Zeitschrift: Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte

Herausgeber: Staatsarchiv Graubünden

Band: 34 (2017)

Artikel: Fürsorgerische Zwangsmassnahmen : Anstaltsversorgungen, Fremdplatzierungen und Entmündigungen in Graubünden im 19. und 20. Jahrhundert

Autor: Rietmann, Tanja

Kapitel: 7: "Freiwillige Unterwerfung" : das Bündner Fürsorgegesetz 1920

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-939155

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: 02.07.2025

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

7 «Freiwillige Unterwerfung»: Das Bündner Fürsorgegesetz 1920

Acht Jahre nach dem ZGB trat in Graubünden am 11. April 1920 das kantonale Fürsorgegesetz in Kraft. Es stellte keine Ablösung der Armenordnung von 1857 dar, sondern trat ergänzend zu dieser hinzu. Das Fürsorgegesetz erlaubte es den Behörden, spezifische Massnahmen gegenüber «Trinkern», «Vaganten» und «Liederlichen» zu ergreifen. Daneben schuf es neue kantonale Fürsorgestrukturen, die in den folgenden Jahrzehnten das Fürsorgewesen und die Sozialarbeit in wesentlichen Teilen trugen. Dieses Kapitel geht zuerst auf die Massnahmen ein, die das Fürsorgegesetz ermöglichte und beleuchtet im Anschluss daran die Ausgestaltung der neuen Strukturen.

Der Anstoss für den Erlass des Bündner Fürsorgegesetzes kam aus der Abstinenzbewegung. Sie war Ende des 19. und anfangs des 20. Jahrhunderts eine internationale Bewegung, die sich unter sozialhygienischen Vorzeichen dem Kampf gegen den Alkoholismus widmete.[432] So hielt auch der bündnerische Kleine Rat in seiner Botschaft zum Erlass des Fürsorgegesetzes fest, dass die «Frage des Alkoholismus» zu einer der «brennendsten sozialen Fragen» der Zeit geworden sei.[433] Folgegerecht war das Fürsorgegesetz ursprünglich als reines Trinkerfürsorgegesetz konzipiert, das zum Ziel hatte, die Alkoholsucht im Kanton zu bekämpfen.[434] Erst im Laufe des Gesetzgebungsprozesses wurden die Bestimmungen auf «Vaganten» und – sozusagen mit einem Rundumschlag – auf «sonst liederliche Personen» erweitert. Wenn schon ein neues Gesetz geschaffen werde, könnten gleich «auch andere Probleme ihre Lösung finden», wurde argumentiert.[435] Das neue Gesetz war im Grossen Rat relativ unumstritten und wurde kaum kontrovers diskutiert.[436] Am ehesten wurde noch die Frage aufgeworfen, ob das neue Gesetz genügend Sanktionsmöglichkeiten bieten würde. Solche Bedenken konnte die Kommission, die die Gesetzesvorlage vorbereitet hatte, zerstreuen, sodass am 29. Januar 1920 der Grosse Rat das neue Fürsorgegesetz mit einstimmigem Beschluss annahm.[437] Die Bündner Stimmberechtigten folgten dem Parlament und stimmten dem Gesetz am 11. April 1920 ebenfalls zu.[438]

7.1 Die Fürsorgemassnahmen gemäss dem Fürsorgegesetz

Das Fürsorgegesetz legte fest, dass Behörden und Amtspersonen, aber auch Verwandte einer «fürsorgebedürftigen Person» die Anwendung des Gesetzes beantragen konnten.[439] Sie hatten mit ihrem Anliegen an die zuständige Vormundschaftsbehörde zu gelangen, welcher es in der Folge aufgetragen war, den Fall zu untersuchen. Dies beinhaltete auch, dass die betroffene Person «zu Protokoll einvernommen» werden musste.[440] Das Gesetz sah vor, dass die Vormundschaftsbehörde eine Art Triage vornahm: War sie der Auffassung, dass eine Person unter Vormund- oder Beistandschaft gehörte, hatte sie das entsprechende Bevormundungs- oder Verbeiständungsverfahren gemäss ZGB einzuleiten. Erst wenn die Voraussetzungen für eine Vormund- oder Beistandschaft als nicht gegeben erschienen, hatte das Fürsorgeverfahren gemäss den gesetzlichen Bestimmungen zu greifen. Dass sich eine solche saubere Trennung in der Praxis nicht immer durchsetzen liess, wird an späterer Stelle besprochen.

---

432 So war auch die Aufnahme der Bestimmung im ZGB 1907/12, dass «Trunksüchtige» entmündigt werden konnten, durch die Abstinenzbewegung beeinflusst worden. Vgl. Killias Antoinette, Die Entmündigung von Trunksüchtigen in den 1920er Jahren. Eine geschlechtsspezifische Untersuchung anhand von Vormundschaftsakten, Zürich 1993 (unpubl. Lizentiatsarbeit), S. 29–30; zudem Kaufmann, Armenordnungen (2008), S. 123–125.

433 Botschaft des Kleinen Rates an den hochlöblichen Grossen Rat betreffend Erlass eines Fürsorgegesetzes, 10. Jan. 1920, S. 67.

434 A. a. O., S. 65–68.

435 A. a. O., S. 68.

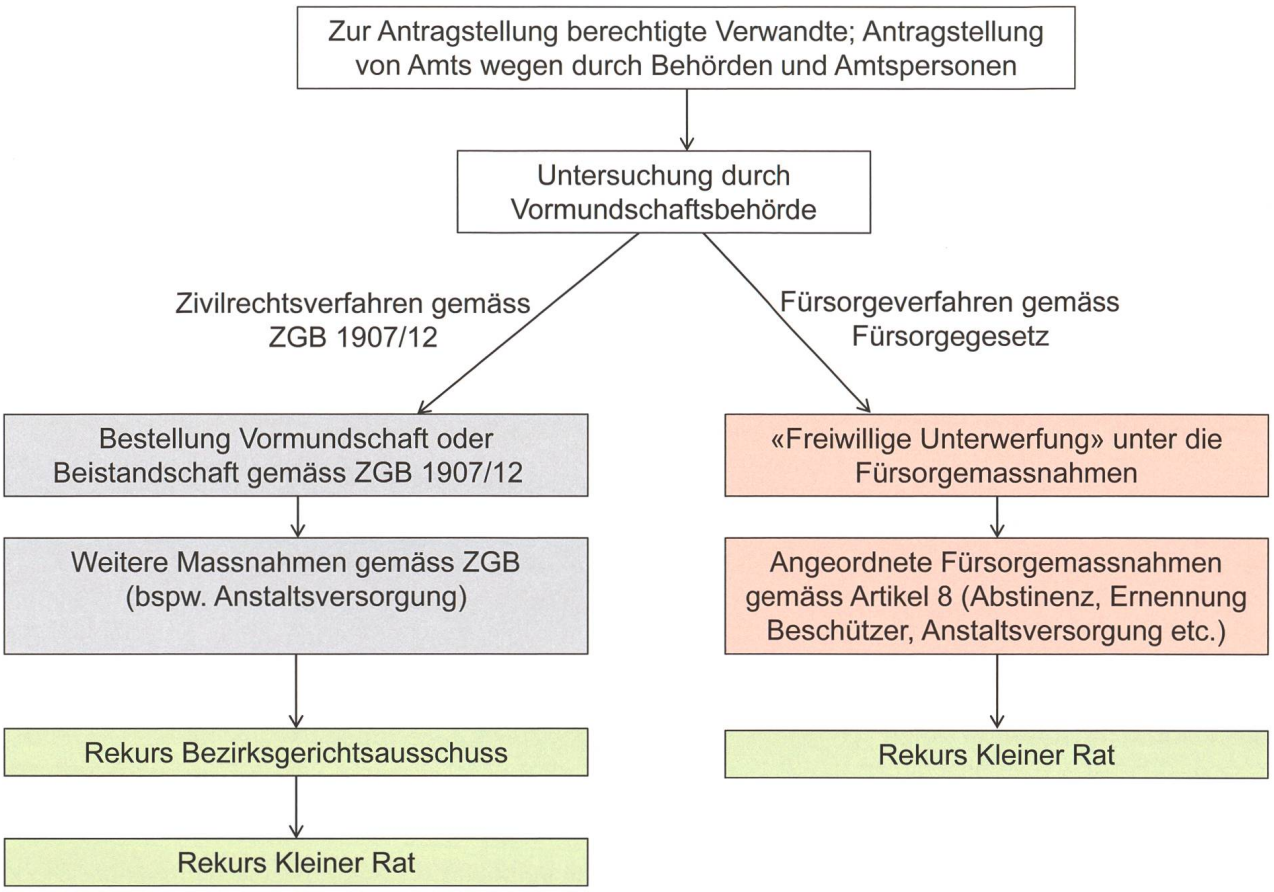
436 VGR 28. Jan. 1920, S. 118–127; 29. Jan. 1920, S. 151–152.

437 VGR 29. Jan. 1920, S. 152.

438 Fürsorgegesetz 1920, Art. 15.

439 Fürsorgegesetz 1920, Art. 2 und Art. 3.

440 Fürsorgegesetz 1920, Art. 5.



Grafik 7: Zivilrechtsverfahren gemäss ZGB 1907/12 und Fürsorgeverfahren gemäss Fürsorgegesetz 1920. Die linke Spalte zeigt das Verfahren sowie die Rekursinstanzen bei einem Verfahren gemäss ZGB; die rechte Spalte jene bei einem Verfahren gemäss dem kantonalen Fürsorgegesetz von 1920.

