannte die Regierung, dass die Aufgaben, Ziele, Strukturen und die Arbeitsmethoden in der Sozialhilfe neu auszurichten seien. Die traditionelle Fürsorge sei in eine zeitgemässe Sozialarbeit zu überführen.

Am 7. Dezember 1986 wurde das neue Sozialhilfegesetz vom Bündner Souverän mit grosser Mehrheit angenommen.[7] Es löste das Fürsorgegesetz von 1920 und die Organisationsverordnung

1 Vgl. zur Abgrenzung gegenüber der materiellen Hilfe unten Abschn. 2.1. und schon Kap. IX.2., Anm. 7.

2 Degiacomi (2008), S. 45.

3 Vgl. dazu Bericht der Regierung über das Alkoholproblem in Graubünden (B 1984/85, S. 1).

4 Höpflinger / Hafner (1996), S. 34.

5 LB 1982, S. 13.

6 GRP 1982/83, S. 781.

7 20 356 Ja-Stimmen standen 8 183 Nein-Stimmen gegenüber (HBG IV, S. 361).

von 1943 ab und trat auf den 1. Januar 1987 in Kraft. Es gilt in seinen Grundzügen bis heute weiter.

2. Rahmengesetz mit organisationsrechtlichem Schwerpunkt

Das Sozialhilfegesetz charakterisiert sich als Rahmenerlass mit finanzrechtlichem Einschlag. Schwergewichtig regelt es die Aufgabenzuweisung und die Organisation der kantonalen Sozialdienste.[8]

2.1. Keine grundsätzlichen Strukturanpassungen

Die vom Grossen Rat im Jahr 1943 erlassene Verordnung zum Fürsorgegesetz hatte den elf neu geschaffenen kantonalen Bezirksfürsorgestellen als zentrale Aufgaben die Tuberkulosenfürsorge sowie die Kinder- und Familienfürsorge übertragen. Mit dem kantonalen Amt in Chur, dem neben der administrativen Leitung des Fürsorgewesens unter anderem auch die Fürsorge für Alkoholkranke im ganzen Kantonsgebiet oblag, verfügte der Kanton über einen kantonsweiten, wirksamen Sozialdienst. Im Zuge des einsetzenden Wirtschaftsaufschwungs der Nachkriegszeit und des Rückgangs der materiellen Not verlagerte sich das Tätigkeitsfeld der Bezirksfürsorgestellen markant. Die kantonalen Fürsorgedienste hatten sich den neuen Anforderungen aber stetig angepasst. So umfasste das Kantonale Sozialamt 1986 neben der zentralen Amtsleitung in Chur weitere 25 regional verteilte Sozialarbeiterstellen, womit ausser der Stadt Chur jede Gemeinde des Kantons einer Bezirks- und einer Alkoholfürsorgestelle angeschlossen war.[9] Mit dem neuen Sozialhilfegesetz mussten denn auch nicht grundlegend neue Sozialstrukturen aufgebaut werden; die bestehenden erwiesen sich weitgehend als zweckmässig und tauglich, um den neuen Herausforderungen wirksam begegnen zu können.

Die Vorlage stellte sicher, dass jede hilfsbedürftige Person Zugang zu einem umfassenden Sozialdienst erhält, wobei die Sozialhilfe entweder auf gemeindeeigener oder kantonaler Ebene (d. h. durch öffentliche Sozialdienste) oder aber durch private Institutionen erbracht werden konnte bzw. kann. Die Unterstützungsbedürftigkeit war durch vielschichtige Faktoren gesellschaftlich-strukturelle und individuell-psychosozialer Natur bedingt,[10] was ihre Bekämpfung immer anspruchsvoller machte. Die meisten Gemeinden sahen sich deswegen fachtechnisch und personell immer weniger in der Lage, den hohen Ansprüchen zu genügen. Die primäre Zuständigkeit der Gemeinden im Bereich des Armenwesens bzw. der Sozialhilfe wurde ausgehöhlt zugunsten von polyvalenten, mit verschiedenen Aufgaben des Sozialwesens[11] betrauten kantonalen Sozialdiensten mit ausgebildeten Sozialarbeitern. Die Sozialdienste lösten die bisherigen Bezirksfürsorgestellen und Alkoholfürsorgestellen ab; sie sind in ihrem Gebiet umfassend für die (persönliche) Sozialhilfe zuständig. Den Anforderungen des Sozialhilfegesetzes[12] genügten nur die beiden Gemeinden Chur[13] und Davos,[14] welche die Fürsorge damit in eigener Regie wahrnahmen. Die Bürgergemeinden waren faktisch nicht mehr in der Lage, Aufgaben der Fürsorge anforderungsgerecht wahrzunehmen.

