

# Zusammenfassung und Schlussbetrachtung

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 Ausdrücke 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.

## D. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSBETRACHTUNG

In neuzeitlichen Gesellschaften besteht ein Grundkonsens, dass bedürftigen Menschen geholfen werden muss und dass Armut bekämpft werden soll. Zwei Fragen stehen dabei im Vordergrund: Wie ist die Unterstützung organisiert und welche Mittel stehen hierfür zur Verfügung? In diesem grösseren Kontext bestand das Ziel der vorliegenden Untersuchung zunächst darin, aufzuzeigen, mit welchen behördlichen Strukturen die Armenfürsorge im Kanton Graubünden in der beobachteten Zeitspanne umgesetzt worden ist, und zwar sowohl auf Gemeindeebene wie auch auf kantonaler Ebene.

Die institutionalisierten Hilfseinrichtungen des modernen Sozialstaates bieten ein breit gefächertes Netz an Unterstützungs- und Vorsorgeleistungen, die mit den früheren, repressiv-polizeilich geprägten Massnahmen nichts mehr gemein haben. Anhand der einschlägigen Rechtsgrundlagen beschreibt diese Studie deshalb im Weiteren, mit welchem Instrumentarium sich die Behörden den enormen sozialen Herausforderungen vom Bettelwesen im vorletzten Jahrhundert bis zu den neuen Armutsformen des späten 20. Jahrhunderts gestellt haben. Dabei werden auch die ökonomischen Dimensionen der Armenfürsorge beleuchtet und im Rahmen der gesamten Finanzhaushalte der Gemeinwesen analysiert.

Mit Blick auf diese Fragestellungen seien hier die gewonnenen Erkenntnisse kurz zusammengefasst. Danach soll ebenso bündig analysiert werden, durch welche zentralen Elemente das rund 180 Jahre alte organisierte Bündner Armen- und Fürsorgewesen zu charakterisieren ist.

Die Armenordnung von 1839, die das Armenwesen erstmals ausdrücklich als Aufgabe der Gemeinden gesetzlich verankerte, beruhte zusammen mit den Revisionen von 1845 und 1849 auf den ersten Verordnungen und Abschieden des Grossen und Kleinen Rates nach der Kantonsgründung im Jahr 1803. Das armenpolitische Programm von CARL ULYSSES VON SALIS-MARSHLINS diente dabei als eigentliche Leitlinie. Sie hatte ausgeprägt polizeilichen Charakter und sollte dem Kampf gegen die nicht-sesshafte Armut dienen. Die als gesellschaftszersetzend und als «Krebsübel» empfundene «Bettlerplage» war mit Zwangsmassnahmen, wie etwa der Rückführung von «Vaganten»

in ihre Heimatgemeinde, zu bekämpfen. Ein zentrales Element der Armenpolizei bildete die 1840 eröffnete Zwangsarbeitsanstalt Fürstenu. Als «Besserungsanstalt» sollte sie «arbeitsscheues Gesindel» an regelmässige Beschäftigung gewöhnen und präventiv eine abschreckende Wirkung entfalten. Für die Unterstützung der «würdigen» Armen galt ein reines Bürgerprinzip, d.h. jede Gemeinde – und ausschliesslich die Gemeinde – sollte für ihre armen Bürgerinnen und Bürger zuständig sein. Es brachte vor allem strukturschwache Regionen wie etwa das Vorderrhein- oder auch das Albulatal mit ihren kleinen Berggemeinden in arge ökonomische Bedrängnis. Die Bildung eines vom Kanton geforderten Armenfonds wurde den Gemeinden durch den Umstand erschwert, dass der Verlust des Veltlins 1797 ihnen wichtige Einnahmequellen entzogen hatte. Die Zwangseinbürgerungen um die Mitte des 19. Jahrhunderts verschärfte die Not vieler finanziell ohnehin stark angeschlagener Gemeinden weiter. In einzelnen von ihnen, wie etwa in Lostalio, Verdabbio oder Tartar betrug der Anteil Armengenössiger an der Einwohnerzahl bis zu 50 Prozent oder gar mehr. In diesem gesellschaftspolitisch und ökonomisch schwierigen Umfeld fiel es den genannten und vielen anderen Gemeinden schwer, für ein ausreichendes Armengut zu sorgen. Naturalien in Form etwa von Lebensmitteln oder Getreide für die täglichen, existenziellen Bedürfnisse der notleidenden Bevölkerung kompensierten dann die oftmals fehlenden Geldmittel. Zudem leisteten auch das Nutzungsvermögen und die Bürgerlöser bis weit ins nächste Jahrhundert hinein einen lebensnotwendigen Beitrag an die hauptsächlich landwirtschaftlich tätige Bevölkerung und bewahrten viele Bauernfamilien davor, in die Armut abzugleiten. Armenrechtlich fiel wenig ins Gewicht, dass die noch kleine Anzahl der Niedergelassenen in der Gemeinde vom Nutzungsrecht weitgehend ausgeschlossen blieb.

