

**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  
**Kapitel:** 2: Die Entwicklung der Bündner Gemeinde und ihr Bezug zur Fürsorge  
**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:** 02.01.2026

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

## II. DIE ENTWICKLUNG DER BÜNDNER GEMEINDE UND IHR BEZUG ZUR FÜRSORGE

Die kleinrätliche Berichterstattung an den Grossen Rat im Jahr 1868 drückte aus, wie wichtig ein funktionierendes Gemeinwesen für die Armenpflege war: «Wo aber die Gemeindevverwaltung morsch und faul ist, da finden wir keine Rücksicht auf die Armen [...]».<sup>1</sup> Sie benannte damit ein Übel, welches Jahrzehnte vorher bereits der Gelehrte und Politiker CARL ULYSSES VON SALIS-MARSHLINS in seinen wegleitenden Thesen angeprangert hatte.<sup>2</sup> Ein unübersichtliches Gestrüpp an unterschiedlichen Gemeindeverhältnissen verhindere eine zweckmässig eingerichtete Armenpflege. Eine solche erfordere eine Gemeindeorganisation, welche nach klaren Grundsätzen eingerichtet sei. Die misslichen Zustände im Armenwesen konnten also nur mit gemeinderechtlichen Strukturen behoben werden. Solche mussten aber im 19. Jahrhundert gegen ein Staatswesen, welches noch im Aufbau begriffen war, in einem zähen Prozess erstritten werden. Der institutionelle Aspekt der Armenpflege trat damit verstärkt in den Vordergrund.

Die (Bürger-)Gemeinde war und ist für das Armenwesen bzw. die heutige Sozialhilfe zuständig. Das Gemeindekonstrukt ist das Ergebnis einer über Jahrhunderte währenden Entwicklung der gesellschaftlichen und sozialen Strukturen, weshalb den Ursprüngen dieser zentralen armenrechtlichen Institution etwas nachzugehen ist.

### 1. Von den Genossenschaften zum modernen Gemeindebegriff

«Eine der kleinsten Gemeinden (mit 65 Einwohnern) hat dem Kleinen Rat in einer trefflich abgefassten Eingabe ihren Standpunkt klargemacht: Sie habe existiert, lange bevor es einen Kanton gegeben habe; sie sei eine souveräne Bündner Gemeinde und bestreite dem Kanton jede Befugnis, über ihre Existenzberechtigung zu entscheiden;

übrigens habe sie ihre privaten und öffentlichen Verpflichtungen bis jetzt so gut erfüllt wie irgendeine andere Gemeinde und bedürfe keiner Hilfe und keiner Aufsicht seitens des Kantons.»<sup>3</sup> Entschieden und selbstbewusst berief sich die Gemeinde<sup>4</sup> auf ihre Herkunft und ihren Status, welchen sie unter keinen Umständen aufzugeben und mit allen Mitteln zu verteidigen gewillt war. Ihre frühe Existenz berechtige sie, die Gemeindeangelegenheiten eigenständig und ohne fremde Hilfe wahrzunehmen. Mit wenigen, aber umso klareren Worten drückte die Gemeinde das Selbstverständnis der genossenschaftlich entstandenen Gebilde aus, keine Einmischung «von oben» zu dulden. Organisation und Art der Pflichterfüllung sollten allein ihr überlassen bleiben.

#### 1.1. *Der historische Ursprung der heutigen Gemeinde*

Die oben zitierte Stellungnahme steht stellvertretend für das stolze Bewusstsein der Gemeinden, gleichzeitig aber auch für ihren Eigensinn und ihre oftmalige Unbelehrbarkeit. Sie zeugt von einer tief verankerten, im Genossenschaftsgedanken verwurzelten Geisteshaltung, welche am Ausgang für den geschichtlichen Werdegang der Bündner Gemeinde steht. Als Inbegriff für die hochgehaltene Unabhängigkeit gegenüber anderen Staatsgewalten eignet der «Gemeindeautonomie» eine wirkmächtige Geltung bis in die Gegenwart.<sup>5</sup> Auch und gerade für das Verständnis von Finanzierung und Organisation der Armenpflege bildet dieser institutionelle Wesenskern des Graubündner Gemeinwesens letztlich eine unabdingbare Voraussetzung.