Gemäss dem Fürsorgeverfahren mussten die Vormundschaftsbehörden eine betroffene Person «nach Möglichkeit dazu veranlassen, sich freiwillig den Fürsorgemassnahmen zu unterwerfen».[441] Diese Bestimmung galt – neben anderen – bei den Vertretern aus Politik und Verwaltung als fortschrittlich: Es sollte nicht mehr von einem autoritären Beziehungsverständnis ausgegangen werden, sondern versucht werden, die Einwilligung einer betroffenen Person auf konsensualem Weg zu erlangen. So erläuterte der Kleine Rat in seiner Botschaft von 1920: «Durch Art. 7 kommt der fürsorgliche Charakter des vorliegenden Gesetzes am deutlichsten zum Ausdruck. Bevor irgendwelche Zwangsmittel angewendet werden, soll die Vormundschaftsbehörde darnach streben, die verzeigte Person zur freiwilligen Unterwerfung unter die zweckdienlichen Massnahmen anzuhalten.»[442] Zu diesen «zweckdienlichen Massnahmen» zählte zum Beispiel, dass sich eine Person bereit erklärte, keinen Alkohol mehr zu konsumieren oder nicht mehr «liederlich» zu leben. Wird die Begrifflichkeit der «freiwilligen Unterwerfung» genauer betrachtet, wird schnell klar, dass diese in einem von Abhängigkeitsverhältnissen geprägten Zwangskontext zu situieren ist und schwierige Spannungsfelder eröffnete. So konnten die Behörden vielfältige Strategien anwenden, um auf eine solche «Freiwilligkeit» hinzuwirken. Auf diese Problematik wurde in Ka-

[441] Fürsorgegesetz 1920, Art. 7.

[442] Botschaft des Kleinen Rates an den hochlöblichen Grossen Rat betreffend Erlass eines Fürsorgegesetzes, 10. Jan. 1920, S. 69–70.

pitel 6 in Zusammenhang mit zwei Fallbeispielen hingewiesen, in denen es um die Bevormundung zweier Minderjähriger durch die Vormundschaftsbehörde Oberengadin ging und in den Protokollen vermerkt wurde, die Mütter hätten sich mit der Massnahme einverstanden erklärt.

Kam keine «freiwillige Unterwerfung» zustande, konnten die Vormundschaftsbehörden dieselben Massnahmen gesetzlich anordnen, sie also als «Zwangsmittel» anwenden, wie es der Kleine Rat 1920 formulierte. Die Übergänge zwischen den beiden Vorgehensweisen waren fliessend. Die konkreten Massnahmen, die angewandt werden konnten, waren in Artikel 8 des Fürsorgegesetzes angeführt: Als erstes erfolgte das «Ansetzen einer Besserungsfrist». Solche ersten Schritte, bei denen einer betroffenen Person die Möglichkeit zur Einsicht und Bewährung gegeben wurde, unter Befolgung der ihr auferlegten Weisungen, finden sich in den Protokollen der Vormundschaftsbehörden häufig, so auch im unten folgenden Beispiel eines Familienvaters mit Alkoholproblemen. Zweitens konnte die Weisung ausgesprochen werden, dass sich eine betroffene Person einem Abstinenzverein anschliessen musste. Die dritte Massnahme sah weitreichende behördliche Kompetenzen zur Anleitung einer bestimmten Lebensführung vor. So konnte eine betroffene Person angewiesen werden, «sich geistiger Getränke zu enthalten» oder sich an einem «bestimmten Orte oder bei einem bestimmten Arbeitgeber aufzuhalten».[443] Die Behörden waren also befugt, weitreichend über das Leben einer sich unter Fürsorgemassnahmen befindenden Person zu bestimmen. Sie konnten über zentrale Bereiche der beruflichen und privaten Sphäre Verhaltensvorgaben aussprechen. Als vierte Massnahme erlaubte das Fürsorgegesetz, dass für betroffene Personen «Beschützer» ernannt werden konnten. Auf diese beistandsähnliche Funktion wird gleich eingegangen. Schliesslich betraf die fünfte und letzte Massnahme, die das Fürsorgegesetz von 1920 in Artikel 8 vorsah, die Einweisung in eine «geeignete Anstalt» als gleichsam «schärfste Massnahme».[444]

Vormund, Beirat, Beistand und Beschützer

Die Aufgaben eines Beschützers oder einer Beschützerin waren vergleichbar mit denjenigen eines Vormundes oder einer Vormundin respektive eines Beistands oder eines Beirats.[445] Ein wichtiger Unterschied zur Vormundschaft bestand darin, dass die betroffene Person nicht entmündigt wurde. Nichtsdestotrotz war es die Aufgabe von Beschützern, eine Person «erzieherisch zu beeinflussen», sie «in ständigem Kontakt mit den Familienangehörigen zu überwachen» und den Behörden regelmässig Bericht zu erstatten. Ein Beschützer war sogar berechtigt, «nötigenfalls die Polizeiorgane in Anspruch zu nehmen».[446] In den untersuchten Materialien zur Legislation des Fürsorgegesetzes finden sich keine Ausführungen darüber, weswegen es – einige Jahre nachdem das ZGB 1912 in Kraft getreten war – notwendig war, die Funktion eines Beschützers einzuführen. Denn bereits das ZGB sah die Möglichkeit vor, Personen unter verschiedenartige – durchaus auch niederschwellige – Obhutsverhältnisse zu stellen. So war zum Beispiel die Aufgabe der Lohnverwaltung, wie sie gemäss der unten abgebildeten Karteikarte dem Beschützer H. übertragen wurde, eine Aufgabe, die gemäss dem ZGB auch Beiständen zukam. Die Funktion des «Beschützers» stellte also eine kantonale Variante eines bundesrechtlichen Rechtsinstituts dar und verweist auf den schweizerischen vormundschafts- und fürsorgerechtlichen Vollzugsföderalismus.

---

443 Fürsorgegesetz 1920, Art. 8. – Eine Wegleitung des Kleinen Rates vom 17. November 1939 erweiterte dieses Massnahmenbündel: «Die sinngemässe Anwendung von Art. 8 Abs. 3 lässt auch andere als die dort aufgeführten Massnahmen zu. So kann auch die Versorgung beschlossen, der Vollzug aber noch bedingt aufgeschoben werden, unter Auferlegung einer Bewährungsfrist von 1–5 Jahren und gleichzeitiger Erteilung der Weisung, sich geistiger Getränke zu enthalten, sowie Ernennung eines Beschützers. Der Vollzug erfolgt in diesem Fall nur, wenn sich der Schützling der Schutzaufsicht entzieht oder der ihm auferlegten Weisung zuwiderhandelt (eventuell erst nach wiederholter Zuwiderhandlung).» Vgl. Wegleitung zur Handhabung des kantonalen Fürsorgegesetzes vom 17. Nov. 1939, in: ABI GR 1939, S. 1162–1164, hier S. 1163.

444 VGR 28. Jan. 1920, S. 124.

445 In einer Wegleitung des Kleinen Rats waren die Aufgaben des Beschützers detaillierter beschrieben. Wegleitung zur Handhabung des kantonalen Fürsorgegesetzes vom 17. Nov. 1939, in: ABI GR 1939, S. 1162–1164.

446 Fürsorgegesetz 1920, Art. 9; Wegleitung zur Handhabung des kantonalen Fürsorgegesetzes vom 17. Nov. 1939, in: ABI GR 1939, S. 1163.

Schutzbedürftiger	Vormund, Beirat Beistand, Beschützer	Art der Verfügung	Datum
Name: geb: 28.7.1944 Wohnort: Samedan Heimatgemeinde: Zernez Eltern: Samedan Vater gestorben	7500 St.Móritz	Lohnverw.	22.12.66
Kontroll-Nr. Archiv-Nr.	Aufhebung: Grund: Datum:		Publikation

Abb. 14: Karteikarte zu einem von der Vormundschaftsbehörde Oberengadin betreuten Fall. Graubünden führte 1920 die Funktion des «Beschützers» ein. In diesem Fall ernannte die Vormundschaftsbehörde Oberengadin Herrn H. aus St. Moritz zum Beschützer des 22-jährigen H.D. (Quelle: Archiv KESB Engadin/Südtäler, Scuol).

Auch bei den Beschützerinnen und Beschützern gehörte es zum Konzept, dass sie ihre Aufgabe ehrenamtlich ausführten. Es überrascht daher nicht, dass sich bei ihrer Rekrutierung die gleichen Schwierigkeiten stellten wie bei derjenigen von Vormunden. Entsprechend hiess es denn auch 1943 von Seiten des Grossen Rats: «Eine Hauptschwierigkeit für die Vormundschaftsbehörden besteht sodann darin, dass es ihnen nicht möglich ist, geeignete Vormünder und Beschützer zu finden.»[447] Einzelne Fälle aus der Praxis zeigten, dass die Vormundschaftsbehörden die Ernennung eines Beschützers oder einer Beschützerin als eine Art «mildere» Vormundschaft betrachteten und diese Massnahme in eine Rangfolge von sich verschärfenden Massnahmen stellten.

[447] Verordnung des Grossen Rates über die Organisation des kantonalen Fürsorgewesens, in: Botschaften des Kleinen Rates, 1943, S. 242.