Der noch junge und (finanziell) schwache Kanton legte mit der ersten Armenordnung von 1839/1849 den Gemeinden im Bereich der Armenunterstützung Pflichten auf und beschränkte damit die Selbstständigkeit dieser staatspolitisch dominierenden, aber finanziell ebenfalls geschwächten und oft überforderten Gemeinwesen. Dem Kan-

ton war bewusst, dass seine Anordnungen vorerst eher einem ohnmächtigen «Pfeifen im Walde» glichen, weil ihm die Druck- bzw. Aufsichtsmittel und die Hilfsinstrumente weitgehend fehlten. Die allmählich zunehmende Autorität des Kantons machte sich dennoch zögernd bemerkbar, als die Gemeinden auf sein Geheiss hin versuchten, auf institutionalisierter Ebene, d. h. vorab mit den geforderten Gemeindefürsorgekommissionen, das Bettelwesen zu bekämpfen. Zudem sorgte der Kanton, wenn auch finanzbedingt noch zurückhaltend, mit eigenen Mitteln wie etwa der kantonalen Hilfskasse für eine subsidiäre Unterstützung von Geschädigten der oftmals verheerenden Unglücks- und Naturereignisse. Es war vor allem der 1845 als kantonale Oberbehörde eingesetzten Armenkommission und ihrem engagierten Wirken zuzuschreiben, dass die eine oder andere saumselige Gemeinde für das Anliegen der Armutsbekämpfung sensibilisiert wurde. Für den visionär anmutenden Gedanken der Arbeitsbeschaffung als Präventivmittel zur Linderung der Not war die Zeit um die Mitte des 19. Jahrhunderts allerdings noch nicht reif.

Zusammenfassend gesagt, leitete die Armenordnung von 1839 mit ihren beiden Revisionen von 1845 und 1849 die Entprivatisierung und Fiskalisierung des bündnerischen Armenwesens ein. Ihr grösstes Verdienst lag darin, dem behördlichen und organisierten Armenwesen den Weg geebnet zu haben. Über das Stadium einer Armutsbekämpfung in Form einer «organisierten Zufälligkeit» kam sie aber vorerst nicht hinaus.

Bereits 1857 wurde wiederum eine neue Armenordnung erlassen, die dann rund 100 Jahre lang Bestand hatte. Eine organisations- und finanzmässige Bilanz dieser Armenordnung lässt sich nur ziehen, wenn man zugleich zwei andere, staatsrechtlich wie armenrechtlich-strukturell ebenso bedeutende Erlasse betrachtet. Zunächst führten die Bundesverfassung von 1874 und in ihrem Gefolge das kantonale Niederlassungsgesetz desselben Jahres zu heftigen innerkommunalen Richtungskämpfen. «Dualisten» und «Unitaristen» machten einander die Deutungshoheit betreffend das Verhältnis von Bürgergemeinde und politischer Gemeinde und damit auch die Zuständigkeit für das Armenwesen streitig.<sup>1</sup> Sodann leitete

das Fürsorgegesetz von 1920 zusammen mit der Organisationsverordnung von 1943 eine sozialpolitische Entwicklung ein, die ihre deutlichen Spuren bis in die heutige Gegenwart hinterlassen sollte und am Ursprung der heutigen Fürsorgestrukturen stand. Obwohl die hauptsächliche Bedeutung dieser beiden Erlasse auf organisationsrechtlicher Ebene lag, wirkten sie massgeblich auf die Verteilung der Armenlasten und damit auf den Finanzhaushalt der Gemeinden ein.