Seit alters ist die «Gemeinde», sei es die Heimatgemeinde oder die Wohnortsgemeinde eines Bedürftigen, für die Armenpflege verantwortlich. Der historische Ursprung dieses «Unterstützungs-

<sup>1</sup> Bericht des Kleinen Rates an den Grossen Rat 1868, in: LB 1865–1869, S. 185; vgl. auch PIETH (1982), S. 471.

<sup>2</sup> VON SALIS-MARSHLINS (1806). Auf die Anschauungen und Thesen von CARL ULYSSES VON SALIS-MARSHLINS, welche die Entwicklung des frühen Bündner Armenwesens im neuen Kanton entscheidend mitgeprägt haben, wird im Folgenden noch mehrmals zurückzukommen sein.

<sup>3</sup> Zit. aus LIVER (1947), S. 11.

<sup>4</sup> Der Begriff «Gemeinde» hatte ursprünglich mehr wirtschaftliche als politische Bedeutung.

<sup>5</sup> Für JENNY ist der Begriff der «Gemeindeautonomie» sogar mit «fast sakraler Bedeutung und Wertung» verbunden, in: STAATSARCHIV GRAUBÜNDEN (1965), S. 51.



verbandes» ist deshalb überblicksmässig nachzuzeichnen.<sup>6</sup>

Die quellenmässig festzustellende Herkunft der Bündner Gemeinde setzt im Wesentlichen ein bei den mittelalterlichen Gerichtsgemeinden.<sup>7</sup> Als staatliche Körperschaften demokratischer Prägung bildeten sie kleine Republiken für sich.<sup>8</sup> Sie wurden zu den wichtigsten Trägern des staatlichen Lebens in Graubünden. Diese Gebilde schlossen sich zu den Bünden und Letztere wiederum mit Bundesbrief vom 23. September 1524 zum Gesamtbund, zum Freistaat Gemeiner Drei Bünde, zusammen. Die Gerichtsgemeinden<sup>9</sup> wurden als souveräne politische Gebilde anerkannt, womit sich der Freistaat staatsrechtlich als loser Staatenbund qualifizierte. Wenn also im alten Freistaat der Drei Bünde von den Gemeinden die Rede war, so handelte es sich um die Gerichtsgemeinden als Nachfolger der alten Feudalherrschaften. Die heutigen Kreise wiederum sind die Nachfolger der Gerichtsgemeinden.

Mit den Gerichtsgemeinden nicht zu verwechseln waren die «Hochgerichte».<sup>10</sup> In der Regel bildete eine Anzahl Gerichtsgemeinden eine solche grössere Einheit mit dem Zweck der Stimmen- und Ämterzuteilung. So bildeten beispielsweise Bergün (mit Filisur) und Obervaz (mit Stierva und Mutten) das Hochgericht Greifenstein, Stalla

(heute Bivio, mit Marmorera) und Avers zusammen mit dem entfernten Remüs (Ramosch, mit Tschlin und Samnaun) das Hochgericht Remüs-Stalla oder Maienfeld (mit Fläsch) und Malans (mit Jenins) das Hochgericht Maienfeld.

