

Das engmaschige Sicherungssystem des aufkommenden Sozialstaates

Objekttyp: **Chapter**

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.

III. DAS ENGMASCHIGE SICHERUNGSSYSTEM DES AUFKOMMENDEN SOZIALSTAATES¹

Das kommunale, traditionelle Armenwesen kann als frühe Form organisierter staatlicher Sicherungs- oder Sozialsysteme bezeichnet werden. Beide Institutionen, die Armenfürsorge wie auch die Sozialversicherungen, verfolgen letztlich das gleiche Grundanliegen: Bedürftigen und Benachteiligten soll in ihrer Bedrängnis geholfen werden, weshalb und worin ihre Notsituation auch immer besteht. In ihrem Wesen und ihren Anspruchsvoraussetzungen unterscheiden sich die beiden Elemente sozialer Sicherungssysteme hingegen massgeblich.

1. Begrifflichkeiten oder die Einordnung der Sozialwerke unter die Instrumente der Sozialpolitik²

Armenpflege, Sozialfürsorge oder Sozialhilfe auf der einen, Sozialversicherungen auf der anderen Seite sind die beiden sich ergänzenden Instrumente einer modernen Sozialpolitik. Sie bilden die Bestandteile der Sozialwerke des heutigen Sozialstaates. Als wesentlichstes Merkmal gilt für die ersten drei Begriffe, dass die Instrumente auf den Einzelfall ausgerichtet sind und dass bei ihnen die finale Betrachtungsweise und das Bedarfsprinzip gilt. Das heisst: Die Ursache der Armut ist unmassgeblich, wichtig ist nur die tatsächliche Notlage, die behoben werden soll.³ Im Gegensatz dazu sind die Sozialversicherungen vom kausalen Prinzip beherrscht: Die vorgesehenen Leistungen (auf welche im Gegensatz zur Sozialhilfe ein Rechtsanspruch besteht) werden erbracht, wenn

das versicherte Risiko eintritt, unbeschrieben von den wirtschaftlichen Verhältnissen des Betroffenen.⁴ Mit ihnen werden heute jene Risiken abgedeckt, welche früher zur Armengekössigkeit führten.

2. Der Strukturwandel am Ursprung einer neuen Sozialpolitik

In der Gesellschaft des 19. Jahrhunderts blieb die öffentliche Fürsorge bzw. das Armenwesen den Gemeinden und den Kantonen vorbehalten. Die geringe Mobilität und die hauptsächlich in der Landwirtschaft tätige Bevölkerung erlaubten es den Dorfgemeinschaften, Not und Bedürftigkeit einigermassen aufzufangen. Nähe und nachbarliche Hilfsbereitschaft gingen mit den strukturellen und bevölkerungsmässigen Veränderungen in den Dekaden um die Jahrhundertwende aber immer stärker verloren, das soziale Gefüge erhielt starke Risse.

Die gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Verschiebungen hatten die agrarisch geprägte Ordnungsstruktur ins Wanken gebracht. Zwar erhöhten die Industrialisierung und die touristische Entwicklung die allgemeine wirtschaftliche Produktivität; auf der anderen Seite verstärkte die Lohnabhängigkeit der Arbeitnehmenden aber die Gefahr neuer sozialer Risiken. Strukturelle Armutsursachen traten damit vermehrt ins Blickfeld von Politik und Öffentlichkeit und verdrängten die tief verwurzelte Ansicht von der Armut aus persönlichem Verschulden. Neue Formen von Armut und bisher unbekannte soziale Notlagen begannen, das Gesicht der Fürsorge nachhaltig zu verändern. Es ging vermehrt nicht mehr «nur» um Existenzsicherung, sondern darum, den Mangel an allgemeiner gesellschaftlicher Teilhabe zu beheben. Der Perspektivenwechsel bestärkte das Bewusstsein, dass den neuen sozialen Problemen mit der traditionellen Armenpflege immer weniger beizukommen war und dass es eines zweiten Systems der Sicherung gegen wirtschaftliche Not bedurfte. Die ökonomisch geschwächten Gemeinden sahen sich vielfach ausserstande, die Armenpflege zu finanzieren. Die historischen Akteure, d. h. Ge-

¹ Die Semantik des Begriffs «Sozialstaat» ist uneinheitlich. Nach B. Studer geht der Begriff «Sozialstaat» über die Regelwerke im Bereich der Sozialversicherungen hinaus und umfasst auch das Arbeitsrecht, die Wohnpolitik und die Bildungspolitik, ist also umfassender (STUDER [1998a], hier S. 182, Anm. 2, mit Hinweis auf RITTER, Der Sozialstaat, Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 1989). OBINGER (1998) verwendet die beiden Begriffe «Sozialstaat» und «Wohlfahrtsstaat» synonym (S. 22).