Neben den durch das Niederlassungsgesetz 1874 und das Fürsorgegesetz 1920 bewirkten Veränderungen sind als weitere Einflussfaktoren auf das Armenwesen bzw. die Sozialhilfe während der langen Gültigkeit der Armenordnung von 1857 zu nennen: der mit dem Konkordatswesen verbundene allmähliche Übergang vom armenrechtlichen Heimatprinzip zum heutigen Wohnsitzprinzip<sup>2</sup> sowie neue Sozialversicherungen wie die AHV im Jahr 1948. Angesichts dieser rechtlichen Gemengelage erweist es sich als unmöglich, den einzelgesetzlichen Wirkungsanteil am umfassenden sozioökonomischen Wandel zuverlässig zu bestimmen. Das armenrechtliche Fazit dieses gesellschafts- wie auch staats- und wirtschaftspolitischen «Jahrhundert-Jahrhunderts» lässt sich in der gebotenen Kürze also nur unter diesem Vorbehalt ziehen.

Die wellenartige Dynamik in dieser 100-jährigen Zeitspanne erfasste alle Lebensbereiche und veränderte das gesamte staatliche Fundament grundlegend und nachhaltig. Sie stellte auch das Armenwesen auf harte Proben. Die aufkommende Industrie im schweizerischen Mittelland und der aufstrebende Tourismus in Regionen wie Graubünden standen am Ausgangspunkt einer Entwicklung, welche die Bevölkerungsstrukturen zum Nachteil der ökonomisch bereits stark geforderten Bündner Gemeinden weiter veränderte. Die sozialpolitisch äusserst belastenden Krisenjahrzehnte in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts bargen ein weiteres hohes Armutspotenzial, womit die Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe in vielen Gemeinden der ausgabenstärkste Verwaltungszweig blieben. Mit verzweifelten Massnahmen, zum Beispiel mit dem seit jeher umstrittenen, oftmals kontraproduktiven Heimruf, suchten viele von ihnen einen Weg, die Armenausgaben zu sen-

<sup>1</sup> Die Dualisten betrachteten die Bürgergemeinde als besonderen Selbstverwaltungskörper mit eigenem Vermögen und Kompetenzen, für die Unitaristen gab es nur eine Gemeinde, die Einwohnergemeinde als «Einheitsgemeinde».

<sup>2</sup> Heimatprinzip: Die Gemeinde ist zuständig für die Armenunterstützung sämtlicher Bürgerinnen und Bürger, ob in der Gemeinde wohnhaft oder nicht. Wohnsitzprinzip: Die Gemeinde ist zuständig für die in ihrem Gebiet wohnhaften Personen.

ken. Zunehmend sahen sie sich dem Zielkonflikt ausgesetzt, ihrer sozialen Verantwortung gerecht zu werden, ohne gleichzeitig ihre finanzpolitische Selbstständigkeit zu verlieren und vom Kanton abhängig zu werden. Die Rücksicht auf den kommunalen Finanzhaushalt gewann dabei im Einzelfall meistens die Oberhand, was die regierungsrätliche Rekurspraxis oft korrigierend eingreifen liess.

Die Erträge der zweckgebundenen Armenfonds stiegen zwar allmählich, reichten aber dennoch meistens nicht, um die hohen Armenlasten wie etwa die besonders kostenintensiven Anstaltsversorgungen zu decken. Generell hinkten in vielen Gemeinden die Einnahmen den Ausgaben zunehmend hinterher; neben den Kosten der sozialen Unterstützung schlug der Aufwand für immer mehr Infrastrukturprojekte zu Buche. Andererseits verfügte längst nicht jede Gemeinde über ausreichende Einkünfte beispielsweise aus den Gemeindegewäldern, und schon gar nicht über regelmässig fliessende. Die (weitere) Verschuldung etlicher Gemeindehaushalte liess sich nicht abwenden. Dennoch machten – historisch bedingt – viele Gemeinden neben den Nutzungstaxen nur zögernd von ihrer Befugnis zur Erhebung von direkten Steuern Gebrauch – es sei denn, sie wurden vom Kanton dazu verpflichtet, weil er ihre Verwaltungsdefizite übernahm. Die im 20. Jahrhundert ständig wachsende Anzahl von «Defizitgemeinden» (Anfang der 1950er-Jahre rund ein Fünftel aller Gemeinden) war darauf angewiesen, dass ihnen der Kanton die fehlenden Mittel bevorschusste. Damit verbunden war für diese Gemeinwesen, die in ihrer Organisation und verwaltungstechnisch oftmals noch wenig gefestigt waren, eine verstärkte, sich langsam institutionalisierende Aufsicht vonseiten des Kantons. Zu dem Konglomerat von Hilfsinstrumenten, mit denen der Kanton auf die angespannte Finanzlage vieler Gemeinden reagierte, gehörten die von 1902 bis zum Finanzausgleichsgesetz 1956 gewährten rückzahlbaren Defizitübernahmen, aber auch weitere Unterstützungsmassnahmen wie der «Vagantenkredit», die ab 1939 laufenden Entschuldungsaktionen und andere Solidaritätswerke. Die starken Krücken des aufkeimenden Sozial- und Wohlfahrtsstaates erst ermöglichten es so mancher Gemeinde, den notdürftigen Lebensunterhalt für ihre armutsbetroffenen Bürgerinnen und Bürger innerhalb und ausserhalb ihres Gebiets einigermaßen zu gewährleisten. Wie das Beispiel St. Antönien-Castels zeigt, versuchten bevölkerungsarme, finanzschwache Gemeinden ihrerseits mit zweifelhaftem Erfolg ab