Zurück zu den Gerichtsgemeinden. Als Rechts- und Friedensgemeinschaften<sup>11</sup> umfassten sie ihrerseits in der Regel mehrere Dorfschaften oder Höfe, welche als «Nachbarschaften» (*vicinitas, vicinania, vischnaunca*) meistens eine geografische Einheit mit einem bestimmt abgegrenzten Gebiet bildeten. Sie waren die lokalen, agrarischen Wirtschaftsgemeinden ohne staatsrechtliche Bedeutung und wurden in den Kantonsverfassungen von 1801 und 1814 nicht einmal erwähnt. Diese Nutzungsgenossenschaften hatten die knapper werdende Ressource Allmende, also vor allem Wald, Weide und Wasser, gerecht auf die Nutzniesser aufzuteilen und damit ein friedliches Zusammenleben sicherzustellen. Den Gerichtsgemeinden war ein Mitspracherecht in diesem rein genossenschaftlichen Tätigkeitsbereich weitgehend entzogen. Dorfstatuten (*schentaments*) wie etwa Alp- und Flurordnungen hielten die Beschlüsse fest und sorgten für eine gewisse Rechtssicherheit. Jede Nachbarschaft verfügte über einen Vorsteher (*cauvitg, cuvei*). Dieser wachte über die Befolgung der Statuten und verwaltete das Nachbarschaftsgut. Weitere Funktionäre wie etwa der Werkmeister oder der Forstmeister unterstützten ihn bei der Erledigung der Arbeiten. Die stimmberechtigten Eigentümer und Inhaber eines Hofes bildeten die Nachbarschaftsversammlung, welche für alle wichtigen Angelegenheiten, wie etwa die Aufstellung von Statuten oder Dorfsatzungen, zuständig war.<sup>12</sup>

Erst das «Gesetz über die Einteilung des Kantons Graubünden in Bezirke und Kreise» von 1851, welches die alten Gerichtsgemeinden liquidierte, führte die Nachbarschaften eines jeden Kreises als «Gemeinden» auf.

Die einschlägige, wenn auch schon etwas ältere bündnerische Literatur ist sich über den geschichtlichen Ursprung der heutigen Gemeinden, wenn auch mit teilweise etwas unterschiedlicher Gewichtung, weitgehend einig.<sup>13</sup> Spätestens mit der Ablösung der feudalen Gerichtskreise durch autonome, demokratisch organisierte und legiti-

<sup>6</sup> Vgl. zum Folgenden vor allem DURGIAL (1943) und MATHIEU Jon, Die ländliche Gesellschaft, in: HBG II, S. 11–54.

<sup>7</sup> Auf das rechtsgeschichtliche Konzept der Markgenossenschaft wird hier nicht näher eingegangen. Dies auch deshalb, weil in der Rechtshistorie keine einheitliche Deutung der geschichtlichen Erscheinung der Markgenossenschaft besteht.

<sup>8</sup> Vgl. BUNDI Martin: «3.2.4. Verfassung und Landesgesetze», in: Hitz, Florian et al.: «Graubünden», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 11. Januar 2018. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007391/2018-01-11/>, konsultiert am 08.10.2021.

<sup>9</sup> Es gab etwa 50 Gerichtsgemeinden. Die Zahl änderte während der Dauer des Dreibündenstaates öfter. Wiederholt teilten sich Gerichte oder wurden zusammengelegt. Die Gerichtsgemeinden bestanden aus drei bis sechs Nachbarschaften.

<sup>10</sup> Das Hochgericht war im Freistaat der Drei Bünde ein Verwaltungsbezirk ohne eigene Kompetenzen und Organe. In den Drei Bünden gab es insgesamt 26 Hochgerichte. Das Hochgericht diente lediglich als Einheit für die Verteilung der Einkünfte der Veltliner Ämter und des Gesamtstaates sowie zur Stellung der Heereskontingente. Die Hochgerichte wurden 1851 abgeschafft und durch die Kreise ersetzt (vgl. BUNDI Martin: «Hochgericht», in: Historisches Lexikon der Schweiz [HLS], Version vom 30. November 2006. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010389/2006-11-30/>, konsultiert am 08.10.2021).

<sup>11</sup> Vgl. LIVER (1936), S. 134.

<sup>12</sup> Vgl. PUTZI (1951), S. 13.