² Vgl. grundlegend zu Sozialpolitik, -staat, -hilfe statt vieler etwa FLUDER / STREMLow (1999), MOECKLI (1988), MOSER (2008), WOLFFERS (1999).

³ MOECKLI (1988), S. 59, mit Hinweis auf Tschudi, Die Sozialverfassung der Schweiz, Bern 1986, S. 66.

⁴ Vgl. zu diesen Prinzipien unten Abschn. 4.

bende (Gemeinde und Kanton) und Nehmende (Armutsbetroffene), gerieten aus verschiedenen Gründen in Bedrängnis. Der allgemeine Konjunkturabschwung im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts liess immer stärker den Ruf nach der Hilfe des Staates aufkommen. Die landesweite Vorstellung, dass der Staat als eigentlicher «Vertreter der Gesamtinteressen» zugunsten sozial benachteiligter Gruppen eingreifen müsse, setzte sich durch. Die Eingabe des Spinner- und Webervereins 1879 an den Bundesrat drückte die neue Sichtweise symptomatisch aus: «Nur noch ein Weg steht uns offen: der Staat [...] soll eintreten, wo die Kräfte des Einzelnen nicht ausreichen. Das Recht und die Pflicht des Staates, uns zu helfen, darf nicht bestritten werden.»⁵ Darin kam zweierlei zum Ausdruck: Zunächst wurde immer deutlicher, dass jeder Armenfall nicht nur individuelle, sondern auch gesellschaftliche und wirtschaftliche Ursachen hatte, und zweitens, dass der Staat sich vermehrt in der Bekämpfung von Armut engagieren musste. Die «soziale Frage»⁶ sollte damit zu einer der grössten Herausforderungen des noch jungen Bundesstaates werden.⁷ Dieser sah sich vor die Herkulesaufgabe gestellt, seiner gesellschaftlichen Verantwortung zur Linderung von Not aus Einkommenschwäche gerecht zu werden. Die Kriegs- und Krisenjahre des 20. Jahrhunderts führten dann endgültig zu einem anderen Verständnis von staatlicher Unterstützung bei sozialen Nöten.

3. Der lange Anlauf zum Sozialstaat

Die frühe Armenpflege von den Bettelordnungen des ausgehenden Mittelalters bis zu den armenrechtlichen Gesetzgebungen des 19. Jahrhunderts war geprägt vom polizeistaatlichen Bestreben, die Armut unter Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung, Disziplin und Zucht zu bekämpfen. Bettel wurde bestraft, «Asoziale» wurden ausgesondert und versorgt. Im Gefolge der Aufklärung und der Humanitätsideale des 19. Jahrhunderts wurden

die Fürsorgemassnahmen differenzierter, womit sich ein Wandel im Fürsorgedenken anbahnte.

Der Föderalismus und direktdemokratische Einflüsse standen einer früheren Realisierung von Sozialwerken noch im Weg. Mit dem Fabrikgesetz 1877 und dem Haftpflichtgesetz 1881 übernahm die Schweiz zwar eine Vorreiterrolle in der europäischen Arbeiterschutzgesetzgebung; dennoch sind sie nur als Vorläufer sozialstaatlicher Massnahmen zu bezeichnen.⁸ Im Übrigen kann die Geschichte der schweizerischen Sozialversicherungen als eine Geschichte langwieriger Aushandlungsprozesse zwischen den verschiedenen Akteuren des Staates (Bund, Kanton, Gemeinden) und privaten Organisationen wie etwa kommerziellen Versicherungsgesellschaften sowie karitativen und gemeinnützigen Organisationen gesehen werden. Das verdeutlicht die erstaunliche Tatsache, dass ein Sozialgesetz durchschnittlich erst binnen 25 Jahren in Kraft trat, nachdem der Bund die entsprechende Kompetenz in der Bundesverfassung⁹ eingeräumt erhielt.¹⁰

Die Ereignisse des Ersten Weltkrieges lösten in unserem Land soziale Not und gesellschaftliche Erschütterungen aus. Sie führten zu einem beschleunigten Ausbau des schweizerischen Sozialwesens. So läutete dann die Annahme des Verfassungsartikels für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV) im Jahr 1925 nach dem Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (1914 bis 1918) die zweite Etappe auf dem Weg zu einer Sozialversicherung ein, deren Grundlage nicht mehr die herkömmliche Fürsorge bildete. Die Umsetzung verzögerte sich aber auf Jahre hinaus, als 1929 am Horizont die dunklen Wolken der Wirtschaftskrise aufzogen und zehn Jahre danach der Zweite Weltkrieg die Pläne durchkreuzte.