Allein schon der Blick auf die einwohnermässigen Grössenverhältnisse der Gemeinden genügte, um zu erkennen, dass sie die Sozialhilfe in

---

8 Unter einem Sozialdienst versteht man systematische Vorkehren, die Individuen oder Gruppen eine bessere psychosoziale Anpassung ermöglichen sollen (Rickenbach, in: Der Armenpfleger 1/1964, S. 8). Organisatorisch kann die persönliche Sozialhilfe entweder durch gemeindeeigene Sozialdienste (vgl. Art. 5 SG), durch Regionale Sozialdienste (vgl. Art. 5 in Verbindung mit Art. 9 lit. b und Art. 11 Abs. 1 SG) oder im Sonderfall auch durch eine Gemeindeverbindung wahrgenommen werden (vgl. B 1985–86 betreffend den Erlass eines Sozialhilfegesetzes, S. 555, 571–572).

9 Joss, Von der Fürsorge zur Sozialhilfe: Eine lange Evolution (BZ vom 14. November 1986, S. 7). Vgl. zur Entwicklung und zum Ausbau des Kantonalen Fürsorgeamtes nach 1954 Joss/Vögeli (1988), S. 17–19.

10 Zit. B 1985–86, S. 555, 561, wo die Armut auch als «fehlender Zugang zu gesellschaftlichen Chancen» umschrieben wurde.

11 Beratung und Hilfe bei persönlichen und familiären Problemen, Suchtproblemen, Finanzfragen, Mutterschaftsbeiträge, Pflegekinderwesen, Adoptionswesen, Arbeitsprobleme usw. (vgl. Höpflinger/Hafner [1996], S. 62).

12 Abgesehen davon, dass das zusammenhängende Einzugsgebiet mindestens 7 000 Einwohner umfassen musste, hatten die gemeindeeigenen Sozialdienste alle Aufgaben der öffentlichen Sozialhilfe durch ausgebildete Sozialarbeiter zu erfüllen (Art. 7 SG).

13 Auf das Jahr 2004 kündigte die Stadt Chur die Führung des gemeindeeigenen Sozialdienstes, womit aktuell Davos als einzige Gemeinde einen eigenen Sozialdienst unterhält.

14 Auf den 1. März 1987 wurde die bisher vom Kanton geführte Bezirksfürsorgestelle aufgehoben und die Aufgaben des Sozialdienstes neu vom Gemeindesozialdienst Davos übernommen.

der gebotenen Qualität nicht mehr wahrnehmen konnten. 1950 wiesen von total 221 Gemeinden noch deren 33 eine Einwohnerzahl bis 100 Personen auf, 1980 (bei noch 215 Gemeinden) waren es schon 48 (davon 18 mit weniger als 50 Einwohnern). Dabei zählten mit 95 Gemeinden 44 Prozent von ihnen weniger als 200 Einwohnerinnen und Einwohner.[15] Es war offensichtlich, dass vorab solch kleine Gemeindegebilde personell und infrastrukturmässig nicht in der Lage waren, eine Aufgabe wie die komplexe Sozialhilfe eigenständig wahrzunehmen. Darüber hinaus wirkte ohne Zweifel auch die mit den Gemeindestrukturen verbundene und damit konfliktbehaftete Nähe zwischen Bezüger und Geber hinderlich.[16]

Mit Ausnahme der Gemeinde Davos (und Chur) führte das Sozialhilfegesetz damit zu einer strukturellen Trennung. Während die Sozialberatung (persönliche Hilfe) vom Kanton wahrgenommen wird, legen die kommunalen Sozialbehörden die Sozialhilfe fest und verfügen und zahlen Leistungen aus (materielle Sozialhilfe). Die Organisation konnte dabei weitgehend auf den vorhandenen, gewachsenen Strukturen mit den Bezirksfürsorgestellen aufbauen. Deren Vermögenswerte wurden mit dem neuen Sozialhilfegesetz aufgelöst und in einem kantonalen Sozialhilfefonds zusammengefasst.

