

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

**Herausgeber:** Staatsarchiv Graubünden

**Band:** 39 (2022)

**Artikel:** Von der Armenfürsorge zur sozialen Hilfe : Organisation und Finanzierung in Graubünden (19. und 20. Jahrhundert)

**Autor:** Aliesch, Georg

### Inhaltsverzeichnis

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-984746>

### Nutzungsbedingungen

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

### Conditions d'utilisation

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

### Terms of use

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

**Download PDF:** 23.02.2026

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

# Inhaltsübersicht

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



# Inhaltsverzeichnis

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

|   |           |
|---|-----------|
| <b>IV. DAS ANSTALTSWESEN ODER: VOM ARMENHAUS ZUM MODERNEN HEIM .....</b>                                      | <b>51</b> |
| 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 Fürstenau / Realta als Ergänzung der «fürsorglichen» Armenpflege ..... | 55        |
| <b>V. DIE PRIVATE FÜRSORGE ALS ERGÄNZUNG ZUR ÖFFENTLICHEN FÜRSORGE ..</b>                                     | <b>57</b> |
| 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. HAUPTTEIL .....</b>   | <b>67</b> |
| <b>I. VERORDNUNG ÜBER DAS ARMENWESEN VON 1839 UND DEREN REVISIONEN 1845 UND 1849:</b>                         |           |
| Beginn einer behördlichen, organisierten Armenpflege .....  | 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 bezirksweisen 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.        | Bezirksweise 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:<br/>Zwiespältige Rechtsstellung auswärtiger Armutsbetroffener</b> | 105 |
| <b>III.</b> | <b>KANTONSVERFASSUNG VON 1854:<br/>Grundsteinlegung der modernen Armenfürsorge</b>  | 107 |
| <b>IV.</b>  | <b>ARMENORDNUNG DES KANTONS GRAUBÜNDEN (1857–1955):<br/>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 Fürstenau/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. 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. Finanzierung der Armenlasten durch autonomiegeprägte Gemeindehaushalte .....</b>                                     | <b>145</b> |
| 6.1. Die Gemeindehaushalte als einfache buchhalterische Konstrukte .....   | 145        |
| 6.2. Das Ausgaben- und Einnahmengefüge<br>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. 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. 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. 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 |
| 10.       | <b>Umsetzung und Wirkungen: Diskrepanz zwischen Anspruch und Anwendung . . . . .</b>   | 174 |
| <b>V.</b> | <b>NIEDERLASSUNGSGESETZ (1874–1974):<br/>Institutionelle Weichenstellung mit armenpolitischen Folgen . . . . .</b>                 | 176 |
| 1.        | <b>«Prolog»: Die Bundesverfassung von 1874 und die innerkantonale fürsorgerische<br/>Zuständigkeit . . . . .</b>                   | 176 |
| 2.        | <b>Ausgangslage: Zäsur mit (un-)gewissen staatspolitischen Folgen . . . . .</b>  | 176 |
| 3.        | <b>Ökonomische Gleichheit und institutionelle Zäsur als wesentliche Regelungsgegenstände . .</b>                                   | 177 |
| 3.1.      | Gleichberechtigung der Niedergelassenen mit den Bürgern . . . . .  | 177 |
| 3.2.      | Neue gemeinderechtliche Vielfalt . . . . .   | 180 |
| 4.        | <b>Das Armenwesen als Sonderbefugnis der Bürger . . . . .</b>  | 180 |
| 4.1.      | Gemeindearmenfürsorge und institutionelle Zuständigkeit . . . . .  | 180 |
| 4.1.1.    | Armenfürsorge als Aufgabe der politischen Gemeinde mit grossen Auswirkungen auch bei<br>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 blosse akademische Frage? . . . . .   | 184 |
| 5.        | <b>Finanzierung: Einbezug der Niedergelassenen . . . . .</b>   | 185 |
| 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 |
| 6.        | <b>Die praktische Fürsorge im Lichte einiger Beispielgemeinden . . . . .</b>   | 189 |
| 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.    | Kurzfazit: 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.    | Defizitäbernahme: 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.    | Kurzfazit: Lang erduldete, 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. Kurzfazit: Gemeindeeigenes Armenhaus bzw. Bürgerheim als finanzwirksames Instrument der Armutsbekämpfung .....               | 227        |
| 6.4. St. Antonien-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. Kurzfazit: Armenbelastete Berggemeinde am kantonalen «Finanztropf» .....   | 231        |
| <b>7. Fazit: Organisationsrechtliche Weichenstellungen; Erkenntnisse / Thesen .....</b>   | <b>232</b> |
| <br>  |            |
| <b>VI. KANTONALES FÜRSORGEGESETZ (1920–1986):<br/>Geteilte Zuständigkeiten .....</b>  | <b>235</b> |
| 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 Alkoholzehnt 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        |
| <br>  |            |
| <b>VII. GESETZ ÜBER DIE ÖFFENTLICHE ARMENFÜRSORGE (ARMENGESETZ, 1955–1978):<br/>Neuverteilung der Armenlasten .....</b>             | <b>252</b> |
| 1. <b>Ausgangslage, Revisionsgründe und -bestrebungen: Entwicklungen verlangen nach neuen Finanzierungsprinzipien .....</b>         | 252        |
| 2. «Ideeelle Harmonisierung» der öffentlichen Armenpflege als neue Handlungsmaxime .....  | 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. 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. 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. Finanzielle Auswirkungen: Erhebungsresultate 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. 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. 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 finanzhaushaltliche 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. Fazit und Würdigung: «Fürsorgegesetz» mit längst fälligem Finanzierungswechsel .....</b>                                       | <b>278</b> |
| <b>VIII. GEMEINDEGESETZ (1974): Klärung des institutionellen Verhältnisses zwischen der politischen und der Bürgergemeinde .....</b> | <b>282</b> |
| <b>1. Ausgangslage: Aufkommender Wohlfahrtsstaat, nachlassender Problemdruck im Armen- und Fürsorgewesen .....</b>                   | <b>282</b> |
| <b>2. Was lange währt .....</b>  | <b>282</b> |
| <b>3. Eigentumsmässige Klarstellungen, zuständigkeitsmässige Bestätigung .....</b>   | <b>284</b> |
| <b>4. Fazit und Würdigung: Klärung der Eigentümerstellung an armenrechtlichen Vermögenswerten</b>                                    | <b>285</b> |