etwa Mitte der 1930er-Jahre, mit der Zuweisung der Einbürgerungstaxen in den Armenfonds eine regelmässige Finanzierungsquelle für die Armenbedürfnisse zu erschliessen.

Das bereits erwähnte Niederlassungsgesetz von 1874 markierte eine staatsrechtlich-institutionell bedeutsame Weggabelung mit armen- und fürsorgepolitischen Langzeitfolgen. In der nunmehr neu definierten Gemeinde konnte das Armenwesen entweder der politischen Gemeinde oder der Bürgergemeinde obliegen, wofür den Gemeinden verschiedene innerkommunale Organisationsformen offenstanden. In der Praxis verlief der Abgrenzungsprozess regional unterschiedlich und oftmals auch sehr pragmatisch. In manchen Fällen blieb die organisatorische Zuordnung sogar lange unklar, womit dann vermutungsweise die politische Gemeinde zuständig war. Die vertiefte Betrachtung mehrerer Beispielgemeinden zeigte, dass beim Entscheid für die Aufgabenwahrnehmung anstelle von «harten», berechenbaren Faktoren oftmals auch «weiche» und nicht quantifizierbare Argumente ausschlaggebend waren. So überwog dann etwa die emotionale Verbundenheit mit den eigenen Bürgern oder der Charakter der Fürsorge als althergebrachte Aufgabe und eigentliche «Ehrenpflicht» der Gemeinde. In solchen Fällen trat das Argument, dass nur ein spärliches Armengut vorhanden sei oder dass die Bürger bloss noch einen kleinen Anteil an der Gesamteinwohnerschaft ausmachen würden, in den Hintergrund. Mit anderen Worten: In diesen Gemeinden obsiegte der historisch verwurzelte genossenschaftliche Gedanke der Selbsthilfe über das Eingeständnis von finanziellen und organisatorischen Unzulänglichkeiten.

Aber auch dort, wo die Bürgergemeinde für das Armenwesen verantwortlich war bzw. blieb, finanzierten die Niedergelassenen diese Aufgabe weiterhin – und wie schon seit dem Erlass der Armenordnung von 1857 – mit. So wurde etwa eine allfällig defizitäre bürgerliche Armenpflege über die ordentliche Betriebsrechnung der politischen Gemeinde gedeckt. Gewissermassen als Ausgleich kamen die Nichtbürger dafür seit 1874 endlich in den Genuss der oftmals existenziell wichtigen ökonomischen Teilhabe am Gemeindegut, die ihnen bisher verwehrt geblieben war. Vor diesem Hintergrund stritten sich die Anhänger der Bürgergemeinde und jene der Einheitsgemeinde in epischen Auseinandersetzungen um die Eigentums-herrschaft am Gemeindevermögen und damit um jene über das Armengut. Im ausführlich begründete-

ten Thusner Entscheid des Kleinen Rates von 1938 wurde es der Einheitsgemeinde zugewiesen. In der Praxis riefen die während Jahrzehnten aufgebauten Armenfonds dennoch viele Unsicherheiten hervor. Es stellte sich zum Beispiel die Frage ihrer Einordnung in den Finanzhaushalt der Gemeinde. Und es galt zu klären, inwieweit die Bürgergemeinde über das Armengut verwaltungsmässig entscheiden könne. Besonders in den kleinen, weitgehend vermögenslosen Berggemeinden wie St. Antönien-Castels waren solche Auseinandersetzungen jedoch von bloss hypothetischer Natur; diese Gemeinden hingen finanziell ohnehin weitgehend vom Kanton ab, der zur Hauptsache auch ihre Armenlasten trug. Eigentumsmässige und damit auch institutionelle Rechtsklarheit brachte erst das Gemeindegesetz von 1974 bzw. eine entsprechende Ergänzung von 1994. Eigentümer am Gemeindevermögen war nun endgültig jene Gemeinde (d. h. Bürgergemeinde oder Einwohnergemeinde), welche für eine bestimmte Aufgabe auf das entsprechende Vermögen (zum Beispiel den Armenfonds) angewiesen war.