2.2. Notwendige Anpassung der Kantonsverfassung

Der Art. 40 Abs. 3 der Kantonsverfassung von 1892 wies das Armenwesen in die alleinige Zuständigkeit der Gemeinden, soweit sie nicht Sache der bürgerlichen Korporationen bzw. der Bürgergemeinde war. Der Kanton betätigte sich aber immer stärker auf dem ursprünglich allein der Gemeinde vorbehaltenen Aufgabenfeld der Fürsorge, was verfassungsrechtliche Bedenken provozierte. Der im Grunde schon länger bestehende Konflikt mit der einschlägigen Verfassungsbestimmung musste behoben werden. Mit einer Zusatzbotschaft schuf die Regierung zweifache Klarstellung. Einerseits konnte der Kanton die ihm vom Sozialhilfegesetz zugewiesenen Aufgaben nun auf einer gesicherten Rechtsgrundlage wahrnehmen, andererseits wurde gleich auch der nicht mehr zeitgemässe Begriff «Armenwesen» durch denjenigen der «Sozialhilfe» ersetzt.[17] Die gleichzeitig mit dem Sozialhilfegesetz unterbreitete Verfassungsbestimmung verpflichtete die Gemeinden, «für gute Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten, namentlich für das Schulwesen und die Sozialhilfe zu sorgen, soweit diese nicht Sache der Bürgergemeinde *und des Kantons* ist». Damit fand die bisher bereits praktizierte Aufgabenentflechtung in der Sozialhilfe zwischen den Gemeinden und dem Kanton auch ihren verfassungsrechtlichen Ausdruck.

Die aktuelle Kantonsverfassung vom 14. September 2003 legt in ihrem Art. 86 Abs. 1 und 2 fest, dass der Kanton und die Gemeinden für ausreichende Betreuung, Unterstützung und Eingliederung von hilfsbedürftigen Menschen sorgen und die soziale und berufliche Eingliederung von Menschen fördern, die wegen einer Behinderung, einer Krankheit oder aus anderen Gründen benachteiligt sind.

3. Unterstützungskosten: Steigende Belastung bei gleichbleibendem Finanzierungsschlüssel

3.1. Abgelehnte Mehrbelastung für die Gemeinde

Schon in ihrer Antwort auf die erwähnte Motion Jörimann im Jahr 1983 vertrat die Regierung die Auffassung, dass all jene Gemeinden, welche über keinen eigenen Sozialdienst verfügten, sich angemessen an den entstehenden Kosten zu beteiligen hätten, weil sie aus der kantonalen Dienstleistung erheblich von einer primär kommunalen Aufgabe entlastet würden.[18] Sie sah die Lösung darin, dass der Kanton zwar auf eine direkte umfassende finanzielle Abgeltung seiner Aufwendungen verzichten, die Kosten in der Höhe von rund 2,1 Millionen Franken[19] aber wenigstens teilweise kompensiert werden sollten, indem der Kantonsbeitrag von einem Viertel der Unterstützungsleistungen der Gemeinden gemäss Unterstützungs-

15 Bericht der Regierung über die Entvölkerung des Berggebietes (B 1984–85, S. 39, 48).

16 Vgl. auch Joss/Vögeli (1988), Anhang 16, S. A 19.

17 B 1986–87 betreffend die Änderung der Kantonsverfassung (öffentliche Sozialhilfe), S. 165; GRP Mai 1986, S. 90; die Verfassungsergänzung erhielt ein vergleichbares Volksmehr wie das Sozialhilfegesetz (vgl. Anm. 7).