Die Erwerbsersatzzahlungen für die Soldaten, welche über Lohnprozente finanziert wurden, lieferten das Modell für die endliche Einführung der AHV im Jahr 1948, womit der zentrale Meilenstein des sozialen Sicherungssystems gesetzt war. Der Sozialstaat nahm in der Folge rasch Fahrt auf.¹¹

⁵ Zit. nach SOMMER (1978), S. 71, mit Hinweis auf GRUNER, Wirtschaftsverbände und Staat, S. 15 (Anm. 2).

⁶ Mit der «sozialen Frage» ab etwa der Mitte des 19. Jahrhunderts werden die im Zusammenhang mit der Industrialisierung entstandenen Probleme bezeichnet. Die Arbeiterschaft lebte vielfach am Rande des Existenzminimums. Die allgemeine Erkenntnis wuchs, dass ihr jeglicher Schutz gegen Risiken wie Krankheit, Unfall, Tod oder Arbeitslosigkeit fehlte.

⁷ MATTER (2015), S. 435.

⁸ STUDER (1998a), S. 168.

⁹ Nach schweizerischem Staatsrecht darf der Bund eine Aufgabe nur selber wahrnehmen, wenn er durch eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage die Kompetenz dazu erhält (Art. 3 und 42 BV 2000 bzw. Art. 3 BV 1874).

¹⁰ CADUFF (2007), S. 24, mit Hinweis auf OBINGER (1998), S. 173.

¹¹ Nach OBINGER (1998) begann mit der Einrichtung der AHV die Take-off-Phase und das eigentliche goldene Zeitalter des schweizerischen Sozialstaates (S. 77–83); vgl. auch CADUFF (2007), S. 29.

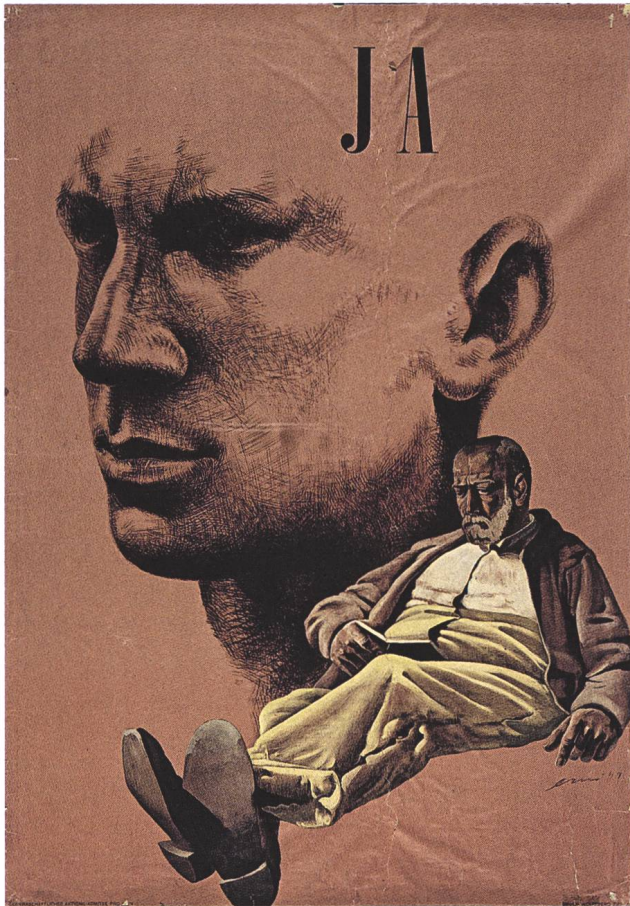


Abbildung 4: Hans Erni, Plakat für die Volksabstimmung vom 6. Juli 1947 über die Einführung der AHV. Quelle: Schweizerisches Sozialarchiv Zürich, F Pe 0646.