Fallbeispiel: Ernennung eines Beschützers und Androhung von Entmündigung und Versorgung

Mit Schreiben vom 28. Mai 1954 meldete sich der Trinkerfürsorger Danz bei der Vormundschaftsbehörde Chur. Er habe sich in der vergangenen Zeit mit dem knapp 50-jährigen Familienvater E.H. zu befassen gehabt. Wie der Trinkerfürsorger ursprünglich mit diesem in Kontakt gekommen respektive auf diesen aufmerksam geworden war, ist aus den Akten nicht ersichtlich. Er habe versucht, E.H. dazu zu bringen, freiwillig keinen Alkohol mehr zu konsumieren und sich einer ärztlichen Behandlung zu unterziehen. Mit beidem habe sich E.H. einverstanden erklärt, die Versprechungen aber nicht eingehalten. Nun vermögen, so der Trinkerfürsorger, nur noch verschärfte Massnahmen wie eine «Internierung» etwas «auszurichten». In einem ersten Schritt entschloss sich die Vormundschaftsbehörde Chur noch nicht zu einer solch drastischen Massnahme und bestimmte stattdessen, dass für E.H. gemäss Artikel 8 Ziffer 4 des Fürsorgegesetzes ein Beschützer eingesetzt wurde. Diesen schlug E.H. selbst vor, und zwar in der Person eines Schreinermeisters.[448] Zudem verpflichtete er sich erneut zu Abstinenz. Beides deklarierte die Vormundschaftsbehörde als «letzte Chance». Wenn er diese nicht wahrnehme, würde zu «schärferen Massnahmen» wie einer Entmündigung oder einer Anstaltsversorgung gegriffen. Wie im Protokoll vermerkt wurde, erklärte sich E.H. mit diesem Vorgehen einverstanden.

Ein halbes Jahr später griffen die Behörden ein. Die Vormundschaftsbehörde liess E.H. am 5. Januar 1955 per Polizei in die psychiatrische Klinik Waldhaus einliefern. Anlass hierzu war die Meldung des Beschützers gewesen, dass über Weihnachten und Neujahr die «Gefährdung» der Familie durch E.H. ein «unerträgliches Ausmass» angenommen habe. Anhand der Protokolleinträge ist nicht ersichtlich, um welche Art der «Gefährdung» es sich konkret handelte; ob es allenfalls Ausfälligkeiten physischer oder verbaler Art in Zusammenhang mit Alkoholkonsum waren. Gleichzeitig mit dem Einweisungsbeschluss gab die Vormundschaftsbehörde ein psychiatrisches Gutachten in Auftrag, das unter anderem zu untersuchen hatte, welche Massnahmen von einem «medizinischen Standpunkt» aus gesehen für E.H. die «geeignetsten» wären.[449] Im betreffenden Gutachten vom 31. Januar 1955 stellte der ärztliche Experte, der im Protokoll der Vormundschaftsbehörde vom 16. Februar 1955 zitiert wird, bei E.H. einen «schweren chronischen Alkoholismus» fest und schlug vor, ihn entweder gemäss Artikel 370 des ZGB zu entmündigen und unter ambulante Kontrolle zu stellen oder ihn für ein Jahr in eine Trinkerheilanstalt einzuweisen. E.H. gab bei seiner Einvernahme an, er bevorzuge die Entmündigung, doch die Vormundschaftsbehörde Chur beschloss, ihn gemäss Artikel 8 Ziffer 5 des Fürsorgegesetzes in eine «geeignete Trinkerheilanstalt» einzuweisen. Als zuständig für die Wahl der Anstalt sowie den Vollzug der Massnahme bezeichnete sie das Fürsorgeamt der Stadt Chur und entliess gleichzeitig den bisherigen Beschützer aus seinem Amt. Eine Entmündigung erfolgte in diesem Fall nicht.[450]

---

448 Archiv KESB Nordbünden, Chur: Protokoll Vormundschaftsbehörde Chur, 11. Juni 1954, S. 296–297.

449 Archiv KESB Nordbünden, Chur: Protokoll Vormundschaftsbehörde Chur, 5. Jan. 1955, S. 8–9.

450 A. a. O.: Protokoll Vormundschaftsbehörde Chur, 16. Feb. 1955, S. 88–89. – In den folgenden zehn Jahren finden sich in den Protokollen der Churer Vormundschaftsbehörde Chur keine weiteren Einträge zu E.H.

7.2 Die administrative Versorgung gemäss Armenrecht, Fürsorgegesetz und ZGB 1907/12

Die letzte der fünf Massnahmen, die das Fürsorgegesetz von 1920 in Artikel 8 anführte, erlaubte es den Vormundschaftsbehörden, Personen, die sich dem «Trunke ergeben oder sonst einen liederlichen Lebenswandel führen» sowie «Vaganten» in eine «geeignete Anstalt» einzuweisen.[451] Die Bestimmungen waren sehr allgemein formuliert. Sie präzisierten beispielweise nicht, welche Umstände gegeben sein mussten, damit eine solche Massnahme gerechtfertigt wäre. Ebenso wenig äusserten sie sich zu einer maximalen Versorgungsdauer.[452] In der Botschaft des Kleinen Rates von 1920 zum Fürsorgegesetz hiess es lediglich, dass eine Anstaltsversorgung in «besonders schweren Fällen» verfügt werden könne.[453] Die fürsorgerechtliche Bestimmung, dass Vormundschaftsbehörden mit dem Fürsorgegesetz von 1920 «Trinker», «Liederliche» und «Vaganten» in eine «geeignete Anstalt» zwangseinweisen konnten, traten zu den vormundschaftsrechtlichen Versorgungsbestimmungen hinzu, die seit dem Inkrafttreten des vereinheitlichten schweizerischen Zivilrechts ab 1. Januar 1912 galten. Die Anstaltsunterbringung als vormundschaftliche Massnahme war in Artikel 406 des ZGB 1907/12 vorgesehen. Dieser bestimmte, dass sich die «Fürsorge [des Vormunds oder der Vormundin] auf den Schutz und Beistand in allen persönlichen Angelegenheiten, sowie nötigenfalls auf die Unterbringung in eine Anstalt» erstrecken konnte.[454] Auch dieser knappe Artikel regelte die Anstaltsunterbringung nur ansatzweise.

Praktisch identische Klientel

Grundsätzlich zielten die Bestimmungen zur Entmündigung und Anstaltsversorgung gemäss dem ZGB und die Massnahmen des Fürsorgegesetzes auf eine praktisch identische Klientel. Da das Fürsorgegesetz, wie es im Gesetz explizit hiess, dann zur Anwendung gelangen sollte, wenn vormundschaftliche Massnahmen nicht geeignet schienen, kann es als eine das ZGB auf kantonaler Ebene ergänzende und niederschwelligere Rechtsregelung bezeichnet werden. Als das Bündner Fürsorgegesetz erlassen wurde, war den Gesetzgebern durchaus klar, dass die beiden Regelwerke mit vergleichbaren Massnahmen operierten und eine ähnliche Zielsetzung verfolgten. Aus diesem Grund gab der Kanton zunächst die Devise heraus, dass strikt darauf geachtet werden müsse, das Fürsorgegesetz nur bei Nicht-Entmündigten anzuwenden und das Bundeszivilrecht nur bei Entmündigten. In der Botschaft des Kleinen Rats von 1920 zum Fürsorgegesetz lautete es dementsprechend: «Ein scharfes Abgrenzen des Verfahrens nach dem Vormundschaftsrechte und dem vorliegenden Fürsorgegesetz ist ganz besonders im Hinblick auf das Rekursrecht und -verfahren geboten. Das Vormundschaftsrecht gewährt bekanntlich ein Beschwerderecht an den Bezirksgerichtsausschuss, an den Kleinen Rat und an das Bundesgericht [...], während der Rekurs nach dem vorliegenden Fürsorgegesetz nur an den Kleinen Rat möglich ist [...]. Deshalb ist es notwendig, dass jene Fälle, welche auf dem Wege des Vormundschaftsrechts ihre Erledigung finden, streng vom Verfahren nach dem Fürsorgegesetz geschieden werden. Als weitere Folge resultiert aus dem Art. 6, dass das Fürsorgegesetz gegen Bevormundete nicht in Anwendung kommen kann.»[455] Wie diese Ausführungen auf-

451 Fürsorgegesetz 1920, Art. 1 und Art. 8. – In den Grossratsverhandlungen gab es über die Aufnahme dieser Massnahme in das Fürsorgegesetz kaum Debatten. Das Einzige, was in diesem Zusammenhang kurz diskutiert und letztlich aus dem Gesetzesentwurf gestrichen wurde, war die Bestimmung, dass vor einer Anstaltseinweisung ein ärztliches Gutachten einzuholen war. Es sei, so ein Grossrat, «nicht nötig, jedesmal auf Kosten des Betreffenden oder der Gemeinden solche Umstände zu machen». Praktikabilitäts- und Finanzüberlegungen dieser Art überwogen. Es handle sich ohnehin in «99 von 100 Fällen» um Einweisungen in die «Anstalten in Realta» oder «Irrenversorgungen». Hierbei könne dann immer noch die Expertise der Anstaltsleitung zum Tragen kommen, die auf eine allenfalls unnötige Versorgungsmassnahme zurückkommen könne. Vgl. VGR 28. Jan. 1920, S. 124–125.

452 Nähere Vorschriften enthielten die Statuten Waldhaus und Realta 1917. Diese legten fest, dass erstmalige Einweisungen nach Realta für eine Dauer von einem bis eineinhalb Jahren verfügt werden konnten. Vgl. Statuten Waldhaus und Realta 1917, Art. 89.

453 Botschaft des Kleinen Rates an den hochlöblichen Grossen Rat betreffend Erlass eines Fürsorgegesetzes, 10. Jan. 1920, S. 70.

454 Damit eine solche Anstaltsunterbringung erfolgen konnte, war gemäss Art. 421 ZGB 1907/12 die Zustimmung der Vormundschaftsbehörde notwendig.