18 GRP 1983/84, S. 131.

19 Aufwendungen des kantonalen Fürsorgeamtes gemäss Dienststellenrechnung 1984.

gesetz[20] (rund 1,1 Millionen Franken) aufgehoben würde. Demgegenüber sollten jene Gemeinden mit eigenem Sozialdienst die ihnen daraus erwachsenden Kosten erstattet erhalten.[21] Was als Anreiz für die Gemeinden, die Sozialhilfe als Gemeindeaufgabe in eigener Verantwortung zu führen, gedacht war, musste wie erwähnt an den realen Verhältnissen scheitern.

Zusammengefasst hätte für den Kanton aus der angedachten Regelung bei Gesamtaufwendungen für die Fürsorge und die Unterstützung von gut 3,5 Millionen Franken eine Entlastung von rund 220 000 Franken resultiert. Die Gemeinden ihrerseits wären bei einer Gesamtbelastung für diesen Verwaltungszweig von ca. 4,1 Millionen Franken (je für das Jahr 1984) mit rund 336 000 Franken mehr belastet worden.[22] Ausser den beiden Gemeinden Chur und Davos mit ihren eigenen Sozialdiensten hätten alle anderen Gemeinden mit Mehrkosten zu rechnen gehabt. Der Anteil der Gemeinden an den finanziellen Leistungen von Kanton und Gemeinden für den Bereich der Fürsorge und der Unterstützungen wäre dabei von 54 Prozent auf 58 Prozent gestiegen, jener des Kantons von 46 Prozent auf 42 Prozent gesunken.

Das Ansinnen der Regierung war schon in der Vorberatungskommission auf Kritik gestossen, und auch der Grosse Rat stemmte sich gegen eine solche Finanzentflechtung. Dabei fruchteten auch die regierungsrätlichen Hinweise nichts, dass die Gemeinden ihren Steuerfuss korrigieren könnten bzw. dass der Kanton durch das neue Steuergesetz und die Teilrevision des Mittelschulgesetzes zusätzlich stark belastet werde.[23] Die vom Rat beschlossene Formulierung im Sozialhilfegesetz, dass «die materielle Sozialhilfe [...] Sache der Gemeinden [ist]. Der Kanton beteiligt sich daran gemäss Unterstützungsgesetz»,[24] hielt die Kostenbeteiligung des Kantons im Bereich der materiellen Sozialhilfe weiter aufrecht (und rechtfertigte dadurch die Teilrevision von Art. 40 Abs. 3 der Kantonsverfassung endgültig). Der Kanton trug damit die Kosten für das Fürsorgewesen auch künftig selber und entschädigte darüber hinaus die Gemeinden weiterhin mit einem Viertel an ihren Unterstützungskosten. Am Verteilschlüssel gemäss Unterstützungsgesetz änderte sich also nichts. Dies bewahrte die Gemeinden angesichts der wieder steigenden Fürsorgeaufwendungen seit etwa zehn bis fünfzehn Jahren vor noch höheren Lasten.

3.2. Wieder zunehmende Fürsorgelasten[25]

Die frühen 1980er-Jahre markierten eine gewisse Kehrtwende bei den Fürsorgeaufwendungen. Das liess sich nicht nur im Spiegel jener finanzschwachen Gemeinden ablesen, die unter dem Titel «Armenwesen» Auszahlungen aus dem Ausgleichsfonds des interkommunalen Finanzausgleichs erhielten,[26] sondern auch der alljährlichen Statistik des Unterstützungswesens entnehmen, welche die öffentlichen Unterstützungen gemäss eidgenössischem und kantonalem Gesetz auswies (in Tausend Franken) (Tabelle 68).[27]

