

Objekttyp: **TableOfContent**

Zeitschrift: **Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte**

Band (Jahr): **39 (2022)**

PDF erstellt am: **18.07.2024**

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

### **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*  
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, [www.library.ethz.ch](http://www.library.ethz.ch)

<http://www.e-periodica.ch>

# Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis .....	7
Geleitwort .....	17
Vorwort und Dank .....	19
<b>A. EINLEITUNG .....</b>	<b>21</b>
<b>B. GRUNDLAGEN .....</b>	<b>27</b>
<b>I. Vom Heimatprinzip zum Wohnortsprinzip .....</b>	<b>27</b>
<b>II. Die Entwicklung der Bündner Gemeinde und ihr Bezug zur Fürsorge .....</b>	<b>36</b>
<b>III. Das engmaschige Sicherungssystem des aufkommenden Sozialstaates .....</b>	<b>45</b>
<b>IV. Das Anstaltswesen oder: Vom Armenhaus zum modernen Heim .....</b>	<b>51</b>
<b>V. Die private Fürsorge als Ergänzung zur öffentlichen Fürsorge .....</b>	<b>57</b>
<b>C. HAUPTTEIL .....</b>	<b>67</b>
<b>I. VERORDNUNG ÜBER DAS ARMENWESEN von 1839 und deren Revisionen 1845 und 1849: Beginn einer behördlichen, organisierten Armenpflege .....</b>	<b>67</b>
<b>II. BUNDESVERFASSUNG von 1848 und die kantonale Anschlussgesetzgebung: Zwispältige Rechtsstellung auswärtiger Armutsbetroffener .....</b>	<b>105</b>
<b>III. KANTONSVERFASSUNG von 1854: Grundsteinlegung der modernen Armenfürsorge .....</b>	<b>107</b>
<b>IV. GESETZ ÜBER DIE ÖFFENTLICHE ARMENFÜRSORGE IM KANTON GRAUBÜNDEN (1857–1955): Steiniger Weg zu einer zielgerichteten Armenpflege .....</b>	<b>109</b>
<b>V. NIEDERLASSUNGSGESETZ (1874–1974): Institutionelle Weichenstellung mit armenpolitischen Folgen .....</b>	<b>176</b>
<b>VI. KANTONALES FÜRSORGESETZ (1920–1986): Geteilte Zuständigkeiten .....</b>	<b>235</b>
<b>VII. GESETZ ÜBER DIE ÖFFENTLICHE ARMENFÜRSORGE (ARMENGESETZ, 1956–1978): Neuverteilung der Armenlasten .....</b>	<b>252</b>
<b>VIII. GEMEINDEGESETZ (1974): Klärung des institutionellen Verhältnisses zwischen der politischen und der Bürgergemeinde .....</b>	<b>282</b>
<b>IX. GESETZ ÜBER DIE UNTERSTÜTZUNG BEDÜRFTIGER (KANTONALES UNTERSTÜTZUNGS- GESETZ von 1978): Neue Armutgründe oder: Der allmähliche Rückzug der Bürgergemeinden aus der Fürsorge .....</b>	<b>287</b>
<b>X. GESETZ ÜBER DIE ÖFFENTLICHE SOZIALHILFE IM KANTON GRAUBÜNDEN (SOZIALHILFE- GESETZ von 1986): Anpassung an zeitgemässe Sozialarbeit mit bewährter Organisation .....</b>	<b>312</b>
<b>D. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSBETRACHTUNG .....</b>	<b>319</b>
<b>E. ANHÄNGE .....</b>	<b>327</b>
<b>F. VERZEICHNISSE .....</b>	<b>357</b>