455 Botschaft des Kleinen Rates an den hochlöblichen Grossen Rat betreffend Erlass eines Fürsorgegesetzes,

zeigen, bestand ein wichtiger Unterschied zwischen dem ZGB und dem Fürsorgegesetz in den unterschiedlichen Rekursverfahren, die den Betroffenen offen standen. Gegen einen Entscheid auf der Grundlage des ZGB konnte erstinstanzlich beim Bezirksgerichtsausschuss und zweitinstanzlich beim Kleinen Rat rekurriert werden; das Rekursverfahren war also das gleiche wie bei einer Entmündigung.[456] Gegen Massnahmen des kantonalen Fürsorgerechts konnte hingegen nur beim Kleinen Rat rekurriert werden.[457] Diese Rekurswege sind in der Grafik 7 verzeichnet.

Gemäss den regierungsrätlichen Vorgaben aus dem Jahr 1920 hätten alle Personen, die unter Vormundschaft standen respektive entmündigt worden waren und bei denen eine Anstaltsversorgung zur Diskussion stand, gemäss den Vorgaben des ZGB administrativ versorgt werden müssen. Die Versorgungsbestimmungen des Fürsorgegesetzes hingegen hätten nur auf nicht entmündigte Personen angewandt werden können. In der Praxis funktionierte diese theoretische Trennung nur bedingt. Immer wieder verfügten die Vormundschaftsbehörden Massnahmen gemäss dem Fürsorgegesetz auch gegenüber Entmündigten. Es sei «nicht selten [der Fall gewesen], dass Vormundschaftsbehörden einen Trinker bevormundeten und gleichzeitig eine Massnahme gestützt auf das Fürsorgegesetz ergriffen», beschrieb der Departementssekretär Dr. Chr. Schmid 1964 in einem Vortrag die vormundschaftsbehördliche Praxis.[458] Entsprechend hatte der Kleine Rat 1958 seine Vorgaben angepasst und bestimmt, dass entgegen seiner ursprünglichen Weisung von 1920 die Anwendung des Fürsorgegesetzes auch gegenüber Entmündigten erlaubt war.[459] Dies bedeutete, dass das kantonale Recht mit einer grösseren Reichweite versehen wurde und sich an eine deutlich grössere potentielle Klientel richtete. Dieses nachträgliche Zugeständnis an die Praxis sei aber, so hielt Schmid in seinem Referat fest, nicht zu begrüssen. Er betonte, dass dies deshalb nicht «zweckmässig» sei, weil sich daraus eine «ganz unerwünschte Zersplitterung des Weiterzugs» ergebe. Darin erkannte er ein grundlegendes Problem: «Gegen die Bevormundung kann der Betroffene innert 10 Tagen Beschwerde beim Bezirksgerichtsausschuss erheben und dessen Entscheid wiederum innert 10 Tagen beim Kleinen Rat anfechten (Art. 82 und 84 EG z. ZGB). Gegen die fürsorgerische Massnahme dagegen kann er nach Art. 11 FG innert 3 Wochen Rekurs direkt beim Kleinen Rat einreichen, der unweiterzüglich entscheidet.»[460] Diese Ausgangslage war nicht nur für die Betroffenen unübersichtlich, sondern auch für die Behörden, wie das folgende Beispiel zeigt.

10. Jan. 1920, S. 69.

456 Einführungsgesetz GR ZGB 1911, Art. 77 und Art. 79; Einführungsgesetz GR ZGB 1944, Art. 82 und Art. 84.

457 Fürsorgegesetz 1920, Art. 11.

458 KreisA Rhäzüns, Domat/Ems: Chr. Schmid, Das kantonale Fürsorgegesetz. Referat gehalten anlässlich des Instruktionskurses für Vormundschaftspräsidenten vom 17. und 18. April 1964, S. 5.

459 StAGR CB V 3: KRP, 17. Feb. 1958, Nr. 346; KreisA Rhäzüns, Domat/Ems: Chr. Schmid, Das kantonale Fürsorgegesetz. Referat gehalten anlässlich des Instruktionskurses für Vormundschaftspräsidenten vom 17. und 18. April 1964, S. 5.

460 KreisA Rhäzüns, Domat/Ems: a. a. O., S. 5.

Fallbeispiel: Zweigleisiger Rekursweg gegen Entmündigung und Anstaltsversorgung

Am 10. Dezember 1951 liess die Vormundschaftsbehörde des Kreises Suot Tasna (Untertasna) den Hotelier R.C. von zwei Polizisten zu Hause abholen und in die Heil- und Pflegeanstalt Beverin einliefern. Die Grundlage für die Einweisung bildete ein psychiatrisches Gutachten, das am 7. November 1951 erstellt worden war – im Zusammenhang mit einem Strafverfahren, in das R.C. verwickelt war und dem eine Ehrverletzungsklage zugrunde lag. Das Gutachten war zu einer ungünstigen Einschätzung gelangt; es attestierte ihm «Trunksucht», er sei «einsichtslos» und halte Abstinenzversprechen nicht ein. Um einer «nicht wieder gutzumachenden alkoholischen Degeneration entgegenzuwirken» sei es notwendig, R.C. einer «mindestens einjährigen Alkohol-

entziehungskur zuzuführen».[461] Es war jedoch nicht dieses Gutachten, das der Auslöser dafür war, dass die Vormundschaftsbehörden einschritten, sondern ein Brief, den ein Bruder R.C.s am 4. Dezember 1951 an die Vormundschaftsbehörde geschickt hatte. Darin forderte er diese auf, einzuschreiten, ansonsten «alle gefährdet» seien.[462] Auf die konkret erhobenen Vorwürfe wird an dieser Stelle nicht eingegangen. Ein Alkoholproblem – über dessen Schwere unterschiedliche Auffassungen bestanden – schien vorzuliegen. Auch kann aufgrund der vorhandenen Akten die Vermutung angestellt werden, dass eine Anstaltsversorgung sowie eine damit verbundene Entmündigung R.C.s seinem Bruder gelegen kamen, da sich die beiden in einem Erbschaftsstreit befanden. Auch dies soll hier nicht vertieft werden. Der Fall R.C. wird an dieser Stelle eingehender betrachtet, weil die Vormundschaftsbehörde Suot Tasna den Entscheid zur Einlieferung in die Heil- und Pflegeanstalt unpräzis fällte. Danach entwickelten sich mehrere komplizierte Rekursverfahren, die wiederum auf die Problematik von sich überlappenden kantonalen und eidgenössischen Gesetzen verweisen.

Zunächst noch einmal zurück zum 10. Dezember 1951. An diesem Tag traf sich die Vormundschaftsbehörde Suot Tasna, um den Fall R.C. zu behandeln.[463] Einige Tage zuvor hatte sie das Schreiben des Bruders erhalten, in dem dieser darlegte, dass R.C. eine Woche vorher in «total betrunkenem Zustand» im Hotel aufgetaucht sei. Er bitte die Behörde nun, einzuschreiten. Daraufhin hatte sich die Vormundschaftsbehörde das erwähnte psychiatrische Gutachten zukommen lassen. An der Sitzung vom 10. Dezember beschloss sie, R.C. zur Einvernahme vorzuladen. Da man «aber damit rechnen musste», so die Mutmassungen der Amtsträger, dass er «auf eine Vorladung nicht reagiere», sei man zum Schluss gekommen, «ihn vorsichtshalber durch zwei Polizisten abholen zu lassen».[464] Später kritisierte der Kleine Rat genau dieses Vorgehen: «Die Vorführung des Rekurrenten mit Hilfe von zwei Landjägern kann nicht als angemessenes Vorgehen betrachtet werden. Eine Vorführung des Rekurrenten hätte erst dann veranlasst werden dürfen, wenn derselbe einer schriftlichen Einladung der Behörde nicht Folge geleistet hätte.»[465]

Laut dem Protokoll der Vormundschaftsbehörde habe sich R.C. dann während der Unterredung mit einer Alkoholentwöhnungskur einverstanden erklärt, jedoch gebeten, diese nicht per sofort beginnen zu müssen, sondern zunächst Geschäftliches erledigen zu dürfen und auf die Rückkehr seiner Frau zu warten, die eine Weile abwesend war.[466] Die Vormundschaftsbehörde hielt fest, R.C. habe sich «über Erwarten vernünftig und verständig» gezeigt. Dennoch: «Nachdem sich R.C. entfernt hatte», so schilderte sie in einem Schreiben vom 4. Januar 1952 an das Erziehungsdepartement, sei man zum Schluss gekommen, ihn «noch am gleichen Tag unter Aufsicht der beiden Polizisten in die Heilsanstalt Beverin führen zu lassen und ihm dann einen Vormund zu ernennen».[467] Was genau die Vormundschaftsbehörde dazu bewog, R.C. noch gleichentags nach der persönlichen Unterredung in die Heil- und Pflegeanstalt einzuweisen, wird aus den Akten nicht ersichtlich. R.C. selbst erklärte später, man habe ihn vor seiner Einlieferung nach Beverin nicht ausreichend über den Inhalt des psychiatrischen Gutachtens informiert und er habe nicht die Gelegenheit gehabt, sich angemessen zu verteidigen. Dies war ein Punkt, in dem ihm später Recht gegeben wurde. Bezüglich der Einlieferung nach Beverin zeigte sich R.C. denn auch nicht mehr «verständig». Er sei, so hielt er in späteren Schreiben fest, wie ein «gemeingefährlicher Bandit»

---

461 StAGR CB V 3: KRP, 1. Feb. 1952, Nr. 259.

462 StAGR III 15 i, Mappe: Rekurs C. c. V.B. Untertasna betr. Internierung in der Anstalt Beverin, Entwurf KRP, 1. Feb. 1952.