Der übersichtsmässige Blick über die weiteren Stationen zeigt die eindruckliche Kadenz auf:

- 1945: Verfassungsgrundlage Mutterschaftsversicherung; 1960: Bundesgesetz Invalidenversicherung (IV);
- 1972: Verfassungsgrundlage Dreisäulenprinzip;¹²
- 1984: Bundesgesetz obligatorische Unfallversicherung (UVG);
- 1984: Arbeitslosenversicherung (AVIG);
- 1985: Bundesgesetz berufliche Vorsorge (BVG);
- 1996: Bundesgesetz obligatorische Krankenversicherung (KVG);
- 2005: Mutterschaftsversicherung.¹³

Im historischen Zeitablauf zeigt sich für die Schweiz (und spezifisch auch für den Kanton Grau-

¹² Das Dreisäulenprinzip deckt im Wesentlichen die finanzielle Vorsorge für die Zeit nach der Pensionierung einer Person ab. 1. Säule: AHV, 2. Säule: berufliche Vorsorge (BVG), 3. Säule: gebundene/freie Vorsorge und übriges Vermögen.

¹³ Vgl. Übersicht bei MOSIMANN et al. (2017), S. 193.

bünden) das typische Entwicklungsmuster eines demokratisch organisierten Sozialstaates: Soziale Sicherungsnetze gründeten auf unterer staatlicher Ebene und ersetzten vielfach eine fehlende oder mangelhafte Sozialversicherung.¹⁴ Insofern waren sie das eigentliche Experimentierfeld, auf denen die späteren, zentral organisierten sozialstaatlichen Einrichtungen aufbauen konnten und welche die Geschichte der Armenpolitik nachhaltig neu ausrichteten.

4. Das komplementäre Verhältnis zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe

Die Sozialversicherungen und die Sozialhilfe bilden wie eingangs erwähnt die zwei eigentlichen Eckpfeiler eines Sozialstaates im engeren Sinn. Beide dienen der direkten Armutsbekämpfung und -verhinderung und weisen in vielerlei Hinsicht Wechselwirkungen und Berührungspunkte, gleichzeitig aber auch unterschiedliche Merkmale auf.¹⁵

Während die Sozialversicherungen die sozialen Risiken wie Alter, Krankheit oder Lohnausfall erfassen, tritt die Sozialhilfe dann in die Lücke, wenn jene Leistungen (bzw. die eigene Grundversorgung¹⁶) nicht ausreichen. Ihr Verhältnis ist vom Grundsatz der Subsidiarität beherrscht. So dann gehen die Sozialversicherungen wie schon angetönt von einer kausalen Sichtweise aus, d. h., ihre Leistungen werden ausgerichtet, wenn der Versicherungsgrund eintritt und auch unabhängig davon, ob die Person bedürftig ist oder nicht. Der Rechtsanspruch auf die Auszahlung leitet sich aus der Beitragspflicht der Versicherten her. Schon der «Armenpfleger»¹⁷ fasste 1942 sinngemäss die so verstandene Sozialfürsorge (heute besser Sozialversicherung) verallgemeinernd als all jene Massnahmen von Staat und Privaten zusammen, welche die wirtschaftliche Lage der unbemittelten Bevölkerungsschichten erleichtern, unter Ausschluss der eigentlichen Armenpflege.¹⁸ Demgegenüber

¹⁴ Vgl. auch OBINGER (1998), S. 89.

¹⁵ Vgl. CADUFF (2007), S. 24; FLUDER/STREMLow (1999), S. 31; WOLFFERS (1999), S. 34–36.

¹⁶ Zur eigenen Grundversorgung gehören namentlich das Einkommen, das Vermögen, freiwillige Zuwendungen und die eigene Arbeitskraft.

¹⁷ Der Armenpfleger war von 1903 bis 1966 eine Schweizer Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge.