# Inhaltsverzeichnis

<b>Geleitwort</b> .....	17
<b>Vorwort und Dank</b> .....	19
<b>A. EINLEITUNG</b> .....	21
1. <b>Übersicht</b> .....	21
2. <b>Fragestellungen</b> .....	24
3. <b>Aufbau</b> .....	24
4. <b>Quellen</b> .....	26
<b>B. GRUNDLAGEN</b> .....	27
<b>I. VOM HEIMATPRINZIP ZUM WOHNORTSPRINZIP</b> .....	27
1. <b>Das Heimatprinzip als klares Zuordnungsmerkmal</b> .....	27
2. <b>Das Heimatprinzip als Synonym für Schutz und Härte zugleich</b> .....	30
3. <b>Das Konkordatswesen als Schrittmacher des Systemwechsels</b> .....	30
4. <b>Stufenweise Abschaffung des Heimatprinzips</b> .....	33
4.1. <b>Der langsame Übergang zum Wohnortsprinzip</b> .....	33
4.2. <b>Das Heimatprinzip hat ausgedient</b> .....	35
<b>II. DIE ENTWICKLUNG DER BÜNDNER GEMEINDE UND IHR BEZUG ZUR FÜRSORGE</b> .....	36
1. <b>Von den Genossenschaften zum modernen Gemeindebegriff</b> .....	36
1.1. <b>Der historische Ursprung der heutigen Gemeinde</b> .....	36
1.2. <b>Die Entwicklung des Gemeindebegriffs in der Gesetzgebung</b> .....	38
2. <b>Das Verhältnis zwischen Bürgergemeinde und politischer Gemeinde</b> .....	42
3. <b>Das Armenwesen als historische Kernaufgabe der Gemeinde</b> .....	43
<b>III. DAS ENGMASCHIGE SICHERUNGSSYSTEM DES AUFKOMMENDEN SOZIALSTAATES</b> .....	45
1. <b>Begrifflichkeiten oder die Einordnung der Sozialwerke unter die Instrumente der Sozialpolitik</b> .....	45
2. <b>Der Strukturwandel am Ursprung einer neuen Sozialpolitik</b> .....	45
3. <b>Der lange Anlauf zum Sozialstaat</b> .....	46
4. <b>Das komplementäre Verhältnis zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe</b> .....	47
5. <b>Die Sozialversicherungen als Entlastung der kommunalen Fürsorge</b> .....	48

<b>IV.</b>	<b>DAS ANSTALTSWESEN ODER: VOM ARMENHAUS ZUM MODERNEN HEIM</b>	51
1.	Von der Anstalt als Mehrzweckeinrichtung ...	52
2.	... zu den modernen sozialen Institutionen	52
3.	Graubünden: Langes Beharrungsvermögen des frühen Anstaltstypus	53
4.	Die Arbeits- und Korrektionsanstalt Fürstenu / Realta als Ergänzung der «fürsorglichen» Armenpflege	55
<b>V.</b>	<b>DIE PRIVATE FÜRSORGE ALS ERGÄNZUNG ZUR ÖFFENTLICHEN FÜRSORGE</b>	57
1.	Die private Fürsorge: Mehr als notwendige Ergänzung zur öffentlichen Fürsorge	57
2.	Die planmässige Entwicklung der privaten Wohltätigkeit im 19. Jahrhundert	60
2.1.	Johann Peter Hosang: Wohltäter der ersten Stunde	61
2.2.	Gemeinnützige Gesellschaft des Kantons Graubünden: Vielseitiges Betätigungsfeld	62
3.	Breite Vielfalt an Finanzierungsquellen	63
4.	Würdigung: Solidarität mit den Armen nach zeitgenössischen Massstäben	64
<b>C.</b>	<b>HAUPTTEIL</b>	67
<b>I.</b>	<b>VERORDNUNG ÜBER DAS ARMENWESEN VON 1839 UND DEREN REVISIONEN 1845 UND 1849: Beginn einer behördlichen, organisierten Armenpflege</b>	67
1.	Ausgangslage: Hindernisreiche Suche nach einem zweckmässig eingerichteten Armenwesen	67
2.	Bekämpfung des Haus- und Strassenbettels als oberstes armenpolitisches Ziel	72
3.	Aufbau und Organisation des Armenwesens: Zaghafte Inpflichtnahme der Gemeinden	73
3.1.	Das Armenwesen als koordinationsrechtliche Aufgabe des Kantons	73
3.2.	Dezentrale Organisation mit vielen überforderten Gemeinden	73
4.	Revisionen 1845 und 1849: Erste Anfänge einer präventiv wirkenden Armenpflege	74
5.	Die Unterstützungsbedürftigen: Ihre Kategorisierung und deren praktische Handhabung	75
5.1.	Veränderte Wahrnehmung der Armen und der Armut	75
5.2.	«Würdigkeit» bzw. «Unwürdigkeit» als Unterstützungskriterium	75
5.2.1.	Offene Umschreibung gemäss Armenordnung ...	76
5.2.2.	... und unterschiedliche Praxis auf Gemeinde- und Kantonsebene	76
6.	Das Bereitstellen eines Armengutes als grosse Herausforderung	77
6.1.	Der Armenfonds als Teil des Armengutes	77
6.2.	Vielfältige Herkunft, uneinheitliche Zusammensetzung, ungleiche Bestände	78
6.2.1.	Schwieriges Beschaffen von Unterstützungsmitteln	79
6.2.2.	Die Armenfonds einiger ausgewählter Gemeinden und in der bezirkswisen Übersicht	80
6.3.	Das Nutzungsvermögen als vermögensrechtliche «Urform» im Besonderen	83
6.3.1.	Nutzung als das wesentliche Recht der Nachbarschaftsgenossen ...	83
6.3.2.	... und als armenpolitisches Instrument	84
6.3.3.	Der «Bürgernutzen» als Mittel der versuchten Abgrenzung	85