463 Archiv KESB Engadin/Südtäler, Scuol: Protokoll Vormundschaftsbehörde Suot Tasna, 10. Dez. 1910.

464 StAGR III 15 i, Mappe: Rekurs C. c. V.B. Untertasna betr. Internierung in der Anstalt Beverin: Vormundschaftsbehörde Untertasna an Erziehungsdepartement Graubünden, 4. Jan. 1952.

465 StAGR CB V 3, KRP, 1. Feb. 1952, Nr. 259.

466 Archiv KESB Engadin/Südtäler, Scuol: Protokoll Vormundschaftsbehörde Suot Tasna, 10. Dez. 1910.

467 StAGR III 15 i, Mappe: Rekurs C. c. V.B. Untertasna betr. Internierung in der Anstalt Beverin: Vormundschaftsbehörde Untertasna an Erziehungsdepartement Graubünden, 4. Jan. 1952.

von zu Hause und vor den Augen seiner neunjährigen Tochter von zwei Polizisten «abgeführt» worden.[468]

Drei Tage nach seiner Einlieferung in Beverin erhielt R.C. am 13. Dezember 1951 ein Schreiben der Vormundschaftsbehörde Suot Tasna. Sie habe sich auf der Grundlage des psychiatrischen Gutachtens vom 7. November 1951 «gezwungen» gesehen, ihn in die Klinik einzuweisen. Er habe die Möglichkeit, gegen diesen Entscheid beim Bezirksgerichtsausschuss zu rekurrieren.[469] Mit Schreiben vom 21. Dezember 1951 legte R.C. einen solchen Rekurs ein und gab seiner Empörung über die getroffene Zwangsmassnahme Ausdruck.[470] Die Sachlage, über die der Bezirksgerichtspräsident zu entscheiden hatte, war aufgrund der knappen Informationen der Vormundschaftsbehörde unklar. Diese hatte angegeben, dass sich der Einweisungsentscheid gegen R.C. vom 10. Dezember 1951 auf «Art 369 bzw. 370 ZGB in Übereinstimmung mit dem kantonalen Fürsorgegesetz» stütze.[471] Nach einer entsprechenden Rückfrage bei der Vormundschaftsbehörde präzisierte diese, die Einweisung sei nicht auf der Grundlage des Vormundschaftsrechts, sondern des Fürsorgegesetzes erfolgt. R.C. erhielt von der Vormundschaftsbehörde die neue Anweisung, seine Beschwerde an den Kleinen Rat zu richten, der in Sachen Fürsorgegesetz die zuständige Rekursinstanz sei. Dies tat schliesslich ein Anwalt, den R.C. inzwischen hinzugezogen hatte, am 31. Dezember 1951. Allerdings war die Rechtsmittelbelehrung der Vormundschaftsbehörde weiterhin unvollständig. Genau genommen hätte R.C. nämlich einen doppelten Rekursweg gehen müssen: Gegen die Entmündigung wäre der Bezirksgerichtsausschuss die zuständige Beschwerdeinstanz gewesen; gegen die Einweisung nach Beverin hingegen tatsächlich der Kleine Rat. Diese mangelhaften behördlichen Kenntnisse kritisierte der Kleine Rat am 1. Februar 1951: «Es hätte dem Rekurrenten eröffnet werden müssen, dass er, soweit die zivilrechtlichen Gesetzesbestimmungen zur Anwendung gebracht worden sind, beim Bezirksgerichtsausschuss und soweit das Fürsorgegesetz angewendet wurde, beim Kleinen Rat Beschwerde führen könne.» Aus diesem Grund habe das «formelle Vorgehen» der Vormundschaftsbehörde «nicht ganz den gesetzlichen Vorschriften» entsprochen.[472]

Gleichwohl lehnte der Kleine Rat die Beschwerde R.C.s mit Entscheid vom 31. Dezember 1951 ab. Dies wurde damit begründet, dass die vorliegenden Akten der Vormundschaftsbehörde sowie das psychiatrische Gutachten vom 7. November 1951 die «Trunksucht» ausreichend belegen würden. Zudem sei zur Genüge bewiesen, dass die bisherigen Bemühungen, R.C. von dieser zu «befreien», vergeblich gewesen seien. Zur Frage der Entmündigung äusserte sich der Kleine Rat nicht, da er hierfür nicht die erstinstanzliche Beschwerdestelle war. Im Prinzip war somit die erste Beschwerde vom 21. Dezember 1951, mit welcher R.C. sich an den Bezirksgerichtsausschuss gewandt und in welcher er die «Aufhebung der Verfügung» der Vormundschaftsbehörde vom 10. Dezember 1951 verlangt hatte, noch immer hängig.

Trotz des ablehnenden Entscheids des Kleinen Rats wurde R.C. bereits einen Monat später, im März 1952, aus der Heil- und Pflegeanstalt Beverin entlassen – nicht zuletzt aus pragmatischen Gründen. Anwälte und andere Interessierte hatten sich für ihn eingesetzt, und auch die ärztliche Leitung Beverins befürwortete die Entlassung. Während erstgenannte insbesondere ins Feld führten, dass R.C. zwecks Führung seiner Hotelgeschäfte nach Hause zurückkehren müsse, betrachtete Beverin ihn als uneinsichtigen Patienten, der zu viel Unruhe in die Klinik brachte. «An sich selbst findet er nicht die geringste Schuld, umso mehr dagegen bei den Behörden und bei den Ärzten. Wenn ihm dazu, wie dies vorgekommen ist, von Aussenstehenden versichert wird, er sei

---

468 A. a. O.: R.C. an Vormundschaftsbehörde Untertasna, 15. Dez. 1951.

469 Ebd.

470 StAGR III 15 i, Mappe: Rekurs C. c. V.B. Untertasna betr. Internierung in der Anstalt Beverin: R.C. an Bezirksgerichtspräsident Inn, 21. Dez. 1951. Bezüglich dem Absendedatum bestehen auf dem Brief Korrekturen; in der folgenden behördlichen Korrespondenz wird jeweils auf den 19. Dezember 1951 als Zeitpunkt der Rekurseingabe verwiesen.

471 StAGR CB V 3: KRP, 1. Feb. 1952, Nr. 259.

472 A. a. O.

kein Alkoholiker und kein Psychopath, so hat Herr C. erst recht keinen Anlass, sich innerlich umzustellen [...]. Wenn wir einer Entlassung des Herrn C. aus unserer Anstalt mit einigen Vorbehalten und Bedenken trotzdem zustimmen, so vor allem deswegen, weil sein Aufenthalt bei dieser dauernden Protest-Einstellung tatsächlich sehr wenig nützt. [...] Wahrscheinlich ist er innerlich nach wie vor davon überzeugt, dass er ein Hotel nicht betreiben kann, ohne durch kräftiges Mittrinken den Alkoholkonsum anzukurbeln.»[473]

Auch die Vormundschaftsbehörde Suot Tasna begann im März 1952 eine Entlassung R.C.s zu befürworten, unter anderem aufgrund der «wichtigen Begründung in Bezug auf die Weiterführung der Hotels und Existenz der Familie». Erneut zeigte sich eine Überforderung der Vormundschaftsbehörde in verfahrensrechtlichen Belangen: Die Behörde gelangte mit dem Ansuchen an den Kleinen Rat, er möge eine «vorläufige Entlassung» R.C.s aus Beverin verfügen.[474] Daraufhin musste der Kleine Rat die Vormundschaftsbehörde aufklären, dass sie selbst die gesetzlich befugte Instanz sei, die über eine solche Entlassung bestimmen könne.[475] Schliesslich wurde R.C. im März 1952 aus Beverin entlassen. Doch damit war die Sache nicht ausgestanden, denn noch immer ungeklärt war die Frage der Entmündigung. Ihr nahm sich der Anwalt von R.C. im Laufe des Jahres an. Auf die Details dieses Verfahrens wird an dieser Stelle nicht eingegangen. Es soll lediglich angeführt werden, dass der Bezirksgerichtsausschuss Inn im Oktober 1952 schliesslich beschied, seinerzeit sei eine «rechtsgültige Bevormundung nicht zustandegekommen», weil die formellen Verfahrensvorschriften nicht beachtet worden seien. So sei unklar, ob R.C. aufgrund von Artikel 369 oder Artikel 370 entmündigt worden sei. Weiter sei ihm das rechtliche Gehör nicht gewährleistet worden, da er keine ausreichende Möglichkeit gehabt habe, zu den erhobenen Vorwürfen Stellung zu nehmen. Zudem sei der Entmündigungsentscheid der Behörde unzureichend begründet gewesen.[476] Der Bezirksgerichtsausschuss konstatierte also gleich mehrere Verfahrensunzulänglichkeiten. Es handelte sich dabei um Verfahrensverletzungen, wie sie bereits in den 1930er-Jahren von Fachleuten und Politikern kritisch beleuchtet worden waren. Im Fall des Hoteliers R.C. waren knapp ein Jahr nach dem Entmündigungs- und Einweisungsentscheid der Vormundschaftsbehörde vom 10. Dezember 1951 beide Massnahmen wieder vom Tisch. Die Entlassung aus Beverin war nach drei Monaten aus pragmatischen Gründen erfolgt; die Entmündigung erklärte der Bezirksgerichtsausschuss aus formellen Gründen für ungültig.

---

473 StAGR III 15 i, Mappe: Rekurs C. c. V.B. Untertasna betr. Internierung in der Anstalt Beverin: Direktion Heil- und Pflegeanstalt Beverin an Kleinen Rat, 11. März 1952.