|  |     |
|--|-----|
| <b>IX. GESETZ ÜBER DIE UNTERSTÜTZUNG BEDÜRFTIGER (KANTONALES<br/>UNTERSTÜZUNGSGESETZ) von 1978:<br/>Neue Armutsgründe oder: Der allmähliche Rückzug der Bürgergemeinden aus der<br/>Fürsorge .....</b> | 287 |
| <b>1. Ausgangslage und Revisionsgründe: Verstärkter Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse ..</b>  | 287 |
| <b>2. Aufbau: Bewährtes wird übernommen .....</b>  | 288 |
| <b>3. Weitgehende Anlehnung an das ZUG bei gefestigten Rahmenbedingungen .....</b>   | 288 |
| <b>4. Institutionelle Zuständigkeit und Organisation: Die politischen Gemeinden übernehmen das<br/>armenpolitische Zepter .....</b>  | 289 |
| 4.1. Zunehmende Überforderung der Bürgergemeinden .....  | 289 |
| 4.2. Unsichere innerkommunale Aufgabenzuständigkeit .....  | 290 |
| 4.3. Gleichbleibende kommunale Organisationsstruktur, administrative Anpassungen auf<br>Kantonsebene .....   | 290 |
| <b>5. 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. Durchzogene 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<br>Umfeld .....   | 296 |
| 5.4. Der «Vagantenkredit» in neuem Kleid .....   | 298 |
| <b>6. 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<br>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 |
| <b>7. Reform des Finanzausgleichs 2013: Weiterer Ausgleich zwischen reichereren und ärmeren<br/>Gemeinden .....</b>  | 309 |
| <b>8. Fazit und Würdigung: Entlastungswirkung in sozialpolitisch dynamischem Umfeld .....</b>  | 310 |
| <b>X. GESETZ ÜBER DIE ÖFFENTLICHE SOZIALHILFE IM KANTON GRAUBÜNDEN<br/>(SOZIAHLHILFEGESETZ) von 1986:<br/>Anpassung an zeitgemässen Sozialarbeit mit bewährter Organisation .....</b>                  | 312 |
| <b>1. Ausgangslage und Revisionsgründe: Gesellschaftliche Entwicklungen mit neuen<br/>Armutsriskiken .....</b>   | 312 |
| <b>2. Rahmengesetz mit organisationsrechtlichem Schwerpunkt .....</b>  | 313 |
| 2.1. Keine grundsätzlichen Strukturanpassungen .....   | 313 |
| 2.2. Notwendige Anpassung der Kantonsverfassung .....  | 314 |
| <b>3. Unterstützungskosten: Steigende Belastung bei gleichbleibendem Finanzierungsschlüssel ..</b>   | 314 |
| 3.1. Abgelehnte Mehrbelastung für die Gemeinde .....   | 314 |

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