<sup>13</sup> Vgl. dazu etwa LARDELLI (1951), S. 28, 35; LIVER (1936), S. 134; PEDOTTI (1936), S. 16; PUTZI (1951), S. 2–3.



mierte<sup>14</sup> Gerichtsgemeinden bzw. Nachbarschaften<sup>15</sup> kann von einer «bürgerlichen Gemeinde» gesprochen werden. Mit der Nachbarschaft fühlte sich der Einzelne am intensivsten verbunden, weshalb sich diese gesellschaftliche Organisation auch in der Geschichte des Dreibündenstaates als die dauerhafteste und einflussreichste erwies.<sup>16</sup> So wurden ihr als juristische Person mit territorialer und personeller Grundlage (sogenannte «Gebietskörperschaften»)<sup>17</sup> von den zunehmend ausgehöhlten und geschwächten Gerichtsgemeinden unter anderem Aufgaben sozialer Natur wie die Fürsorge für Arme, Witwen und Waisen zugewiesen.<sup>18</sup> Ihre hauptsächliche Zweckbestimmung sahen die Nachbarschaften seit je und auch weiterhin in der gemeinschaftlichen Nutzung und Verwaltung ihres Nutzungsvermögens als ihrer wichtigsten Vermögenskategorie.<sup>19</sup> Ihr Selbstverständnis beruhte denn auch auf ihrem Eigentum an diesen Gütern, welches das eigentliche Fundament der Nachbarschaften bildete. Auch armenpolitisch kam dem Vermögen eine zentrale Bedeutung zu.<sup>20</sup>

Dennoch entsprach im Dreibündenstaat die Gemeinde stets den Gerichtsgemeinden als den eigentlichen Nachfolgerinnen der alten Feudalherrschaften. Die Frage aber, welches die begriffsnotwendigen Elemente der «Gemeinde» überhaupt seien, bedurfte noch weiterer Klärung. Dieser Mangel wurde als Übel empfunden, waren es doch diese Gebilde, welchen seit 1803, zumindest formal, z. B. das Armenwesen oblag und wofür sie in der Armenordnung von 1839 explizit als «schuldig» bezeichnet wurden. Die Auseinandersetzung mit dem Gemeindebegriff blieb späteren Diskussionen vorbehalten.

## 1.2. Die Entwicklung des Gemeindebegriffs in der Gesetzgebung

Mit der Mediationsverfassung von 1803<sup>21</sup>, welche die einheitliche Gemeindegesetzgebung der Helvetischen Republik von 1798 bis 1803 rückgängig machte, kehrte auch Graubünden zur früheren Gemeindecinteilung mit Gerichtsgemeinden und Nachbarschaften des Freistaates zurück.<sup>22</sup> In organisationsrechtlicher Hinsicht erfuhr der Kanton mit der neuen Verfassung jedoch grundlegende Neuerungen. So wurde etwa die Gesetzgebung von den Gerichtsgemeinden und den Bünden auf den neu eingerichteten Grossen Rat übertragen und als zentrale Verwaltungsbehörde ein Kleiner Rat konstituiert, welcher aus den drei Bundeshauptern gebildet war. Damit war im Wesentlichen der noch heute bestehende staatsrechtliche Aufbau des Kantons geschaffen worden.<sup>23</sup>

Der Gemeindebegriff aber blieb weiterhin und auch mit der neuen Kantonsverfassung von 1814 ungeklärt. In der Folge verhinderten die unterschiedlichen Gemeindestrukturen,<sup>24</sup> die staatsrechtliche Lücke zu schliessen. Dies und der Umstand, dass die ökonomischen Nachbarschaften gegenüber den mit sich selbst beschäftigten Gerichtsgemeinden eine immer stärkere Position eingenommen hatten, liess zahlreiche dieser partikularen Gebilde den Zeitpunkt für gekommen erachten, «sich den Rang und das Gehabe einer politischen Körperschaft mit Territorialhoheit anzumassen».<sup>25</sup> Weil der Gemeindebegriff auch in den folgenden Jahrzehnten nicht definiert wurde, bezeichnete das Bündner Recht die innerhalb der Ge-

<sup>14</sup> LARDELLI (1951), S. 33; PEDOTTI (1936), S. 14–15; PUTZI (1951), S. 6.