474 A. a. O.: Vormundschaftsbehörde Untertasna an Kleinen Rat, 9. März 1952.

475 A. a. O.: Kleiner Rat an Vormundschaftsbehörde Untertasna, 18. März 1952.

476 StAGR CB V 3: KRP, 5. Dez. 1952, Nr. 2545.

7.3 Einrichtung einer kantonalen Fürsorgestelle 1920

Eine wichtige institutionelle Neuerung, die mit dem Fürsorgegesetz von 1920 vorgenommen wurde, war die Einrichtung einer kantonalen Fürsorgestelle. Dieses Amt ging aus einer halbprivaten respektive durch Kantonssubventionen mitgetragenen Trinkerfürsorgestelle hervor, die seit 1915 in Chur bestand.[477] In den fünf Jahren seit Einrichtung der Trinkerfürsorgestelle seien «nahezu 700 Trinkerinnen und Trinker» angemeldet worden, teilte eine Botschaft des Kleinen Rates von 1920 mit. Der Bedarf nach einem verstärkten kantonalen Engagement in dieser Sache schien nachgewiesen. Es war denn auch unumstritten, dass mit dem neuen Fürsorgegesetz die bisherige halbprivate Stelle gesetzlich verankert und zu einer «kantonalen Institution gestempelt» werden sollte.[478] Besetzt wurde die Stelle mit einem kantonalen Beamten, der das Fürsorgewesen, wie es gesetzlich definiert war, zu «überwachen» hatte.[479] In den 1920er- und 1930er-Jahren widmete sich dieser Fürsorger vorab der Trinkerfürsorge und der Bekämpfung des Alkoholismus. Er betreute Trinkerinnen und Trinker und leitete individuelle Alkoholverbote in die Wege, deren Erlass er bei den zuständigen Vormundschaftsbehörden beantragte. Seine Arbeitstätigkeit beschrieb der Fürsorger im Jahresbericht von 1931: «Der Fürsorger trachtet, alle Trinker im Kanton persönlich kennen zu lernen. Anträge an die Vormundschaftsbehörden stellt er, von seltenen Ausnahmen abgesehen, immer erst nach einer Rücksprache mit demselben. So besteht die Möglichkeit, klar zu legen, dass das Alkoholverbot eine Fürsorge- und in keiner Weise eine Polizeimassnahme ist.»[480] Die faktischen Kompetenzen des Fürsorgers blieben klein. In den Berichten der Fürsorgestelle wurde immer wieder geklagt, wie schwierig es sei, die Gemeinden und Vormundschaftsbehörden zum Handeln zu bewegen und von ihnen den notwendigen Rückhalt zu bekommen.

In den Bemühungen zur Bekämpfung des Alkoholismus stand Graubünden nicht alleine. Verschiedene andere Kantone verfügten über spezifische Trinkergesetze, auf deren Grundlage Alkoholkranke behandelt und in Trinkerheilanstalten eingewiesen werden konnten. Als erster war in dieser Hinsicht der Kanton St. Gallen aktiv geworden (1891), ebenfalls früh der Kanton Thurgau (1900).[481] Die Bekämpfung des Alkoholismus hatte, so die zeitgenössische Auffassung, nicht nur auf das einzelne Individuum zu zielen, sondern die gesamte Öffentlichkeit in die Pflicht zu nehmen. So war auch der Bündner Trinkerfürsorger beauftragt, die Bevölkerung über die bestehenden Bestimmungen, die den Alkoholverkauf reglementierten, aufzuklären. Er liess Plakate mit den entsprechenden Verboten verbreiten. So bestimmte etwa das Fürsorgegesetz von 1920, dass der Ausschank von Alkohol an Personen, die einem Alkoholverbot unterstanden, mit einer Busse von 10 bis 500 Franken bestraft werden konnte.[482] Das Problem bestand nach Auffassung der Trinkerfürsorgestelle nicht allein darin, dass einzelne Personen missbräuchlich Alkohol konsumierten oder ausgeschenkt bekamen, sondern ebenso darin, dass der Kanton und die Gemeinden die Zulassung von Wirtschaften zu lasch regeln würden. Es gäbe im Kanton «viel zu viele Wirtschaften», bemängelte die Stelle 1935.[483] Wegen ungenügender Regelungen könne nämlich «jedem, der nicht einen schlechten Leumund [hat] und einigermassen genügende Räume besass, das Patent zum Betriebe einer Wirtschaft» gegeben werden. Statt gemäss einer «richtigen Norm» über eine Wirtschaft auf 300 Personen zu verfügen, existiere im Kanton Graubünden eine Wirtschaft auf 95 Personen.[484] Der Verweis auf missbräuchlichen Alkoholkonsum und die damit zusammenhängenden Probleme sind in den Fallakten, die für diese Studie untersucht wurden, ein regelmässig wiederkehrendes Thema.

---

477 Botschaft des Kleinen Rates an den hochlöblichen Grossen Rat betreffend Erlass eines Fürsorgegesetzes, 10. Jan. 1920, S. 67-68. – Eine weitere solche Stelle gab es in Davos. Vgl. KAUFMANN, Armenordnungen (2008), S. 123.

478 Botschaft des Kleinen Rates an den hochlöblichen Grossen Rat betreffend Erlass eines Fürsorgegesetzes, 10. Jan. 1920, S. 68.

479 Fürsorgegesetz 1920, Art. 12.

480 LB 1931, S. 149.

481 GOSSENREITER Anna et al., «... und wird dazu angehalten, einen sittlich einwandfreien Lebenswandel zu führen», in: JENNY Franziska et al. (Hg.), Orte der Geschlechtergeschichte, Zürich 1994, S. 57–97, hier S. 79–80; KILLIAS, Entmündigung (1993), S. 27–28.

482 Fürsorgegesetz 1920, Art. 13. – Weiter gab es ein kantonales Wirtschaftsgesetz, ein Gesetz betreffend den Verkauf von Wein, Bier und Most über die Gasse oder eine Schnapsordnung. Vgl. LB 1931, S. 149.

483 LB 1935, S. 160.

484 LB 1935, S. 160.

Im Laufe der 1920er- und insbesondere in den 1930er-Jahren übernahm die kantonale Fürsorgestelle immer neue Aufgaben, die über die eigentliche Trinkerfürsorge hinausreichten. So kamen Verpflichtungen im Rahmen der Schutzaufsicht über Straffällige und administrativ Versorgte hinzu, weiter Aufgaben im Bereich der Krisen- und Kriegsfürsorge, der Fürsorge für ältere Arbeitslose, der Winterhilfe und der Pflegekinderaufsicht.[485] Um diesen vielfältigen Aufgaben nachzukommen, wurde das Personal aufgestockt, sodass das Fürsorgeamt zu Beginn der 1940er-Jahre zwei Beamte und zwei Hilfskräfte beschäftigte. Doch auch dieses zusätzliche Personal vermochte den wachsenden Anforderungen nicht nachzukommen. «Auf dem kantonalen Fürsorgeamt besteht [...] seit Jahren eine schwere Überlastung der einzelnen Funktionäre», beobachtete der Kleine Rat 1943. Aber nicht allein dem kantonalen Fürsorgeamt mangelte es an Ressourcen, sondern auch den Gemeinden, die in erster Linie für die Fürsorgetätigkeit zuständig waren. Hier zeichnete die Botschaft von 1943 ein düsteres Bild: «Es bestehen jedoch nur in wenigen, fortschrittlichen Gemeinden Fürsorgeorganisationen, die den heutigen Anforderungen genügen. [...] Im grössten Teil der Gemeinden ist es auf dem Gebiete der Fürsorge jedoch recht schlimm bestellt. Zahlreiche Hilfsgesuche und Klagen, die beim Erziehungsdepartement und beim kantonalen Fürsorgeamt eingehen, die oft einen erschütternden Einblick in die wirtschaftliche und geistige Not von Mitbürgern geben, beweisen, dass die zuständigen Gemeindeorgane den immer grösser werdenden sozialen Anforderungen meistens nicht gewachsen sind. Zugegeben, dass der Grund des mangelnden Verständnisses und Interesses in vielen Gemeinden auch darin liegt, dass sie die Mittel zur Erfüllung der allerwichtigsten Gemeindeaufgaben kaum mehr aufbringen. Vielfach aber fehlt es an der Zeit, sodann insbesondere an den notwendigen Kenntnissen und Fähigkeiten für die richtige Beurteilung und Behandlung der Fürsorgefälle.»[486] Diese Schilderung, die im Wesentlichen fehlende finanzielle Mittel, zeitliche und personelle Ressourcen, unzweckmässige Strukturen und ungenügendes Sachwissen kritisierte, erinnert an Probleme, wie sie schon im Vormundschaftswesen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts bestanden. Dazumal hatte es sich gezeigt, dass es problematisch war, anspruchsvolle soziale Aufgaben allein in die Hände von milizartig organisierten und chronisch unterfinanzierten Gremien zu legen.