¹⁸ Protokoll der XXXV. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, in: Der Armenpfleger 6/1942, S. 41–44, und Nr. 7, S. 49–55. Als eines der wichtigsten Kapitel der Sozialfür-

besagt der finale Ansatz der Sozialhilfe, dass die Ursache der Notlage nicht entscheidend ist, sondern nur der Umstand, dass eine ausgewiesene Bedürftigkeit vorliegt. Der Entwurf für die neuen SKOS-Richtlinien umschrieb die Ziele der Sozialhilfe wie folgt: (1) Sozialhilfe sichert die Existenz von Personen in Notlagen. Sie stellt Angebote bereit, um die berufliche und soziale Integration zu fördern. (2) Sozialhilfe ermöglicht die Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Leben und garantiert damit die Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein. (3) Sozialhilfe ist das unterste Netz der sozialen Sicherheit und trägt wesentlich dazu bei, die Grundlagen unseres demokratischen Staates zu erhalten und den sozialen Frieden zu sichern.¹⁹ Im Gegensatz zu den Sozialversicherungen wird die Sozialhilfe oder Armenpflege demnach vom Fürsorgeprinzip beherrscht; ein Rechtsanspruch auf Leistungen ist also ausgeschlossen. Die Bedürftigkeit muss ausgewiesen sein, wobei die Unterstützung individuell bemessen wird.

Die Sozialhilfe wird dort aktuell, wo die Sozialversicherungen nicht genügen oder gar nicht angewendet werden können. Auch das Bundesgericht hatte schon in frühen Entscheiden festgehalten, dass alle Leistungen wie Krisenhilfe und Arbeitslosenunterstützung, die Leistungen der Sozialfürsorge zugunsten der Bedürftigen, die Winterhilfe usw. nicht den Leistungen der öffentlichen Armenfürsorge gleichgestellt werden dürften.²⁰

Die Aufgabengebiete der beiden Sozialinstrumente sind also nicht deckungsgleich, sondern ergänzen sich gegenseitig und verhalten sich in diesem Sinne komplementär zueinander.²¹ Zustän-

sorge galt schon damals die Lösung der Altersversorgung (vgl. ebd., S. 49, 55).

¹⁹ Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, Nachführung 2020, Dokument für die Vernehmlassung, 5. überarbeitete Ausgabe April 2020, A.2. Während also Ziel und Zweck der Sozialhilfe umschrieben sind, gibt es demgegenüber keine Legaldefinition der Sozialhilfe (vgl. SCHMID Walter, Die Stellung der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherung, Sonderdruck aus: Soziale Sicherheit – soziale Unsicherheit. Festschrift für Erwin Murer zum 65. Geburtstag, Bern 2010, S. 757–777, hier S. 758).

²⁰ Vgl. Pozzi (1950), S. 10–11 mit Hinweis auf BGE 49 I 339–341; 64 I 244–126; 65 I 219–221.

²¹ Auch wenn an der Armenpflegerkonferenz von 1942 eingeräumt wurde, dass eine Ausscheidung von Armenpflege und Sozialfürsorge nicht einfach sei. Die Bundeshilfe sei der «Sekundant der Armenpflege», es gebe doch sehr viele Unterstützungsfälle, die keine Armenfälle seien (Der Armenpfleger 8/1942, S. 61).

digkeitsmässig unterscheiden sich die Sozialversicherungen und die Sozialhilfe schliesslich darin, dass die Sozialversicherungen vor allem Sache des Bundes, teilweise aber auch der Kantone sind, während die Sozialhilfe föderalistisch organisiert ist und hauptsächlich zum Aufgabenbereich der Gemeinden gehört.

Neben der Sozialhilfe im engeren Sinn der finanziellen «Armenunterstützung» entwickelte sich eine «Sozialfürsorge» als drittes Element des Sozialstaates im Sinne einer Unterstützung in schwierigen Lebenssituationen, in Form etwa der Schulden- und Familienberatung, der Suchthilfe oder der Hilfe bei psychischen Problemen. In Graubünden bildete dafür das Fürsorgegesetz von 1920 die Grundlage, das vor allem die Bekämpfung des Alkoholismus zum Ziel hatte. Auf dieser Basis entwickelten sich die heutigen regionalen Sozialdienste und weitere spezialisierte Dienste und Stellen.

Auch wenn sich für den Kanton Graubünden wie auch anderswo die Massnahmen der Armenordnungen in einem Schnittbereich zwischen Strafe und Fürsorge bewegten,²² ist die Armenfürsorge in der inhaltlichen Ausgestaltung und in ihren Anspruchsvoraussetzungen von der Sozialfürsorge zu unterscheiden. Nur schon das gleichzeitige Bestehen der Armenerlasse und des Fürsorgegesetzes bzw. deren Nachfolgeregelungen unterstreichen diese Feststellung.