<b>7.</b>	<b>Die Gemeinden und deren Armenlasten</b> .....	87
7.1.	Mannigfache Entstehungsgründe .....	87
7.2.	Die Einbürgerungen im Besonderen .....	88
7.3.	Bezirkweise unterschiedlich hohe Armenzahlen und -lasten .....	90
<b>8.</b>	<b>Der zunehmende Einfluss des Kantons</b> .....	92
8.1.	Einbürgerungen: Zuständigkeitswechsel von den Gemeinden zum Kanton .....	92
8.2.	Exkurs: Das «Bundesgesetz, die Heimatlosigkeit betreffend» vom 3. Dezember 1850 und dazugehöriger kantonaler Ausführungsbestimmungen .....	93
8.3.	Armenunterstützung: Ergänzungshilfen zur Entlastung der Gemeinden .....	96
8.3.1.	Nur subsidiäre Unterstützungspflicht .....	97
8.3.2.	Die kantonale Hilfskasse als Solidaritätswerk .....	97
8.3.3.	Die Errichtung von Gemeindesparkassen als Hilfe zur Selbsthilfe .....	98
8.3.4.	Kantonale Armenunterstützung mit beschränkter Wirkungskraft .....	99
8.4.	Würdigung: Hohes Verantwortungsbewusstsein, spärliche Hilfsmittel .....	100
<b>9.</b>	<b>Das Armenwesen im Spiegel der Tätigkeitsberichte der Armenkommission</b> .....	101
<b>10.</b>	<b>Würdigung: Grosse Anstrengungen – geringer Wirkungsgrad</b> .....	102
<b>II.</b>	<b>BUNDESVERFASSUNG VON 1848 UND DIE KANTONALE ANSCHLUSSGESETZGEBUNG:</b>	
	<b>Zwiespältige Rechtsstellung auswärtiger Armutsbetroffener</b> .....	105
<b>III.</b>	<b>KANTONSVERFASSUNG VON 1854:</b>	
	<b>Grundsteinlegung der modernen Armenfürsorge</b> .....	107
<b>IV.</b>	<b>ARMENORDNUNG DES KANTONS GRAUBÜNDEN (1857–1955):</b>	
	<b>Steiniger Weg zu einer zielgerichteten Armenpflege</b> .....	109
<b>1.</b>	<b>Ausgangslage und Revisionsgründe: Das Armenwesen in der Sackgasse</b> .....	109
<b>2.</b>	<b>Aufbau und Organisation des Armenwesens: Stärkere Durchsetzungskraft als zentrales Anliegen</b> .....	110
2.1.	Die Behördenorganisation: Umstrittene untere Aufsichtsbehörde .....	110
2.1.1.	Die Gemeindearmenkommission .....	111
2.1.2.	Die Kreisarmenbehörde als organisatorische Schwachstelle .....	112
2.1.3.	Die kantonale Oberbehörde: Höhere Akzeptanz der Regierung qua Exekutivorgan? .....	113
2.2.	Armenpflege und Armenpolizei als einander ergänzende armenpolitische Instrumente .....	114
2.3.	Die Arbeits- und Korrektionsanstalt Fürstenu/Realta als unverzichtbares Instrument der Armenpolizei .....	115
<b>3.</b>	<b>Bevölkerungspolitische Verschiebungen am Ursprung steigender Armenlasten</b> .....	117
3.1.	Dynamische Entwicklungen verändern die Bevölkerungsstrukturen .....	117
3.2.	Kleine Gemeindestrukturen – hohe Armenlasten .....	120
3.3.	Abnehmender Anteil der Bürger in der eigenen Gemeinde .....	121
<b>4.</b>	<b>Die Zwangseinbürgerungen als staatliche Massnahme mit armenpolitischen Langzeitfolgen</b> .....	122
4.1.	Die Zwangseinbürgerungen im Kontext der Unterstützungsbedürftigen .....	122
4.2.	Von den Zwangseinbürgerungen zur «Vagantenfrage» .....	123
4.2.1.	Zwangseingebürgerte, Fahrende, «Vaganten»: schwierige Differenzierung .....	123