Um das Postulat eines stärkeren Engagements des Kantons im Bereich der Fürsorge voranzubringen, wurden zahlreiche Argumente vorgebracht, die von fiskalischen und sozialen Interessen ausgingen. «Denn die Wunden, die dem Volkskörper durch Verarmung, körperliche und geistige Gebrechen, Krankheiten, wie Tuberkulose, besonders auch durch Alkoholmissbrauch und seine Folgen zugefügt werden, sind gewiss nicht leichter, als die Schädigungen, die durch Vergehen und Verbrechen entstehen [...].» Werde hier nicht Gegensteuer gegeben, würden sich «körperliche Untüchtigkeit und moralische Minderwertigkeit [...] ungestört entfalten und auf spätere Generationen übertragen», lautete der Tenor in den 1940er-Jahren.[487] Es sollten Massnahmen ergriffen werden, um «Schäden rechtzeitig abwenden zu können und nicht für begangene Unterlassungen später teure Opfer bringen zu müssen.»[488] Zudem wurde im Vergleich mit der Organisation anderer Verwaltungszweige in Sachen Fürsorge ein Rückstand konstatiert. «Ein Vergleich mit dem Polizeiwesen, der sich aufdrängt, zeigt deutlich, wie sehr wir uns in der Fürsorge in organisatorischer Hinsicht noch im Rückstande befinden. Der Einblick in die tatsächlichen Verhältnisse lässt erst recht erkennen, wie dieses Arbeitsgebiet bis jetzt benachteiligt und vernachlässigt wurde.»[489] Aufgrund dieser Problemdeutung, baute der Kanton Graubünden zu Beginn der 1940er-Jahre eine strukturierte und professionalisierte Fürsorge auf, die an die Arbeit der bisherigen Fürsorgestelle anknüpfte.

---

485 Verordnung des Grossen Rates über die Organisation des kantonalen Fürsorgewesens, in: Botschaften des Kleinen Rates, 1943, S. 243–250.

486 Verordnung des Grossen Rates über die Organisation des kantonalen Fürsorgewesens, in: Botschaften des Kleinen Rates, 1943, S. 239. Zu den Problemen in den Gemeinden vgl. auch VGR 26. Mai 1943, S. 196–197, wo es heisst, dass die unzulängliche kommunale Fürsorgearbeit in den «meisten Gemeinden auf den Mangel an Zeit der betreffenden Personen» zurückzuführen sei. Diese seien «in der Regel abends – nach Beendigung ihrer strengen Tagesarbeit – nicht mehr imstande [...], ihren Amtspflichten genügend nachzukommen.»

487 Verordnung des Grossen Rates über die Organisation des kantonalen Fürsorgewesens, in: Botschaften des Kleinen Rates, 1943, S. 252.

488 A. a. O., S. 253.

489 A. a. O., S. 252.

7.4 Reorganisation und Professionalisierung des kantonalen Fürsorgedienstes 1943

Im Jahr 1943 richtete der Kanton Graubünden mit der *Verordnung über die Organisation des kantonalen Fürsorgewesens* einen stark erweiterten Fürsorgedienst ein.[490] Den Kern der neuen Struktur bildeten elf regionale Bezirksfürsorgestellen, die mit vollamtlich angestelltem Personal besetzt wurden.[491] Die festgelegten elf Fürsorgebezirke wiesen zwar Überschneidungen mit den vierzehn Bezirken auf, die seit 1851 zusammen mit den Kreisen geschaffen worden waren, waren mit diesen aber nicht identisch. Die neuen Bezirksfürsorgestellen unterstanden dem kantonalen Fürsorgeamt.[492]

	Fürsorgebezirke	**Kreise und Gemeinden* der Fürsorgebezirke**
1	Oberland I	Disentis, Ruis
2	Oberland II	Ilanz, Lugnez/Lumnezia, Safien, Flims*
3	Chur	Chur, Fünf Dörfer, Schanfigg, Churwalden, Rhäzüns, Trins (ohne Flims)
4	Prättigau	Maienfeld, Prättigau (ohne Klosters)
5	Davos	Klosters*, Davos*, Wiesen* und Filisur*
6	Albula	Alvaschein, Belfort, Oberhalbstein/Sursès
7	Thusis	Thusis, Domleschg, Avers, Schams, Rheinwald
8	Oberengadin	Oberengadin, Bergell/Bregaglia, Bergün/Bravuogn*
9	Unterengadin	Suot Tasna, Sur Tasna, Ramosch, Val Müstair
10	Poschiavo	Poschiavo, Brusio
11	Mesolcina	Mesocco, Roveredo, Calanca

Tab. 3: Einteilung des Kantons in elf Fürsorgebezirke 1943.[493]

Die Aufgabe der Bezirksfürsorgestellen lag in der «ständigen Betreuung der Fürsorgebedürftigen». Das konkret vorgesehene Tätigkeitsfeld war vielschichtig und knüpfte an jenes der vergangenen zwanzig Jahre an, so die Fürsorge für Alkohol- und Tuberkulosekranke, die Pflegekinderaufsicht oder Schutzaufsichtsaufgaben.[494] Ein Schwergewicht der fürsorgerischen Tätigkeit sollte auf vorbeugendes Handeln und «Selbsthilfebestrebungen» gelegt werden.[495]

Einen Steigbügel für die Einrichtung der erweiterten Fürsorgestruktur bildete in organisatorischer und finanzieller Hinsicht die Tuberkulosefürsorge. Die Tuberkulose, eine bakteriell verursachte Lungenkrankheit, nahm in der Schweiz noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts epidemische Ausmasse an und wurde als «Volksseuche» gefürchtet. Sie traf vor allem ärmere Bevölkerungsgruppen und stellte bis in die 1950er-Jahre, als sich die Lebensumstände besserten und antibiotische Behandlungsformen entwickelt wurden, ein gravierendes Gesundheitsproblem dar.[496] Entsprechend machten Bund und Kantone beträchtliche Mittel zur Tuberkulosebekämpfung frei. Im Kanton Graubünden existierte in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein «gut organisierter» Dienst mit besonderen Tuberkulosefürsorgestellen in Chur, Ilanz, Thusis und Davos.[497] Diese Organisationsform habe sich «bewährt» und daran wolle man nun anschliessen, hiess es 1943 in den Debatten im Grossen Rat über die Einrichtung des erweiterten Fürsorgedienstes.[498] Der Kanton überführte die bisherigen Tuberkulosestellen in die neue Fürsorgestruktur und mit ihnen die finanziellen Mittel, die bis anhin von Seiten des Bundes und aus der eigenen Kasse in die Tuberkulosefürsorge geflossen waren.[499] Der Kampf gegen die Tuberkulose blieb in den ersten Jahren für die Bezirksfürsorgestellen ein zentrales Tätigkeitsfeld: «Die Bekämpfung der Tuberkulose war eine unserer wichtigsten Aufgaben, und sie nahm auch am meisten Zeit in

490 Fürsorgeverordnung 1943.

491 Damit erweckte der Kanton gewissermassen eine alte Struktur der Armenfürsorge wieder zum Leben, die zwischen 1839 und 1857 mit den Bezirksarmenkommissionen bestanden hatte. Vgl. hierzu RAGETH, «Faulenzer» (2012).

492 Gemäss den Ausführungsbestimmungen zur neuen Fürsorgeverordnung von 1943 bestand das kantonale Fürsorgeamt aus einem Vorsteher, zwei Fürsorgern oder Fürsorgerinnen, einem Kanzleichef sowie dem «übrigen erforderlichen Personal».

493 1957 wurde ein zwölfter Bezirk, bestehend aus den Kreisen Fünf Dörfer und Maienfeld, gebildet. Vgl. Ausführungsbestimmungen Fürsorgeverordnung 1943, S. 1421, Fn. 8.

494 Ausführungsbestimmungen Fürsorgeverordnung 1943, Art. 1.

495 Fürsorgeverordnung 1943, Art. 3.

496 CORTI Francesca, Tuberkulose, in: HLS, Version vom 7. Jan. 2014, www.hls.ch.

497 VGR 26. Mai 1943, S. 198.

498 VGR 26. Mai 1943, S. 200.

499 LB 1943, S. 106.

Anspruch», berichtete zum Beispiel 1948 die Bezirksfürsorgestelle Oberland I.[500]

Einstellung von «fachlich geschultem Personal mit praktischen Erfahrungen»

Es war vorgesehen, dass die Bezirksfürsorgestellen mit «fachlich geschultem Personal mit praktischen Erfahrungen» besetzt wurden.[501] Dabei dachte man insbesondere an Frauen, die Schulen für Soziale Arbeit absolviert hatten, die in der Schweiz seit den 1920er-Jahren als Ausbildungsstätten für Frauen gegründet worden waren. Wie Sonja Matter in ihrer Untersuchung zur Geschichte der Sozialen Arbeit in der Schweiz gezeigt hat, absolvierten in den ersten Jahren vor allem Frauen aus bürgerlichen Familien diese Schulen, da nur sie es sich leisten konnten, das hohe Schulgeld für die zwei bis drei Jahre dauernde Ausbildung aufzubringen.[502]

Auf verschiedenen Ebenen fügte sich die berufliche Tätigkeit von ausgebildeten Fürsorgerinnen in Graubünden nahtlos und widerspruchsfrei in bestehende Strukturen und Diskurse ein. So entwickelte sich in der grossrätlichen Diskussion über die neue Fürsorgeordnung denn auch keine Debatte darüber, ob es angebracht sei, die neuen Fürsorgestellen mit Frauen zu besetzen oder nicht. Diese geräuschlose Akzeptanz war nicht zu vergleichen mit den heftigen Debatten, die zeitgleich über die Frage geführt wurden, ob in Graubünden auch Frauen Mitglieder der Vormundschaftsbehörden werden könnten. Dies stiess, wie weiter oben ausgeführt wurde, auf heftige Ablehnung und Widerstände. Hierfür war entscheidend, dass es sich bei diesen beiden Institutionen um strukturell unterschiedlich gelagerte Gremien handelte. Die Bezirksfürsorgerinnen waren mit der «ständigen Betreuung der Fürsorgefälle» beauftragt und hatten die Aufgabe, im regelmässigen und intensiven Kontakt mit den Betreuten zu stehen – eine Tätigkeit, die mit dem zeitgenössischen Idealbild der mütterlich sorgenden Frau korrespondierte. Zudem unterstanden die Bezirksfürsorgestellen dem Fürsorgeamt. Das herrschende geschlechtsspezifische Machtgefüge wurde also auch in die neuen Fürsorgestrukturen eingeschrieben, obwohl von den Bezirksfürsorgerinnen in der alltäglichen Praxis regelmässig einiges an Durchsetzungsfähigkeit und strategischem Geschick abverlangt wurde. Demgegenüber walteten die Mitglieder der Vormundschaftsbehörden eher als Aufsichts- und Entscheidungsinstanzen. Sie verstanden sich als traditionsreiche Institutionen mit einem gewissen Status. Hier war es für die Zeitgenossen schwierig, sich einen Zugang für Frauen und damit eine Teilung der Macht vorzustellen; auch wenn sich die Mitglieder der Vormundschaftsbehörden ständig über die hohe Arbeitsbelastung beklagten und entsprechend ausgebildetes weibliches Personal zur Verfügung gestanden hätte.