5. Die Sozialversicherungen als Entlastung der kommunalen Fürsorge

Zwar drückt bereits die Entlastung der kommunalen Fürsorge durch die Sozialversicherungen das soeben beschriebene komplementäre Verhältnis zwischen den beiden Instituten aus. Dennoch zeigt es noch einen weiteren, allerdings verwandten Aspekt auf.

«Aufgabe der Fürsorge ist es, die Armenpflege unnötig zu machen. Die Fürsorge steht in diesem Sinne vor der Armenpflege. Je ausgebauter die Erstere ist, umso mehr kann die Armenpflege entlastet werden.»²³ Die Aussage des Direktors der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz noch während der Kriegsjahre steht (wenn auch die Terminologie nicht mit der heutigen übereinstimmt) symbolhaft für die schweizweit positive

²² So auch RIETMANN (2017), S. 13.

²³ Der Armenpfleger 6/1942, S. 43.

Entwicklung der sozialen Sicherheit seit Mitte der 1930er-Jahre mit der sinkenden Anzahl der Fürsorgefälle. Während der Kriegsjahre vermochte die Lohn- und Verdienstersatzordnung die Verarmung stark zurückzudrängen; in der Nachkriegszeit sorgten die günstige Wirtschaftslage, aber auch die Auswirkungen der AHV und anderer Sozialwerke für Verdienst und Auskommen. Die allgemeine gesellschaftliche Aufbruchstimmung der unmittelbaren Nachkriegszeit tat ein Übriges, dass die Hoffnung auf eine Zeit mit weniger Not und Armut immer konkretere Formen annahm. Nicht nur in Fachkreisen, auch in der Bevölkerung wuchs gar der Glaube, dass die Armenfürsorge ausgedient habe und für die soziale Sicherung vernachlässigt werden könne.²⁴

Die aufblühende Wirtschaft seit den 1950er-Jahren verbesserte die ökonomischen Verhältnisse auf allen Ebenen weiter; ihre Dynamik erfasste Politik und Gesellschaft gleichermaßen. Eine neuerliche Abnahme der gesamtschweizerischen Fürsorgefälle war die Folge eines aufkeimenden Zukunftsglaubens.²⁵

Jahr	Unterstützungsfälle	Unterstützungen In 1000 Franken	Unterstützung pro Fall (in Franken)
1936	236 775	75 238 (136 000)	318
1944	157 590	77 019 (88 000)	489
1945	157 071	79 537 (91 000)	506
1946	153 134	72 639 (83 000)	474
1947	140 825	72 635 (80 000)	516
1948	137 606	78 548 (84 000)	571
1949	141 407	86 675 (93 000)	613
1950	148 611	92 145 (100 000)	620
1955	139 770	102 148	731

Tabelle 1: Anzahl Unterstützungsfälle und Unterstützungsbeiträge 1936–1955.

* In Klammer: teuerungsbereinigt (jeweils bis 1955; gerundet; Teuerung 1936 bis 1955: 81,5 Prozent).

Während der Kriegsjahre vermochte die Lohn- und Verdienstersatzordnung die Verarmung stark zurückzudrängen. In der Nachkriegszeit verschaffte

die einsetzende Konjunkturerholung den Arbeitsfähigen vielfältige Möglichkeiten, ihren Unterhalt zu verdienen. Die Auswirkungen der AHV und anderer Sozialwerke wirkten zusätzlich unterstützend. So stellte der Armenpfleger schon 1961 fest, dass dank der Ausbreitung der Sozialversicherung und der günstigen Wirtschaftslage nur noch alte Leute ohne irgendwelche Reserven, dauernd Kranke oder «charakterlich oder geistig nicht normale Personen» unterstützungsbedürftig seien.²⁶ Die stark rückläufigen Unterstützungsfälle waren der zahlenmässige Ausdruck dieser Entwicklung.