4.2.2.	Zwangseinbürgerungen mit umstrittenen ökonomischen Folgen	124
4.2.3.	Das «Vagantenproblem» auf der politischen Agenda	126
<b>5.</b>	<b>Die Armenlasten als ökonomische Bedrohung für die Gemeinden</b>	<b>128</b>
5.1.	Bedürftigkeit als massgebendes Kriterium für die Unterstützung	128
5.2.	Der Heimruf als Instrument zur Reduktion der Armenlasten	129
5.3.	Überforderte Verwaltungen als «hausgemachte» Ursache	132
5.4.	Ausgabenwirksame Krisenjahre	133
5.5.	Unterstützungskategorien: Dominante Anstaltsversorgungen	134
5.5.1.	Aufwendungen für Bürger innerhalb- und ausserhalb der Gemeinde	134
5.5.2.	Anstaltsversorgungen als aufwendigste Unterstützungskategorie	137
5.5.3.	Zwangseinbürgerungen und ihre «staatlich verursachten» Armenlasten	137
5.6.	Die wohnörtliche Armenpflege als Korrektiv des Heimatprinzips	139
5.6.1.	Konkordat betreffend wohnörtliche Unterstützung	139
5.6.2.	Die Unterstützung Erkrankter als Ausnahmetatbestand	142
5.7.	Das Armenwesen als Hauptursache der finanziellen Notlage vieler Gemeinden	142
5.8.	Fazit: Drückenden Armenlasten machtlos ausgeliefert	145
<b>6.</b>	<b>Finanzierung der Armenlasten durch autonomiegeprägte Gemeindehaushalte</b>	<b>145</b>
6.1.	Die Gemeindehaushalte als einfache buchhalterische Konstrukte	145
6.2.	Das Ausgaben- und Einnahmefüge als Spiegelbild staats- und wirtschaftspolitischer Entwicklungen	146
6.2.1.	Armenlasten als dominierende Ausgabenposition	147
6.2.2.	Einnahmen: Zurückhaltender Einzug von Steuern	152
6.3.	Fazit: Die Schere im Ausgaben-/Einnahmenverhältnis geht auf	156
<b>7.</b>	<b>Das Armengut der Gemeinden als knappe Ressource</b>	<b>156</b>
7.1.	Bereitstellung als Pflicht der Gemeinde	156
7.2.	Funktion, Entwicklung und Ausbreitung der Armenfonds	157
7.2.1.	Der Armenfonds als zweckgebundenes Vermögen	157
7.2.2.	Starkes Wachstum mit sprunghaften Anstiegen	157
7.2.3.	Verpflichtung führt zu starker Ausbreitung	158
7.3.	Zusammensetzung und Art der Verwendung	159
7.3.1.	Vielfältige Zuweisungen ins Armengut	159
7.3.2.	Bedürfnisorientierte Zusammensetzung des Armenguts	159
7.3.3.	Einbürgerungstaxen als sichere Einnahmenquelle	161
<b>8.</b>	<b>Wachsender Einfluss des Kantons</b>	<b>162</b>
8.1.	Veralteter Finanzhaushalt erschwert Übersicht	162
8.2.	Schwache finanz- und wirtschaftspolitische Ausgangslage	162
8.3.	«Zuckerbrot und Peitsche» als armenpolitisches Prinzip	163
8.3.1.	Die Unterstützung armer Gemeinden als existenzsichernde Massnahme	164
8.3.2.	Leistungen im Rahmen des Konkordatswesens mit Symbolwirkung	166
8.3.3.	«Der Vagantenkredit»: Finanzpolitisches Instrument im Dienste einer staats- und sozialpolitischen Landesfrage	167
8.3.4.	Die kantonale Hilfskasse und der Hilfsfonds mit erweiterten Verwendungszwecken	169
8.4.	Entschuldungsaktion und Liebesgabensammlungen als weitere Solidaritätsinstrumente	170
8.5.	Kantonale Fonds und Stiftungen: Gezielte Unterstützungen für bestimmte Notsituationen	171
<b>9.</b>	<b>Verwaltungs- und Rekurspraxis als notwendige Richtschnur für einheitliche Anwendung</b>	<b>172</b>
9.1.	Reichhaltige Spruchpraxis als Ausdruck armengesetzlicher Spielräume	172