Wie oben angedeutet, beeinflusste neben dem Niederlassungsgesetz das kantonale Fürsorgegesetz von 1920 massgeblich die fürsorgepolitische Landschaft. Diesem lag das weitverbreitete Alkoholproblem jener wirtschaftlichen Krisenjahre und -jahrzehnte zugrunde. Das Gesetz trug durchaus zukunftsweisende fürsorgliche Züge und enthielt auch präventiv wirkende Erziehungsmassnahmen. Seine hauptsächliche Zielrichtung richtete sich aber gegen die «Trunksucht» und gegen das «Vagantentum». Zur Bekämpfung solcher und weiterer überregionaler Sozialprobleme wie der Tuberkulose sahen sich die Gemeinden personell und finanziell nicht in der Lage. So wurde das «Fürsorgewesen» zu einer übergeordneten kantonalen Angelegenheit, während das «Armenwesen» bei den Gemeinden verblieb.

Neue Fürsorgekategorien sowie überforderte Fürsorger und Gemeinden riefen 1943 nach ausgebauten Organisationsstrukturen mit elf regionalen Bezirksfürsorgestellen, womit der Kanton selbst neben den Gemeinden endgültig zum zweiten organisatorischen Stützpfiler in der kantonalen Sozialhilfe wurde. Das Nachfolgegesetz von 1986 vollendete dann den Übergang in moderne Sozialhilfestrukturen. Der gesellschaftliche Wandel und mit ihm neue Armutsrisiken hatten die soziale Arbeit verändert. Auf der Grundlage der Verordnung von 1943 zum Fürsorgegesetz führte das Sozialhilfegesetz kantonale Sozialdienste ein.

Der inhaltlich breiter gefasste Armutsbegriff erforderte eine starke Vernetzung von kantonaler und kommunaler zuständigen Behörden bei der Unterstützung von Not leidenden Personen. Dabei wirkten sich die vorbeugenden Massnahmen der Sozialdienste, welche das Abgleiten der Betroffenen ins Prekariat verhindern sollten, auch ökonomisch vorteilhaft aus und bewahrten die Gemeinden vor höheren Unterstützungskosten.

Der organisationsrechtliche Unterbau des künftigen Bündner Sozialwesens war mit dem Fürsorgegesetz 1920 und seiner Verordnung 1943 gelegt worden. Um die Mitte des 20. Jahrhunderts und mit dem Armengesetz von 1955 galt es jedoch, das Hauptaugenmerk wieder verstärkt auf die Finanzierung der noch immer drückenden Armenlasten zu werfen. Das Festhalten am strikten Heimatprinzip liess sich, je länger es andauerte, desto weniger mit der gestiegenen Bevölkerungsmobilität vereinbaren. Mit der Einführung eines moderaten Wohnsitzprinzips wurde endlich eine langjährige Forderung berücksichtigt. Auch wenn die lastenausgleichende Wirkung des Systemwechsels infolge kostenintensiver neuer Armutsfelder anfänglich noch wenig spürbar war, kam ihm doch eine pionierhafte Signalwirkung zu, indem er eine finanzpolitisch bedeutsame Entwicklung einleitete. Die lastenausgleichsorientierte Grundhaltung mit dem ihr eigenen Solidaritätsgedanken entsprach einem zukunftsweisenden System öffentlicher Aufgabenerfüllung. Eine zunehmend wohlbewusste Gesellschaft forderte eine verstärkte und gleichberechtigte Teilhabe an den Gütern des öffentlichen Bedarfs wie etwa dem Gesundheitswesen oder eben den Sozialwerken. Damit war auch der Grundstein gelegt für Transferleistungen von den finanzstarken zu den finanzschwachen Gemeinden. Das Instrumentengeflecht der inner- und interkommunalen Ausgleichszahlungen nicht nur im sozialpolitischen Bereich zeigte seine Wirksamkeit und führte zur allmählichen Verbesserung der Gemeindehaushalte.