Der Übergang vom Fürsorgegesetz zum Sozialhilfegesetz zeigte in einem sozialpolitisch schwierigen Umfeld erwartungsgemäss kaum Auffälligkeiten bei den Unterstützungsleistungen von Kanton und Gemeinden. Während der Landesindex der Konsumentenpreise zwischen 1987, dem ersten Jahr unter der Ägide des Sozialhilfegesetzes, und dem Inkrafttreten des Lastenausgleichsgesetzes am 1. Oktober 1994 um 27 Prozent anstieg,[28] erhöhten sich die Unterstützungsaufwendungen in demselben Zeitraum um 88 Prozent. Knapp ein Drittel des Anstiegs war also teuerungsbedingt, das Übrige aber hauptsächlich auf die Auswirkungen der «neuen Armut» zurückzuführen.[29] Diesem Anstieg stand gegenüber, dass die Arbeit der regionalen Sozialdienste in Bezug auf die Unterstützungsfälle und die Unterstützungsleistungen auf fruchtbaren Boden fiel, indem ein grosser Anteil der Beratungs- und Betreuungsfälle letztlich keine materielle Hilfe in Anspruch nehmen musste. So wurde etwa im Jahr 1995 bei insgesamt 4 496 Fällen in den Sozialdiensten nur in 1 072 Fällen, d. h. weniger als einem Viertel, auch eine Unterstützung ausgerichtet.[30] Die präventiv wirkende Hilfe

---

20 Art. 14 Abs. 1 KUG.
21 Zit. B 1985–86, S. 555, 570, 574–575.
22 Vgl. auch GRP 1985/86, S. 692, 694.
23 GRP 1985/86, S. 692, 697.
24 Art. 4 Abs. 2 SG.
25 Vgl. dazu bereits Ausführungen oben unter Kap. IX.6.1.2.
26 Vgl. Bericht der Regierung über den interkommunalen Finanzausgleich (B 1982/83, S. 378, 385).
27 Vgl. jeweilige Jahresrechnungen und Landesberichte.
28 Vgl. Bundesamt für Statistik http://www.portal-stat.admin.ch/lik_rechner/d/lik_rechner.htm.
29 Vgl. LB 1994, S. 139.
30 Vgl. LB 1995, S. 135 und LB 1996, S. 129. Gemäss Botschaft 2013–2014 zur FA-Reform beanspruchte von den jährlich durch die kantonalen Dienste betreuten rund 4 000 Fällen rund ein Drittel materielle Sozialhilfe (S. 281). In den folgenden Jahren nahm die Zahl wieder

	Aufwand Unterstützung				Pro Kopf		
Jahr	Gemeinden GR	Kanton	Total[1]	Veränderung in %[2]	Gemeinden	Kanton	Total
1981	2 050	907	2 957		12,45	5,51	17,96
1983	3 201	1 068	4 269	+ 44	19,45	6,48	25,93
1985	3 991	1 067	5 058	+ 18	24,24	8,08	32,32
1987	4 080	1 360	5 440	+ 7,6	24,78	8,25	33,03
1990	4 923	1 641	6 564	+ 20,6	23,51	7,84	31,35
1992	6 768	2 257	9 025	+ 37,5	28,90	9,23	38,13
1994	7 675	2 558	10 233	+ 13,4	30,66	10,21	40,87
1995[3]	7 738	2 814	10 552	+ 3,1			

Tabelle 68: Unterstützungsaufwendungen Kanton und Gemeinden 1981–1995.

[1] Netto, d. h. ohne Unterstützungsleistungen zulasten anderer Kostenträger (Bund [Bürgerrechtsgesetz], Frankreich und Deutschland, mit denen Fürsorgevereinbarungen bestanden).

[2] Jeweils gegenüber vorhergehendem Vergleichsjahr (gerundet).

[3] Erstmals wurde auf den 31. Dezember nach dem Lastenausgleichsgesetz für die Periode 1. Oktober 1994 bis 30. September 1995 abgerechnet (vgl. zum Lastenausgleichsgesetz unter Kap. IX.6.).

der Sozialdienste zeigte sich also in einer Mehrzahl der betreuten Fälle sehr effizient und wirkungs- bzw. zielorientiert. So wurde etwa Hilfesuchenden keine wirtschaftliche Hilfe ausgerichtet, obwohl bei ihnen Fragen der wirtschaftlichen Existenz, d. h. Geld und Arbeit zur Bestreitung des Lebensunterhalts, dominierten. Vielmehr stand hier die Beratung in Finanzfragen oder bei Problemen am Arbeitsplatz im Zentrum, womit viele Betreute wieder in den Arbeitsprozess integriert und vom Abgleiten in die Armut bewahrt werden konnten.