9.2.	Unterstützungspflicht vs. Schonung der Gemeindefinanzen als Hauptanwendungsfälle .....	172
<b>10.</b>	<b>Umsetzung und Wirkungen: Diskrepanz zwischen Anspruch und Anwendung .....</b>	<b>174</b>
<b>V.</b>	<b>NIEDERLASSUNGSGESETZ (1874–1974):</b>	
	<b>Institutionelle Weichenstellung mit armenpolitischen Folgen .....</b>	<b>176</b>
<b>1.</b>	<b>«Prolog»: Die Bundesverfassung von 1874 und die innerkantonale fürsorgerische Zuständigkeit .....</b>	<b>176</b>
<b>2.</b>	<b>Ausgangslage: Zäsur mit (un-)gewissen staatspolitischen Folgen .....</b>	<b>176</b>
<b>3.</b>	<b>Ökonomische Gleichheit und institutionelle Zäsur als wesentliche Regelungsgegenstände ..</b>	<b>177</b>
3.1.	Gleichberechtigung der Niedergelassenen mit den Bürgern .....	177
3.2.	Neue gemeinderechtliche Vielfalt .....	180
<b>4.</b>	<b>Das Armenwesen als Sonderbefugnis der Bürger .....</b>	<b>180</b>
4.1.	Gemeindearmenfürsorge und institutionelle Zuständigkeit .....	180
4.1.1.	Armenfürsorge als Aufgabe der politischen Gemeinde mit grossen Auswirkungen auch bei bürgergemeindlicher Organisation .....	181
4.1.2.	Bürgergemeindliche Organisation und rechtliche Stellung der Gemeindebürger .....	182
4.1.3.	Innerkommunale Organisationsvielfalt als Ausdruck kommunaler Selbstständigkeit .....	183
4.2.	Das Eigentum am Armengut als bloss akademische Frage? .....	184
<b>5.</b>	<b>Finanzierung: Einbezug der Niedergelassenen .....</b>	<b>185</b>
5.1.	Umstrittene Eigentums- und Verwaltungsbefugnisse am Armenfonds .....	185
5.2.	Der Armenfonds: Viele Gründe erfordern Klärungsbedarf .....	185
5.2.1.	Breitere Finanzierungsbasis .....	185
5.2.2.	Seine finanz- und buchhaltungstechnische Einordnung .....	185
5.2.3.	Verwaltungshandeln als Kompetenzüberschreitung der Bürgergemeinde? .....	186
5.2.4.	Finanzwirtschaftliche Betroffenheit als Mitsprachegrund .....	187
<b>6.</b>	<b>Die praktische Fürsorge im Lichte einiger Beispielmunicipien .....</b>	<b>189</b>
6.1.	Chur: Bürgergemeinde mit bewährter Fürsorgestruktur .....	189
6.1.1.	Geteilte Aufgabenwahrnehmung zwischen Bürgergemeinde und politischer Gemeinde .....	189
6.1.2.	Breite Finanzierungsbasis, vielfältige Unterstützungsformen .....	191
6.1.3.	Kurzfasit: Aktive Fürsorge auch unter veränderter Aufgabenstellung .....	198
6.2.	Untervaz: Mit Pragmatismus der grossen Armut getrotzt .....	198
6.2.1.	Der Armut entronnen .....	198
6.2.2.	Organisation des Armenwesens: pragmatische Lösung .....	199
6.2.3.	Hohe, vielseitig begründete Armenlasten .....	202
6.2.4.	Spärliches Armengut .....	207
6.2.5.	Defizitübernahme: Der Hilferuf wird erhört .....	209
6.2.6.	Die Entschuldungsaktion als weitere Hilfsmassnahme .....	211
6.2.7.	Ökonomischer Aufschwung: rascher Schuldenabbau .....	211
6.2.8.	Kurzfasit: Lang erduldet, letztlich aber rasche armenpolitische Erholung .....	212
6.3.	Cazis: Klare Aufgabentrennung im Armenwesen .....	213
6.3.1.	Die Armenpflege im Zuständigkeitsbereich der politischen Gemeinde .....	213
6.3.2.	Die Armenlasten als Treiber zunehmender Ausgabenüberschüsse .....	216
6.3.3.	Die Gemeinde in der finanziellen Abhängigkeit des Kantons .....	218
6.3.4.	Vorteilhafte Entwicklung des Armengutes .....	221
6.3.5.	Das neue Bürgerheim St. Martin als wesentlicher Bestandteil des Armengutes .....	223