Die Bezirksfürsorgerinnen arbeiteten mit praktisch allen Instanzen zusammen, die im Feld der Fürsorge tätig waren – den Vormundschaftsbehörden, den Gemeinden, den Heimen, der Pro Juventute oder dem Seraphischen Liebeswerk. Die Zusammenarbeit gestaltete sich dabei unterschiedlich, insbesondere was die Vormundschaftsbehörden anbelangte. So hiess es im Bericht der Bezirksfürsorgestelle Chur für das Jahr 1950, dass sich die «Behandlung der einzelnen Fälle» schwierig gestalte, was unter anderem auf das «totale Versagen einzelner Vormundschaftsbehörden» und deren «Verschleppung» von Fällen zurückzuführen sei. «Unsere Forderung nach Durchführung gut überlegten, zielgerichteten Massnahmen wird in einem Fall unendlich erschwert oder ein anderes Mal gar verunmöglicht. [...] Im vergangenen Jahr benötigten wir das Fünffache an Arbeitsaufwand und Zeit, bis wir von einzelnen Vormundschaftsbehörden endlich eine richtige Erledigung der Angelegenheiten erwirkten. Dabei handelte es sich durchwegs um Fälle erwiesener Verwahrlosung, erwiesener Zerrüttung der Verhältnisse. Ein zum Beispiel vor 9 Monaten gestellter dringlicher Antrag auf Wegnahme von Kindern fand bis heute keine Erledigung.»[503] In eine ähnliche Richtung gingen die Bemerkungen der Bezirksfürsorgestelle Bernina für das Jahr

500 StAGR XIV 3 b 3: Jahresbericht der Bezirksfürsorgestelle Oberland I 1948. Vgl. auch LB 1943, S. 106–107; LB 1945, S. 112.

501 Verordnung des Grossen Rates über die Organisation des kantonalen Fürsorgewesens, in: Botschaften des Kleinen Rates, 1943, S. 256.

502 Matter Sonja, Der Armut auf den Leib rücken. Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit in der Schweiz (1900–1960), Zürich 2011, S. 86–92 und 200–201.

503 StAGR XIV 3 b 3, Mappe: Bezirksfürsorge Chur: Bericht der Bezirksfürsorgestelle Chur für die Zeit vom 1. Jan. 1950– 31. Dez. 1950.

1958: «In der Gemeinde Brusio gab es schwierige Fälle, die durch gutes Funktionieren der VB hätten gelöst werden können. Wie bekannt, bestehen hier aber Mängel [...].»[504] Aufgrund solcher Aussagen kann die Vermutung angestellt werden, dass durch die Tätigkeit der Bezirksfürsorgestellen mehr Fälle als früher zur Anwendung von fürsorgerisch motivierten Interventionsmassnahmen erwogen wurden. Wie diese Fälle konkret behandelt und welche Entscheide gefällt wurden, hing von der zuständigen Vormundschaftsbehörde ab. Von Seiten der Churer Bezirksfürsorgestelle hiess es zum Beispiel für das Jahr 1953, es sei mit vier der fünf Vormundschaftsbehörden, die im Bezirk angesiedelt seien, «das Einvernehmen gut, zum Teil sehr gut». Mit einer Vormundschaftsbehörde sei es jedoch «geradezu unmöglich [..] auf fürsorgerischer Basis» zusammenzuarbeiten. «Diese Behörde scheint es sich zum Grundsatz gemacht zu haben, alles, was vom kantonalen Fürsorgeamt oder von der Bezirksfürsorgestelle Chur kommt, zu negieren.»[505] Die konkrete fürsorgerische respektive vormundschaftliche Praxis konnte also lokal variieren und muss in Graubünden unter kleinräumigen Gesichtspunkten betrachtet werden.

[504] StAGR XIV 3 b 3, Mappe: Bezirksfürsorge Bernina: Jahresbericht 1958, Bezirksfürsorgestelle Bernina.

[505] StAGR XIV 3 b 3, Mappe: Bezirksfürsorge Chur: Jahresbericht 1953, Bezirksfürsorgestelle Chur.

Arbeitsmethoden in der Fürsorge und der Sozialen Arbeit

Bis in die 1940er-Jahre wurde an den Schulen für Soziale Arbeit weitgehend gemäss den Prämissen einer so genannten rationellen Fürsorge unterrichtet, wie sie in der Schweiz nach 1900 von Fürsorgeexperten entwickelt und propagiert worden war.[506] Das Konzept strebte danach, Fürsorge planmässig zu organisieren, Armutsursachen im einzelnen Fall wissenschaftlich zu ergründen und darauf aufbauend die Hilfeleistung zielgerichtet zu gestalten. Diese Ansätze finden sich auch in den Quellen zum Erlass der Bündner Fürsorgeverordnung von 1943, in denen von «Einzelfallabklärung» oder «individueller Behandlung der Fürsorgefälle [...] im persönlichen Kontakt» die Rede war.[507] Die Zielsetzung der rationellen Fürsorge bestand darin, endgültig von einem traditionellen Almosengeben wegzukommen sowie Doppelspurigkeiten und Missbräuche in der Fürsorge zu vermeiden.[508] In den 1950er-Jahren begann sich dann, insbesondere an den Schulen für Soziale Arbeit, das Konzept des Social Casework durchzusetzen. Hintergrund für die Verbreitung dieses Konzepts in Europa bildeten die Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs und die Hoffnung, mit einer modernisierten Fürsorgearbeit, die sich an der Würde des Menschen orientierte und seine persönliche Freiheit respektierte, einen Beitrag zur nachhaltigen Sicherung des sozialen Friedens leisten zu können. Wichtiges Element des Social Casework war es, auf die Probleme Bedürftiger nicht moralisierend und urteilend zu reagieren, sondern zu versuchen, das Gegenüber als gleichberechtigtes Subjekt anzusehen, mit dem es galt, Lösungen zu erarbeiten.[509] Eine solche Arbeit zu leisten, benötigte entsprechende Ressourcen, die in der Praxis nicht immer vorhanden waren.

So wurde in den Jahresberichten der Bündner Bezirksfürsorgestellen die hohe Arbeitsbelastung immer wieder thematisiert. Die Fürsorgerin Emma Wildberger beispielsweise hielt im Bericht für das Jahr 1966 fest: «Vertiefte Einzelfallhilfe konnte beim Arbeitsanfall des Fürsorgebezirkes Chur nur in vereinzelten Fällen betrieben werden, und dort auch nicht gemäss Schulbeispielen!»[510]

[506] Matter, Armut (2011), S. 227.

[507] Verordnung des Grossen Rates über die Organisation des kantonalen Fürsorgewesens, in: Botschaften des Kleinen Rates, 1943, S. 253 und 256.

[508] Matter, Armut (2011), S. 133–150.

[509] A. a. O., S. 267–331.

[510] StAGR XIV 3 b 3, Mappe: Bezirksfürsorge Chur: Jahresbericht 1966 der Bezirksfürsorgestelle Chur.

Die Einführung der Prinzipien des Social Caseworks ging nach und nach mit einer Reflexion über fürsorgerische Zwangsmassnahmen einher.[511] Seit den 1950er- und verstärkt den 1960er-Jahren diskutierten und forderten Sozialarbeiterinnen und Fürsorgeexperten, dass «vor allem auch in der Tätigkeit der staatlichen Eingriffsfürsorge [...] endlich der Schritt vom Vergeltungs- und Strafcharakter zur Anordnung der den Hintergründen des menschlichen Versagens angemessenen sachlichen Behandlung ganz zu vollziehen [ist]», wie es ein Berner Experte 1967 in einem Referat an einer Fürsorgekonferenz postulierte.[512] In dieser Aussage wird ein grundlegend verändertes Denken zum Ausdruck gebracht: Die jahrzehntelang unhinterfragte Auffassung, dass der Staat befugt sei, soziale Devianz zu korrigieren und die Verletzung sozialer Normen auch ausserhalb strafrechtlicher Normen und eines medizinisch-psychiatrischen Kontexts zu sanktionieren, begann zu erodieren. Solch kritische Überlegungen erhielten Rückenwind durch die sich ausbreitende Autoritäts-, Macht- und Gesellschaftskritik, wie sie die sozialen Protestbewegungen der 1960er- und 1970er-Jahre formulierten und in deren Kontext eine grundlegende Kritik am Anstaltswesen geübt wurde.

511 Rietmann, «Liederlich» (2013), S. 258–261; Matter, Armut (2011), S. 321–322 und 327–330.
512 Kropfli, Aufgaben (1968), S. 19 zit. nach Rietmann, «Liederlich» (2013), S. 259.