Das kantonale Unterstützungsgesetz von 1978 baute auf den eingeschlagenen Wegen weiter auf. In Anlehnung an das im gleichen Jahr beschlossene Zuständigkeitsgesetz des Bundes wurde das Wohnortsprinzip weiter gestärkt. Im neuen gesellschafts- und finanzpolitischen Umfeld des ausgehenden 20. Jahrhunderts hatten zudem die Armenfonds als zentrale frühere Finanzierungsinstrumente der öffentlichen Fürsorge ausgedient. Der Sozialhilfe stellten sich aber neue Hürden in den Weg. Die einsetzende «neue Armut» mit

ihren unwägbareren Kostenrisiken erschwerte es, das Leistungsgefälle bei den Sozialhilfeausgaben zwischen den Gemeinden weiter zu glätten; die Schere bei den Fürsorgelasten begann sich wieder zu öffnen. Einen wirksamen und fairen Ausgleichsmechanismus strebte dann der institutionalisierte Soziallastenausgleich von 1994 an. Sozialhilfeentscheide mussten nicht mehr unter dem Druck der Gemeindefinanzen gefällt werden. Das neue Bearbeitungs- und Entscheidungssystem mit dem endgültigen Wegfall des Heimatprinzips verlieh den Gemeinden eine höhere Kompetenz im Sozial- und Fürsorgebereich. Unter massgeblicher Beteiligung des Kantons gelang es, die Finanzierungsprobleme im Sozialwesen weitgehend in den Griff zu bekommen. Als eigentliches «Kollateralverdienst» klärte das Lastenausgleichsgesetz zudem die längst fällige institutionelle Frage, ob innerkommunal die Bürgergemeinde oder die politische Gemeinde für das Sozialhilfewesen zuständig sei, zugunsten der Letzteren. Die vielschichtige gesellschaftspolitische und sozialrechtliche Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte hatte dazu geführt, dass sich die Bürgergemeinden bis auf wenige Ausnahmen aus der praktischen Sozialhilfe verabschieden mussten und sich neuen Betätigungsfeldern zuwandten. Ihre staatsrechtliche Bedeutung mag gesunken sein, ihre Daseinsberechtigung aber rechtfertigen sie bis heute mit ihrem vielfachen Engagement im kulturellen oder wirtschaftlichen Bereich oder auch beispielsweise mit dem Betrieb von Bürger- und Altersheimen.

### **Konstanten des Armenwesens und der sozialen Hilfe: Licht und Schatten**

Nach dieser summarischen Bilanz über die Organisation des bündnerischen Armen- und Fürsorgewesens soll abschliessend ebenso gedrängt die Frage gestreift werden, ob sich ihm periodenübergreifend einige prägende Attribute zuordnen lassen. Da sich die gesellschaftlichen und staatsrechtlichen Rahmenbedingungen in dauerndem Wandel befanden, taten sich den Behörden immer wieder neue Konfliktfelder auf; der Krisenmodus blieb ihr ständiger Begleiter. In den letzten Jahren sind denn auch vor allem Schattenseiten des Armenwesens herausgearbeitet worden, in erster Linie unter dem Titel der «fürsorgerischen Zwangsmassnahmen». Manche der (polizeilichen) Massnahmen der Armenpolitik in den letzten zwei Jahrhunderten waren aus heutiger Sicht –

teilweise aber bereits aus derjenigen von Zeitgenossen – verfehlt, verursachten viel Leid und führten nicht zu den angestrebten Zielen.<sup>3</sup> Als im negativen Sinn prägendes Attribut lässt sich als Konstante ein mangelnder Respekt vor den Grundrechten von Armutsbetroffenen feststellen, der beispielsweise zu sehr oberflächlich verfügten Einweisungen in eine Arbeitserziehungsanstalt führen konnte. Ebenso ist eine chronische Unterschätzung der Schwierigkeiten der ausserfamiliären Erziehung zu diagnostizieren. Man ging vielerorts und ohne Weiteres davon aus, dass mit einer Platzierung in einer «rechten» Pflegefamilie bzw. als Verdingkind oder der Unterbringung in einem Heim eine gute Erziehung gewährleistet sei. Diese Einschätzung erwies sich in sehr vielen Fällen als grosser Irrtum.

Aus der Sicht dieser Arbeit, die vorwiegend den organisatorischen und finanziellen Aspekten des Armenwesens gewidmet ist, lassen sich aber durchaus auch positive Konstanten ausmachen. Es ist offensichtlich, dass die verschiedenen Unterstützungsmassnahmen des Armenwesens bzw. der sozialen Hilfe vielfach einen wertvollen Beitrag zur gesellschaftlichen Kohäsion darstellten. Es lassen sich drei Prinzipien feststellen, die das Bündner Armenwesen als Gesamtsystem immer wieder prägten: Engagement, Solidarität und Subsidiarität.