6.3.6.	Kurzfasit: Gemeindeeigenes Armenhaus bzw. Bürgerheim als finanzwirksames Instrument der Armutsbekämpfung	227
6.4.	St. Antönien-Castels: Ressourcenarme Berggemeinde	228
6.4.1.	Schwierige Ausgangslage	228
6.4.2.	Die Vermögenslosigkeit bestimmt die armenrechtliche Zuständigkeit	228
6.4.3.	Einbürgerungstaxen als wichtigste Finanzierungsquelle für das Armenwesen	229
6.4.4.	Allmähliche Loslösung vom kantonalen Joch	231
6.4.5.	Kurzfasit: Armenbelastete Berggemeinde am kantonalen «Finanztropf»	231
7.	<b>Fazit: Organisationsrechtliche Weichenstellungen; Erkenntnisse / Thesen</b>	232
<b>VI.</b>	<b>KANTONALES FÜRSORGEGESETZ (1920–1986):</b>	
	<b>Geteilte Zuständigkeiten</b>	235
1.	<b>Ausgangslage, Entstehungsgrund und Regelungszweck: Die «Trinkerfürsorge» als Staatsaufgabe</b>	235
1.1.	Ausgangslage und Entstehungsgrund: Der Alkoholmissbrauch als sozialpolitischer Missstand	235
1.2.	Geltungsbereich und Regelungszweck: Repressive Bekämpfungsmethoden mit fürsorglichen Ansätzen	236
2.	<b>Fürsorgeaufgaben auf der Grundlage zukunftsgerichteter Organisationsstrukturen</b>	237
2.1.	Geteilte Aufgabenzuständigkeit für das Armenwesen und das Fürsorgewesen	237
2.2.	Vormundschaft als Eingriff in die persönlichen Freiheitsrechte	238
2.2.1.	Abgrenzung zwischen dem vormundschaftlichen Verfahren und den Aufgaben der Armenfürsorge	238
2.2.2.	Vormundschaftsverfahren und Fürsorgeverfahren mit je besonderen Einleitungs-voraussetzungen	239
2.3.	Kantonale Fürsorgestelle mit zentraler Koordinationsfunktion	239
2.4.	Verordnung des Grossen Rates vom 26. Mai 1943: Zukunftsgerichtete Organisationsstruktur mit umfassenden Fürsorgeaufgaben	240
3.	<b>Finanzierung des Fürsorgewesens: Wachsender Finanzbedarf des Wohlfahrtsstaates</b>	243
3.1.	Fürsorgebereiche und deren Finanzierung: Breite Quellenvielfalt	244
3.1.1.	Die Trinkerfürsorge: Der Alkoholzehntel als «finanzielle Urquelle»	244
3.1.2.	Weitere Fürsorgebereiche im Überblick: Der Sozialstaat fordert seinen Tribut	246
3.1.3.	Die «übrigen Sozialaufwendungen» als Sammeltopf für unterschiedlichste Mangellagen	247
3.2.	Die Aufwendungen im Kontext des kantonalen Finanzhaushaltes	249
4.	<b>Fazit und Würdigung: Bewährte Fürsorgestrukturen</b>	250
<b>VII.</b>	<b>GESETZ ÜBER DIE ÖFFENTLICHE ARMENFÜRSORGE (ARMENGESETZ, 1955–1978):</b>	
	<b>Neuverteilung der Armenlasten</b>	252
1.	<b>Ausgangslage, Revisionsgründe und -bestrebungen: Entwicklungen verlangen nach neuen Finanzierungsprinzipien</b>	252
2.	<b>«Ideelle Harmonisierung» der öffentlichen Armenpflege als neue Handlungsmaxime</b>	253
3.	<b>Aufbau und Organisation: Annäherung an wohnörtliche Armenpflege bei vereinfachter Organisationsstruktur</b>	254
3.1.	Fortschrittliche Armenpflege mit armenpolizeilichem Einschlag	254
3.2.	Organisation: Jahrelanger Kritik Rechnung getragen	255
3.2.1.	Zweistufiger Aufbau vereinfacht organisatorische Abläufe	255