<sup>15</sup> BICKLE (2011) ordnet diese beiden «staatlichen» Gebilde dem Kommunalismus mit weitgehendem Autonomiestatus zu, die Gesetzgebung, Verwaltung und den Vollzug von Strafen gemeinschaftlich regelten (S. 14–15).

<sup>16</sup> STAATSARCHIV GRAUBÜNDEN (1965), S. 50.

<sup>17</sup> LARDELLI (1951), S. 36; LIVER (1936), S. 135; PUTZI (1951), S. 11.

<sup>18</sup> LARDELLI (1951), S. 35; vgl. auch PEDOTTI (1936), S. 32–33 und POLTÉRA (1921), S. 29.

<sup>19</sup> Gemäss LIVER (1936) sind die von den Nachbarschaften diesbezüglich aufgestellten Rechtsnormen dürftig (S. 133–138); vgl. auch PUTZI (1951), S. 12–14.

<sup>20</sup> Vgl. dazu Teil C.I.6.3.

<sup>21</sup> Mit der auch Mediations- oder Vermittlungsakte genannten Mediationsverfassung wurden die seit der Helvetik (1798) zu einem Einheitsstaat vereinigten Hochgerichte und Gerichte als «Kanton Graubünden» mit elf Verwaltungs- und Gerichtsdistrikten – nach französischem Muster – der Eidgenossenschaft als souveränes Bundesglied einverleibt.

<sup>22</sup> Die Verfassung des Freistaates war die einer föderalistischen Gemeindedemokratie. Der Bundestag war die oberste Behörde. Er setzte sich aus instruierten Boten der Gerichtsgemeinden zusammen. Die Funktion der Bundesbehörden erschöpfte sich denn auch im Wesentlichen darauf, den Willen der Gerichtsgemeinden zu erforschen und auszuführen (VON RECHENBERG [1950], S. 13).

<sup>23</sup> Vgl. die kurze Übersicht zur Behördenstruktur im neuen Kanton in Teil C.I.1.

<sup>24</sup> CAFLISCH (1869) führt die Vielfalt auf die Konfession, die Lage, die Sprache und die ökonomischen Zustände zurück (S. 19).

<sup>25</sup> METZ (1991), Bd. II, S. 14.



richtsgemeinden bestehenden Nachbarschaften meistens als «Gemeinden», d. h. «Nachbarschaft» und «Gemeinde» wurden allmählich gleichbedeutend verwendet.

Die weitere Entwicklung fand schliesslich ihren Niederschlag im bereits erwähnten Gesetz über die Einteilung des Kantons in Bezirke und Kreise, welches am 1. April 1851 in Kraft trat.<sup>26</sup> Das sogenannte Einteilungsgesetz schuf zunächst 14 Bezirke<sup>27</sup> mit insgesamt 39 Kreisen.<sup>28</sup> Die Letzteren entsprachen in ihrer Grenzziehung weitgehend den historisch gewachsenen Gerichtsgemeinden, welche mit dem Gesetz aufgelöst wurden. Zudem führte dieses die einzelnen Nachbarschaften, 237 an der Zahl, eines jeden Kreises als Gemeinden auf,<sup>29</sup> ohne ihnen jedoch bestimmte Befugnisse zuzuteilen.