#### **Engagement**

Es war Pionieren wie dem oben genannten CARL ULYSSES VON SALIS-MARSCHLINS zu verdanken, dass das Armenwesen im noch jungen Kanton in die richtigen Bahnen gelenkt wurde. Nicht mehr planloses Almosengeben konnte ab dem 19. Jahrhundert die armenpolitische Richtung bestimmen. Ein wirksames Armenwesen bedurfte vielmehr einer den kantonalen Gegebenheiten angepassten Or-

<sup>3</sup> Die Literatur dazu ist mittlerweile zahlreich. Für Graubünden sind insbesondere die in der Reihe «Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte» (QBG) erschienenen Bände von CHRISTINE LUCHSINGER (Heimerziehung), TANJA RIETMANN (Fürsorgerische Zwangsmassnahmen) und MARTIN LENGWILER (Geschichte der Graubündner Psychiatrie) relevant, zudem die Studie von SARA GALLE (Hilfswerk «Kinder der Landstrasse»). Vgl. dazu die Bibliografie. Dazu kommen die mittlerweile zahlreichen Autobiografien von Betroffenen, die ihre Stimme erheben. Für noch lebende Betroffene von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen ist ein Solidaritätsfonds eingerichtet worden, aus dem finanzielle Beiträge als Anerkennung erlittener Härten zugesprochen werden können.

ganisation. Diese musste sich einerseits auf eine behördliche Struktur und andererseits auf die Erschliessung ausreichender Finanzierungsquellen stützen können. Während der ersten Armenordnung stand die kantonale Armenkommission mit starken und armenpolitisch engagierten Persönlichkeiten sinnbildlich für diese Bestrebungen. Sie kannten die vielfachen Nöte der Gemeinden, waren sich aber auch bewusst, dass die Unterstützungsmittel des Kantons beschränkt waren. Ihre Aufgabe glich einer Gratwanderung zwischen notwendigem Fordern und hemmendem Überfordern. Der Boden für einen zwar langen und vor Rückschlägen nicht gefeiten, letztlich aber zukunftsweisenden fürsorgepolitischen Weg war geebnet. Dabei standen immer wieder einige sozial besonders engagierte Persönlichkeiten wie JOHANN BOSSI, HILARIUS SIMONET oder auch Regierungsrat FRIEDRICH MANATSCHAL mit ihrem kritisch-konstruktiven Geist am Beginn eines fortschrittlicheren Armenwesens und wirkten als treibende Kräfte.

Als unverzichtbare Ergänzung des öffentlichen Unterstützungswesens wirkte die private Fürsorge mit ebenso verdienstvollen Pionieren wie dem Pfarrer BENEDIKT HARTMANN oder dem wohlthätigen JOHANN PETER HOSANG. Mit ihrer gemeinnützigen Ausrichtung bildeten sie das entlastende Gegenstück zum nüchternen, finanzorientierten öffentlichen Armenwesen. Letztlich legte so eine grosse Anzahl einsatzwilliger, altruistisch denkender Personen im Kanton und in den Gemeinden über viele Generationen das Fundament für das heutige, eng geflochtene Netz an Sozialwerken.

### **Solidarität**

Die Erinnerung an dieses breite soziale Engagement führt uns zu einem weiteren Prinzip bündnerischer Armen- und Fürsorgepolitik. Entsprungen aus dem das bündnerische Staatswesen historisch beherrschenden, gemeinwohlorientierten Genossenschaftsgedanken, fühlte sich die dörfliche Gemeinschaft in Gestalt der Nachbarschaften wie auch der späteren (Bürger-)Gemeinden grundsätzlich von alters her verantwortlich für das Wohlergehen ihrer Mitbewohner. Im Bewusstsein gegenseitiger Abhängigkeit umfasste diese Solidarität Eigenschaften wie Zusammengehörigkeit, Verbundenheit und Gemeinsinn. Es war darum, gestern wie heute, naheliegend, dass im Armen- und Fürsorgewesen nicht der Kanton und schon gar nicht der Bund, sondern in erster Linie die Gemeindebehörden mit ihren Bürgern in unmittelbare Beziehung traten bzw. immer noch treten.