3.2.2.	«Zuständige Armenpflege» oder das Verhältnis zwischen bürgerlicher und allgemeiner Armenpflege .....	255
<b>4.</b>	<b>Wechsel im Finanzierungssystem: Vom Heimatprinzip zum (eingeschränkten) Wohnortsprinzip</b> .....	<b>257</b>
4.1.	Überfällige Anpassung an lange währende Entwicklung .....	257
4.2.	Der Unterstützungswohnsitz als eingeschränktes Wohnsitzprinzip .....	257
4.3.	Heimruf und Heimschaffung im Besonderen: Anpassung der Praxis .....	259
<b>5.</b>	<b>Neuverteilung der Armenlasten mit differenzierter Ausgestaltung</b> .....	<b>260</b>
5.1.	Massgebliche kantonale Mitbeteiligung .....	260
5.2.	Eingeschränkte Beitragskategorien für kantonale Leistungen .....	260
<b>6.</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen: Erhebungsergebnisse als zuverlässiger Indikator künftiger Lasten?</b> .	<b>261</b>
6.1.	Kriterien für kantonale Unterstützungsbeiträge vs. kommunale Steuerhoheit .....	261
6.2.	Erwartete Mehrbelastung des Kantons .....	262
6.3.	Vermutete Mehrbelastungs- und Entlastungseffekte bei den Gemeinden .....	263
<b>7.</b>	<b>Kantonale Beitragsleistungen in Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs</b> .....	<b>264</b>
7.1.	Spät einsetzende, aber nachhaltige finanzpolitische Erholung .....	264
7.2.	Steigende Gesamtaufwendungen für das Armenwesen .....	264
7.3.	Die Kantonsbeiträge im Spiegel einiger ausgewählter Jahre .....	265
7.4.	Weiterführung des «Vagantenkredits» als eingelöstes Versprechen .....	266
7.5.	Der Armenfonds und weitere Sondervermögen als ergänzende Finanzierungsinstrumente .....	267
7.6.	Spezialfinanzierung oder ordentliche Finanzierung? .....	268
7.7.	«Ordentliche Beiträge» vs. «ausserordentliche Beiträge» .....	268
<b>8.</b>	<b>Armenrechtliches Wohnsitzprinzip und Finanzausgleich als massgebliche Entlastungsfaktoren für die Gemeindehaushalte</b> .....	<b>268</b>
8.1.	Das Wohnsitzprinzip als entscheidender Wendepunkt für gesunde kommunale Finanzen? .....	268
8.1.1.	Ausgewiesener Handlungsbedarf – ungewisser Wirkungsanteil .....	269
8.1.2.	Der Systemwechsel im Spiegel einiger Jahresrechnungen: Vorerst enttäuschte Erwartungen ...	269
8.1.3.	Abnehmende finanzhaushaltsrechtliche Bedeutung .....	272
8.1.4.	Fazit: Mehr ideelle denn finanzpolitische Bedeutung .....	272
8.2.	Der interkommunale Finanzausgleich als komplexes Instrument für die Gesundung der kommunalen Haushalte .....	274
8.2.1.	Weiter auseinanderklaffende Finanzlagen der Gemeinden als staatspolitische Herausforderung	274
8.2.2.	Ausgestaltung: Das Armenwesen als anspruchsberechtigte Beitragskategorie .....	275
8.2.3.	Solidaritätswerk mit hohem Wirkungsgehalt .....	276
<b>9.</b>	<b>Fazit und Würdigung: «Fürsorgegesetz» mit längst fälligem Finanzierungswechsel</b> .....	<b>278</b>
<b>VIII.</b>	<b>GEMEINDEGESETZ (1974):</b>	
	<b>Klärung des institutionellen Verhältnisses zwischen der politischen und der Bürgergemeinde</b> .....	<b>282</b>
<b>1.</b>	<b>Ausgangslage: Aufkommender Wohlfahrtsstaat, nachlassender Problemdruck im Armen- und Fürsorgewesen</b> .....	<b>282</b>
<b>2.</b>	<b>Was lange währt ...</b> .....	<b>282</b>
<b>3.</b>	<b>Eigentumsmässige Klarstellungen, zuständigkeitsmässige Bestätigung</b> .....	<b>284</b>
<b>4.</b>	<b>Fazit und Würdigung: Klärung der Eigentümerstellung an armenrechtlichen Vermögenswerten</b>	<b>285</b>