Die blosse Aufzählung im Einteilungsgesetz sagte zwar noch nichts aus über die begriffsnotwendigen Elemente der Gemeinde, verlieh ihr aber zumindest eine gewisse Bestandesgarantie, d. h. die Gewähr, dass ihre Existenz gegen ihren Willen nicht infrage gestellt werden darf.<sup>30</sup> Auch wenn der Gemeindebegriff rechtlich noch nicht definiert wurde, wandte die Praxis für die Anerkennung als Gemeinde oft schon jene Kriterien an, welche später gesetzlichen Niederschlag finden sollten.<sup>31</sup> Sodann liessen sich die Gemeinden in der Frage ihrer Anerkennung aber nicht selten auch von einer äusserst pragmatischen Sicht-

weise leiten. So kam es, dass sich eine Reihe von Gemeindefraktionen selbstständige Rechte aneigneten, indem sie etwa Heimatscheine ausstellten oder Bürger aufnahmen.<sup>32</sup>

Die «kalte» Gebietsreform durch das Einteilungsgesetz liquidierte die Gerichtsgemeinden als Selbstverwaltungskörper,<sup>33</sup> womit ihr Schicksal besiegelt wurde. Die Jahrzehnte andauernde Aushöhlung der Gerichtsgemeinden durch die Nachbarschaften und damit ein langer Emanzipationsprozess hatten ihren Abschluss gefunden. Die wichtigsten Befugnisse der Gerichtsgemeinden wurden den Gemeinden übertragen.<sup>34</sup> Andere wurden von ihnen auch eigenmächtig übernommen, wiederum andere dem Kanton zugewiesen. PETER LIVER kommentierte diese staatsrechtliche Entwicklung mit treffenden Worten: «Diese [die Nachbarschaften] haben das Erbe der Gerichtsgemeinden angetreten, nicht nur das materielle, sondern auch das geistige. Wie vordem die Gerichtsgemeinden, so fühlten nunmehr sie sich als souverän und als berechtigt, ihre Souveränität dem Kanton entgegenzuhalten und sich um seine Weisungen möglichst wenig zu kümmern».<sup>35</sup> Eine klare Abgrenzung der kantonalen Befugnisse von jenen der Gemeinden liess somit ebenso auf sich warten, wie weiterhin eine befriedigende Eingrenzung des Gemeindebegriffs. Insgesamt zeigte sich im weit fortgeschrittenen 19. Jahrhundert das Bild eines noch wenig gefestigten Staatsgebildes ohne klare Konturen.

Nach mehreren gescheiterten Anläufen<sup>36</sup> befürworteten die Gerichtsgemeinden am 30. No-

<sup>26</sup> aRB, S. 17. Vgl. Protokoll der Standeskommission vom 27. Februar 1849, 49; GRP vom 20. Juni 1850, S. 66, 67, vom 21. Juni 1850, S. 71, 72 und vom 24. Juni 1850, S. 84. Das Gesetz wurde von den Gerichtsgemeinden am 1. September 1850 angenommen und vom Kleinen Rat mit Ausschreiben vom 1. April 1851 gleichentags in Kraft gesetzt.

<sup>27</sup> Die Bezirke bildeten ausschliesslich Zivilgerichtssprengel.

<sup>28</sup> Die Kreise waren in erster Linie Gerichts-, Betreibungs- und Vormundschaftskreise sowie Wahlkreise für die Bestellung des Grossen Rates.

<sup>29</sup> Vgl. zu den teilweise geänderten Gemeindenamen das Konkordanzverzeichnis im Anhang 2.

<sup>30</sup> Vgl. zur Bestandesgarantie etwa FETZ (2009), S. 21–23; GIACOMETTI (1941), S. 72–73.

<sup>31</sup> So wurde 1853 bei der Lostrennung der Nachbarschaft Sculms von der Gemeinde Bonaduz und Einverleibung in die Gemeinde Versam argumentiert, dass Sculms ein eigenes, ausgeschiedenes «Gemeindegebiet» besitze. Die Nachbarschaft Sculms bleibe auch nach der Verschmelzung eine Korporation für sich, wie sie es bis anhin gewesen sei, weshalb «die Gestattung einer eigenen politischen Gemeinde Sculms» begehrt und erwartet werden könne (Gesuch an den Grossen Rat von Graubünden um Bildung einer politischen Gemeinde Sculms, Chur 1904, S. 11, 51).