Auf institutioneller Ebene drückte sich die Solidarität im 19. Jahrhundert vor allem im Umstand aus, dass der noch junge Kanton die autonomiegewohnten, aber finanzschwachen Gemeindegebilde bei der Bewältigung ihrer Herkulesaufgabe «Armenunterstützung», wenn auch noch mit bescheidenen Mitteln, unterstützte, damit diese ihr ökonomisches Überleben einigermaßen sichern konnten. Möglichst starke Gemeinden lagen aber gleichzeitig auch im Interesse des Kantons, was zu einer Art Schicksalsgemeinschaft zwischen den beiden staatlichen Ebenen führte. Im Laufe der Jahrzehnte war es zunehmend der finanziell erstarkende Kanton, welcher, stets mit Blick auf die verantwortlichen Gemeinden, die aufsichtsrechtlichen und damit auch die finanzpolitischen Spielregeln festsetzte und die Gemeinden damit zu grösserer sozialpolitischer Disziplin motivierte. In der Fürsorgegesetzgebung ab den 1920er-Jahren drückte sich diese interinstitutionelle Gemeinschaft besonders deutlich aus. Der Kanton entlastete die Gemeinden organisatorisch und finanziell bei jenen Fürsorgebereichen, welche zentrale Bekämpfungsstrukturen erforderten. Die wegweisende Verordnung von 1943 zum Fürsorgegesetz steht beispielhaft für das solidarische Zusammengehen von kantonaler und kommunaler Sozialhilfe.

Solidarität manifestierte sich auch innerkommunal. Sie äusserte sich etwa darin, dass die Einheitsgemeinde gegenüber der Bürgergemeinde bei den Armenlasten eine Art «Ausfallhaftung» übernahm, ohne Mitspracherechte zu fordern. Damit verband sich implizit die Anerkennung, dass die Bürgerschaft die engste Beziehung zu ihren in Not geratenen Mitbürgern aufwies, womit sich die soziale Bindung am unmittelbarsten entfalten konnte.

### **Subsidiarität**

Die Subsidiarität als drittes prägendes Prinzip des Bündner Armen- und Fürsorgewesens bildet den Komplementärbegriff zur Solidarität. Die Überzeugung, dass Fürsorge am kompetentesten im Nahbereich, in dem man sich persönlich kennt, gelebt werden kann, aber auch der Stolz der selbstbewussten Nachbarschaften und späteren Gemeinden, das Armenwesen als ihre angestammte Aufgabe allen ökonomischen Widerwärtigkeiten zum Trotz eigenständig wahrzunehmen, liessen eine Aufgabenübertragung auf den Kanton zu keiner Zeit als wünschenswert erscheinen. Der Kanton seinerseits anerkannte diese fast schon «staatliche Souveränität» der Gemeinden, weil auch hier

die Einsicht vorhanden war, dass sich wirksame praktische Armenfürsorge letztlich nur im direkten, vertrauten Umfeld der Hilfsbedürftigen entfalten konnte. Dieses staatspolitische Erkenntnis hat das bündnerische Armenwesen von jeher geprägt.

Die visionär wirkende Organisationsstruktur des Fürsorgewesens von 1943, verbunden mit dem rund ein halbes Jahrhundert später im Jahr 1994 beschlossenen Gesetz über den sozialen Lastenausgleich, stimmte – sowohl in organisatorischer als auch in finanzpolitischer Hinsicht – durchaus überein mit dem Prinzip der Subsidiarität in der bündnerischen Fürsorgepolitik. Die regionalen Sozialdienste mit ihrer neuen Bearbeitungs- und Entscheidungsstruktur gewährleisteten einen einheitlichen kantonsweiten professionellen Standard, während die Gemeinden finanziell in der Verantwortung für die Sozialhilfe im Nahbereich bleiben. Weil sich in den folgenden Jahr-

zehnten die Soziallasten in den Gemeinden stark divergent entwickelten, reagierte der Kanton mit dem Instrument des Soziallastenausgleichs unter dem bezeichnenden Arbeitstitel «Solidarität in Graubünden 1995». Der Druck, unter dem die Gemeindefinanzen standen, sorgte letztlich für die Einführung von Entscheidungskriterien, welche sich grundsätzlich am Wohl des Unterstützungsbedürftigen orientierten.

So haben denn in der Sozialhilfe als der historischen Kernaufgabe kommunaler Gemeinschaften Kanton und Gemeinden den bewährten bündnerischen Weg gemeinsamer Aufgabenerfüllung nie verlassen. Zu keiner Zeit ging die Beziehung zwischen diesen sozialpolitischen Akteuren verloren. Es ist zu wünschen, dass dieses Strukturprinzip massgebende Leitlinie auch bei künftigem Handeln im Dienste armutsbetroffener Personen bleibt.