<b>IX.</b>	<b>GESETZ ÜBER DIE UNTERSTÜTZUNG BEDÜRFTIGER (KANTONALES UNTERSTÜTZUNGSGESETZ) von 1978:</b>	
	<b>Neue Armutgründe oder: Der allmähliche Rückzug der Bürgergemeinden aus der Fürsorge</b>	287
1.	<b>Ausgangslage und Revisionsgründe: Verstärkter Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse</b>	287
2.	<b>Aufbau: Bewährtes wird übernommen</b>	288
3.	<b>Weitgehende Anlehnung an das ZUG bei gefestigten Rahmenbedingungen</b>	288
4.	<b>Institutionelle Zuständigkeit und Organisation: Die politischen Gemeinden übernehmen das armenpolitische Zepher</b>	289
4.1.	Zunehmende Überforderung der Bürgergemeinden	289
4.2.	Unsichere innerkommunale Aufgabenzuständigkeit	290
4.3.	Gleichbleibende kommunale Organisationsstruktur, administrative Anpassungen auf Kantonsebene	290
5.	<b>Finanzierung: Abschied von den alten Unterstützungsprinzipien</b>	291
5.1.	Weitere Hinwendung zum Wohnortsprinzip stärkt den Solidaritätsgedanken	291
5.2.	Kostenentwicklung verlangt schon bald nach neuen Ausgleichsmodellen	292
5.2.1.	Durchgezogene Bilanz bei den Gemeinden ...	293
5.2.2.	Erwarteter Minderaufwand beim Kanton	296
5.3.	Die Armenfonds im Besonderen: Abnehmende Bedeutung in einem neuen sozialpolitischen Umfeld	296
5.4.	Der «Vagantenkredit» in neuem Kleid	298
6.	<b>Soziallastenausgleich 1994: Neuausrichtung des Unterstützungswesens</b>	299
6.1.	Lastenausgleich und absolutes Wohnortsprinzip als tragende Säulen	299
6.1.1.	Komplexer Mechanismus der Kostentragung	300
6.1.2.	Die Verteilungswirkungen: Überproportionaler Kantonsanteil, weitere Nivellierung der Gemeindelasten	301
6.2.	Aufgabenwahrnehmung: Bürgergemeinde oder politische Gemeinde?	303
6.2.1.	Chur: Getrennte praktische Fürsorgetätigkeit und finanzielle Zuständigkeit	305
6.2.2.	Zizers: Verletzter Konnex von Aufgabenwahrnehmung und Eigentumszugehörigkeit?	306
6.3.	Fazit: Solidaritätswerk mit Schwächen	308
7.	<b>Reform des Finanzausgleichs 2013: Weiterer Ausgleich zwischen reicheren und ärmeren Gemeinden</b>	309
8.	<b>Fazit und Würdigung: Entlastungswirkung in sozialpolitisch dynamischem Umfeld</b>	310
<b>X.</b>	<b>GESETZ ÜBER DIE ÖFFENTLICHE SOZIALHILFE IM KANTON GRAUBÜNDEN (SOZIAHLHILFEGESETZ) von 1986:</b>	
	<b>Anpassung an zeitgemässe Sozialarbeit mit bewährter Organisation</b>	312
1.	<b>Ausgangslage und Revisionsgründe: Gesellschaftliche Entwicklungen mit neuen Armutsrissen</b>	312
2.	<b>Rahmengesetz mit organisationsrechtlichem Schwerpunkt</b>	313
2.1.	Keine grundsätzlichen Strukturanpassungen	313
2.2.	Notwendige Anpassung der Kantonsverfassung	314
3.	<b>Unterstützungskosten: Steigende Belastung bei gleichbleibendem Finanzierungsschlüssel</b>	314
3.1.	Abgelehnte Mehrbelastung für die Gemeinde	314



3.2.	Wieder zunehmende Fürsorgelasten .....	315
4.	<b>Reform des Finanzausgleichs 2013: Finanzierungswechsel vom Kanton zu den Gemeinden</b> ..	316
5.	<b>Fazit und Würdigung: Notwendige Anpassung an das sozialpolitische Verständnis der Gegenwart</b> .....	317
<b>D.</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSBETRACHTUNG</b> .....	319
<b>E.</b>	<b>ANHÄNGE</b> .....	327
	<b>Anhang 1:</b>	
	<b>Massgebliche kantonale Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen (chronologische Reihenfolge)</b> ..	328
	<b>Anhang 2:</b>	
	<b>Konkordanzverzeichnis der Gemeindenamen</b> .....	339
	<b>Anhang 3:</b>	
	<b>Bevölkerungsentwicklung und Gemeindebestand</b> .....	343
	<b>Anhang 4:</b>	
	<b>Bericht der Gemeindeverwaltungskontrolle 1935 (StAGR II 13 a, Schachtel «1901–»)</b> .....	346
	<b>Anhang 5:</b>	
	<b>Währung und Preisentwicklung</b> .....	354
<b>F.</b>	<b>VERZEICHNISSE</b> .....	357
	<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	357
	<b>Textboxenverzeichnis</b> .....	360
	<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	361
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	363
	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	366
	<b>Personenregister</b> .....	376
	<b>Ortsregister</b> .....	377
	<b>Sachregister</b> .....	381