<sup>32</sup> Nach CAFLISCH (1869) waren «der Geist und die Anforderung des praktischen Lebens [...] stärker als der Buchstabe der Verfassung» (S. 21).

<sup>33</sup> Der staatsrechtliche Ausdruck der «Selbstverwaltung» beinhaltet zum einen die Befugnis, die Verwaltung durch den eigenen Willen der Bevölkerung, nicht durch einen fremden, zu bilden. Diese Willensbildung erfolgt darüber hinaus durch eigene selbstständige Rechtssubjekte, meistens in Form von Körperschaften (vgl. dazu NAWIASKY, Grundbegriffe der Gemeindeautonomie, in: Die Gemeindeautonomie, Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, Band 6, Einsiedeln/Köln, 1946, S. 14–26, hier S. 17–18).

<sup>34</sup> So neben dem Armenwesen etwa das Schul-, das Verbaungs- und das Strassenwesen.

<sup>35</sup> LIVER (1947), S. 11.

<sup>36</sup> Vgl. dazu RATHGEB (2003a), S. 111–159; RATHGEB (2003b), hier S. 132–149. Die Revisionen scheiterten jeweils an der Hürde des berüchtigten Art. 34 der KV 1814, welcher für eine Verfassungsänderung die Zustimmung von zwei Dritteln der Gerichtsgemeinden forderte.



vember 1853 mit 58 zu 9 Stimmen<sup>37</sup> ein neues Verfassungswerk; es ersetzte die föderative, auf der Versammlungsdemokratie beruhende Kantonsverfassung aus dem Jahr 1814.<sup>38</sup> Die revidierte Verfassung anerkannte die Gemeinden zwar als Teil der kantonalen Staatsstruktur.<sup>39</sup> Indem sie es aber nicht als notwendig erachtete, die innere Organisation der Gemeinden in einem Gemeindegesetz zu regeln,<sup>40</sup> wurde die Gemeinde als Institution durch die neue Verfassung nicht gestärkt. Das Gemeindewesen blieb damit ziemlich ungeordnet, die unübersichtliche Regelungsvielfalt in den kommunalen Organisationsordnungen wurde nicht behoben und der Entwicklung der kantonalen Staatseinheiten «freier Lauf»<sup>41</sup> gelassen. Die kleinräumigen und einwohnerschwachen Gemeindegemeinschaften blieben überfordert, was angesichts der vielen zu besetzenden Ämter und der immer grösseren Aufgabenfülle kaum anders vorstellbar sein konnte.<sup>42</sup> In seiner breiten Auslegeordnung 1868 stellte der Kleine Rat denn auch fest, dass er oft die Beobachtung gemacht habe, «wie nachteilig die Zersplitterung unseres Kantons in so viele kleine Gemeinden sei und wie notwendig, dass weitere Zersplitterung verhütet und die Vereinigung mehrerer Gemeinden in allen oder doch

einzelnen Verwaltungszweigen erstrebt und befördert werde».<sup>43</sup> Die zahlreichen Kleinstgebilde unter den 227 Gemeinden sahen sich denn auch vielfach ausserstande, ihre zunehmenden Aufgaben sachgerecht und geordnet zu erfüllen.