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

Die Finanzausgleichsreform beschränkte sich auf die Entflechtung der Finanz- und Aufgabenströme zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Anlässlich der Beratungen im Grossen Rat wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass sich die Revision des Sozialhilfegesetzes ausschliesslich auf diese Wirkung beschränke.[31]

Beim Massnahmenvollzug in Anstalten und bei den Unterstützungen für Bündnerinnen und Bündner in Drittkantonen wurden die Gemeinden auf Kosten des Kantons entlastet,[32] bei der persönlichen Sozialhilfe, d. h. bei der Sozialberatung, aber mehr als bisher belastet. Die Kosten für diesen Teil der Sozialhilfe hatte wie oben gesehen bisher der Kanton getragen; neu wurden bzw. werden sie durch die Gemeinden finanziert. Nach dem geltenden Modell sind sie somit für die Finanzierung der gesamten Sozialhilfe zuständig. Solange der Kanton die Sozialdienste führt, verteilt er die Kosten pro Sozialdienstregion nach der Einwohnerzahl auf die betroffenen Gemeinden (ausser der Gemeinde Davos, welche einen eigenen Sozialdienst unterhält).[33] Die hieraus den Gemeinden resultierende Mehrbelastung von rund 6,6 Millionen Franken wird ihnen im Rahmen der Globalbilanz[34] angerechnet und ausgeglichen.

zu: 2015 mussten von den 3 718 von den neun Sozialdiensten betreuten Fällen 48 Prozent, 2017 von den rund 4 000 Fällen ebenfalls etwas weniger als 50 Prozent materiell unterstützt werden (Kantonales Sozialamt Graubünden [2017], S. 11, 23).

31 Vgl. GRP 2013/2014, S. 433; vgl. auch B 2013–2014 zur FA-Reform, S. 211, 317.

32 Die Kostenübernahme der Unterstützungsleistungen gemäss ZUG wurde 2017 endgültig abgeschafft.

33 Art. 7 SG; vgl. B 2013–2014, S. 211, 281. Der Kanton ist heute in neun Regionale Sozialdienste (RSD) eingeteilt: Chur, Landquart, Thusis, Surselva (2), Roveredo, Poschiavo, Samedan und Scuol (vgl. Karte auf der Homepage des Kantonalen Sozialamtes https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/ueberuns/Kontakte/Sozial-Suchtberatung/Seiten/default.aspx).

34 Die Globalbilanz erfasst und weist die finanziellen Auswirkungen der gesamten FA-Reform für jede Gemeinde separat aus. Sie dient also primär der Transparenz. Weil sie im Wesentlichen auf den Zahlen der Jahre 2010/11

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

Das alte, noch weitgehend vom Gedanken des Selbstverschuldens geprägte Sozialhilfeverständnis veränderte sich in den Nachkriegsjahren endgültig. Die eindimensionale Vorstellung der Armut im Sinne einer eigentlichen materiellen Bedürftigkeit wich unwiderruflich einem weiter gefassten Verständnis von Armut. Beratung, Betreuung und Förderung der hilfsbedürftigen Personen standen neben der materiellen Unterstützung nun verstärkt im Vordergrund. Die persönliche, präventiv wirkende Sozialhilfe sollte die Betroffenen vermehrt zu höherer Eigenverantwortung und Selbstständigkeit motivieren. Mit dem neuen sozialhilferechtlichen Ansatz hielt auch die Bezeichnung «Fürsorgegesetz» nicht mehr länger stand, haftete ihr doch zu sehr der Geruch der Armengenössigkeit an. Der sozialpolitische Wandel im Unterstützungsverständnis hin zu einer Interaktion zwischen Helfer und Hilfesuchenden[35] musste auch in der Terminologie seinen Ausdruck finden.