Dem entgegengesetzt stiegen die Unterstützungsausgaben je Fall zwischen 1936 und 1955 real zwar nur um 26 Prozent, nominal dagegen um rund 230 Prozent, währenddem die gesamten Unterstützungskosten im gleichen Zeitraum nominal um etwa 36 Prozent anstiegen, real aber sogar um 44 Prozent zurückgingen. Dank den um rund 59 Prozent weniger Unterstützungsfällen reduzierten sich die realen Gesamtunterstützungskosten in einem vergleichbaren Mass, während die realen Einzelfallkosten aber trotzdem stiegen. Teuerungsbedingt stark wachsende allgemeine Lebenshaltungskosten führten zu dieser Konstellation. Aber auch verschiedene andere Einflussfaktoren wie etwa die zunehmenden Kostgelder in den Anstalten²⁷ verstärkten die Ausgabenentwicklung. Nur unter diesem Aspekt stimmten deshalb die Erkenntnisse überein mit der Feststellung der Graubündner Regierung zum Armengesetz 1955. Die AHV habe mit Blick auf die Armenlasten zum interessanten Ergebnis geführt, dass die erwartete Reduktion nicht eingetreten sei und die Armenlasten im Gegenteil noch zunähmen. Verschiedene Gründe hätten zu dieser Entwicklung beigetragen, doch wären ohne die AHV die Aufwendungen der Gemeinden für das Armenwesen noch bedeutend höher ausgefallen.²⁸ So ist die Feststellung von WERNER THOMET, wonach die Einführung der AHV (erst) ab den 1950er-Jahren eine stetige und bedeutende Verminderung sowohl der Zahl der Unterstützungsfälle als auch der Unterstützungsausgaben von Kanton und Gemeinden

²⁴ Der Armenpfleger 12/1948, S. 90, und 9/1949, S. 65–66; vgl. die zusammenfassende Entwicklung bei HÄNZI (2011b), S. 74–76.

²⁵ Vgl. Der Armenpfleger 1/1961, S. 3.

²⁶ Ebd., S. 7.

²⁷ Vgl. dazu etwa die Anmerkungen verschiedener Gemeinden in deren Jahresrechnungen unter Teil C.VII.8.1.2.

²⁸ B 1954, S. 201, 217; vgl. dazu auch die Ausführungen unter Teil C.VII.8. Der Beitrag der AHV an die Finanzierung der Armenlasten wird in dieser Arbeit wie in der erwähnten Botschaft, wenn überhaupt, nur sehr vage beziffert. Ihr exakter Anteil müsste Gegenstand einer vertieften Analyse bilden.

zur Folge gehabt habe,²⁹ in diesem Sinne etwas zu relativieren.

Weitere sozialpolitische Massnahmen wie die Einführung der Invalidenversicherung 1959/60 und der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV 1965³⁰, aber auch die etwa gleichzeitig einsetzende Hochkonjunktur befeuerten die vereinzelt schon länger herrschende Ansicht, dass eine Armenfürsorge nicht mehr notwendig sei. Es war dann massgebend dem spätestens in den 1980er-Jahren aufkommenden Phänomen der «neuen Armut»³¹ zuzuschreiben, dass in dieser Frage ein eigentlicher Gesinnungswandel einsetzte. Neue Problemstellungen wie Langzeitarbeitslosigkeit, Vermittlungsfähigkeit Bedürftiger, Alleinerziehende usw. schufen neue Kategorien von Hilfsbedürftigkeit. Die neuen Armutsformen mit ihren kostenintensiven Erscheinungen (Stichwort Drogen) machten eine wirksame Sozialhilfe notwendiger denn je, womit

sich die voreilige These endgültig nicht mehr aufrechterhalten liess. Die hilfreich wirkenden Sozialwerke hatten die Armenpflege damit zwar nicht abgeschafft, sie aber dennoch markant entlastet. Das genauere Ausmass liess sich aber nur annähernd beziffern. Nach Berechnungen der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft konnten alleine die Gemeinden nur schon durch die AHV mit einer Einsparung von 25 bis 50 Prozent in ihrem Fürsorgehaushalt rechnen.³²

Auch den finanzschwachen Bündner Gemeinden kam die Konjunkturerholung der Nachkriegsjahre stark entgegen. Aber auch kantonale Reformen wie das neue Armengesetz von 1955 oder auch das Finanzausgleichsgesetz von 1957 entsprachen eigentlichen Befreiungsschlägen aus der armenpolitischen Bedrängnis. Sie brachten eine gewisse, wenn auch noch längst keine endgültige Stabilität in ihre Finanzhaushalte.

²⁹ THOMET (1994), S. 24 Rz. 10.

³⁰ Der Bund überlässt den Entscheid über die Einführung der Ergänzungsleistungen den Kantonen, welche sie jedoch ausnahmslos ausrichten.

³¹ Vgl. zu diesem Begriff unten Teil C.IX.4.1.

³² LENGWILER (2010), S. 273.