Die Zielsetzungen des neuen Sozialhilfegesetzes waren mit der schon jahrelang praktizierten sozialen Arbeit der Sozialdienste bereits anvisiert. Die Leitlinien wie die Hilfe zur Selbsthilfe, die Förderung der Eigenverantwortung oder der Präventionsgedanke, d. h. Sozialarbeit im Sinne einer Dienstleistung am Menschen, kamen somit einem eigentlichen gesetzlichen Nachvollzug einer schon länger bestehenden Praxis gleich. Damit verwirklichte die neue Ordnung, was Eduard Mirer bereits in seiner Abhandlung 1922 zumindest angetönt hatte: «Die gesamte innere Verwaltung mit allen ihren Einrichtungen, Massregeln, Geboten und Verboten zielt darauf ab, den Volkswohlstand zu mehren und damit die wirtschaftliche Selbstständigkeit einer immer wachsenden Zahl von Volksgenossen zu sichern».[36]

Auch organisationsmässig konnte das neue Sozialhilfegesetz stark auf dem Fürsorgegesetz von 1920 und der Pioniercharakter aufweisenden Verordnung von 1943 mit ihren Bezirksfürsorgestellen aufbauen; sie bildeten das Fundament der neu eingesetzten Sozialdienste. Nach wie vor herrschte Einigkeit darüber, dass die bewährte, regional ausgerichtete Organisationsstruktur mit ihrem qualifizierten Personal in den Sozialdiensten den gesellschaftlichen Herausforderungen gewachsen war. Es hätte bewährter bündnerischer Vorstellung einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung widersprochen, wenn das Sozialhilfegesetz eine ausschliessliche kantonale Zuständigkeit zementiert hätte. Vielmehr blieb den Gemeinden die Möglichkeit vorbehalten, alle Aufgaben der Sozialhilfe anstelle der kantonalen Sozialdienste selber wahrzunehmen. Aufgrund ihrer Organisationsautonomie stünde grundsätzlich auch nichts im Wege, die Sozialhilfe auf eine Region oder auf einen Gemeindeverband (oder auf eine private Institution) zu übertragen. Die hohen Ansprüche an die Aufgabenerfüllung liess den Gemeinden aber keine andere Wahl, als sie kantonal übergeordneten Organisationseinheiten zu überlassen. Die sozialpolitische Entwicklung machte den Kanton in der Sozialhilfe damit endgültig zu einem unverzichtbaren Akteur neben den Gemeinden.

Die Unterstützungskosten für die Gemeinden wiesen (auch über den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Sozialhilfegesetzes hinaus) eine steigende Tendenz auf. Der Anstieg liess sich aber nicht auf eine veränderte Kostenaufteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden zurückführen, hatte der Grosse Rat doch eine Entlastung des Kantons zum Nachteil der Gemeinden verworfen. Vielmehr forderten die neuen, unberechenbaren Armutsrisiken mit ihren kostentreibenden Betreuungs- und Therapieformen ihren finanziellen Tribut.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass das neue Sozialhilfegesetz nicht bezweckte, die Sozialhilfe organisationsmässig und finanziell in neue Bahnen zu lenken. Dies musste auch nicht das zwingende Gebot der Stunde sein. Die vor über 40 Jahren aufgebauten Organisationsstrukturen hatten sich bewährt, und die materielle Hilfe orientierte sich weiterhin nach den anerkannten Grundsätzen des Unterstützungsgesetzes von 1978. Das Verdienst des Sozialhilfegesetzes lag vielmehr darin, mittels einer «sanften Renovation» die moderne Sozialarbeit auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt zu haben, welche auch zukünftigen sozialpolitischen Entwicklungen und ihren Anforderungen Rechnung tragen kann.

---

beruht, lässt sie die Dynamik der folgenden Jahre unberücksichtigt (B 2013–2014 zur FA-Reform, S. 211, 328).

35 Hunziker (1971) fordert, dass die auf eine statische Gesellschaft zugeschnittene Fürsorge abzulösen sei durch die Sozialarbeit in einer dynamischen Gesellschaft («vom Paternalismus zur Partnerschaft», S. 6).

36 Mirer (1922), S. 4.