Der organisatorische Wildwuchs sorgte in etlichen Gemeinden für chaotische Verhältnisse. Die Missstände liessen den alt Regierungsrat FRIEDRICH MANATSCHAL im Rückblick auf seine Regierungstätigkeit (1881–1885) resigniert feststellen, dass die Arbeit des Kleinen Rates durch nichts so erschwert worden sei wie durch die Notwendigkeit, dem damals immer noch «grassierenden Gemeindegewesen»<sup>44</sup> einigermaßen zu steuern. Die verfassungsrechtlich nicht geregelten Grundzüge der inneren Gemeindeorganisation wirkten sich nicht nur in der Praxis nachteilig aus, sondern bildeten auch ein rechtstheoretisches Defizit. Diesem konnte letztlich auch die Vorschrift, dass die Gemeinden gegenüber dem Staat<sup>45</sup> für eine gute Verwaltung verantwortlich gemacht wurden<sup>46</sup> (womit dieser sich ein gewisses Aufsichtsrecht über jene verlieh), wenig abhelfen. Dem Kanton fehlte um die Mitte des 19. Jahrhunderts staatsrechtliche Statur und Stärke, womit seine Anordnungen gegenüber den Gemeinden meist die Wirkung folgenloser Drohgebärden hatten und entsprechend von den Gemeinden oft auch nicht ernst genommen wurden.

Der Kleine Rat bemerkte in seinem mehrerwähnten Bericht an den Grossen Rat 1868 vielsagend, dass die Definitionen des Gemeindebegriffs in verschiedenen Gemeindestatuten<sup>47</sup> wegen ihrer

<sup>37</sup> ROSSI (1917), S. 5.

<sup>38</sup> Zur staatsrechtlichen Auseinandersetzung, ob Graubünden mit der neuen Verfassung zum «Einheitsstaat» geworden oder als «Bundesstaat mit Gemeindegemeinschaftlichkeit» konzipiert worden sei, vgl. RATHGEB (2003a), S. 179–180; RATHGEB (2003b), S. 151.

<sup>39</sup> Womit ihnen die «Institutsgarantie» zugebilligt wurde, d. h. die Anerkennung als «Gemeinde» im Sinne einer staatsrechtlichen Ebene, welche nur mit einer Änderung der Verfassung aufgehoben werden könnte.

<sup>40</sup> Ein 15 Artikel umfassender Entwurf eines ersten «Gesetzes über eine Gemeindeordnung» (Gemeindegeseztz) fand keine Annahme (vgl. den Vorschlag für dieses Gesetz in VGR vom 1. Juli 1854, S. 99–104).

<sup>41</sup> RATHGEB (2003a), S. 177.

<sup>42</sup> Die Gemeindevorstände zählten zwei bis neun Mitglieder, meistens drei oder fünf. Da, wo ihre Zahl gering war, hatte der Vorstand nur die allgemeine Verwaltung zu besorgen, die Spezialfächer wie Alp-, Forst-, Schul- oder Armenwesen waren besonderen Kommissionen oder Vögten übertragen. So besass etwa die 268 Einwohner zählende Gemeinde Morissen einen dreiköpfigen Gemeindevorstand und daneben acht verschiedene Vögte für die einzelnen Spezialfächer, ferner eine dreigliedrige Forstkommission, einen Schulrat von ebenfalls drei Mitgliedern, einen Cavitg und mehrere Pfänder. Ebenfalls eindrücklich zeigte sich die «Beamtenquote» in der Gemeinde Igels (heute Degen), in welcher von 138 Einwohnern deren 33 in der Verwaltung tätig waren (MANATSCHAL [1914–1919], in: BM 1915, S. 73); vgl. zu den überforderten Verwaltungen unten Teil C.IV.5.3.

<sup>43</sup> Bericht des Kleinen Rates an den Grossen Rat 1868, in: LB 1865–1869, S. 188.

<sup>44</sup> Vgl. METZ (1991), Bd. II S. 13.

<sup>45</sup> Für die Kantone als Schweizer Gliedstaaten gab und gibt es viele Bezeichnungen. Neben «Kanton» wurden sie auch etwa «Stadt», «Land», «Ort», «Stand» oder eben auch «Staat» genannt. Als Synonym für den Kanton ist er im Wesentlichen erst nach 1800 anzutreffen (der Begriff «Kanton» wurde 1798 offiziell).

<sup>46</sup> Was umgekehrt den Gemeinden aber implizit das Recht einräumte, etwa ihr Wald-, Weiden-, Alp-, Strassen- und Niederlassungswesen wie überhaupt alles, was in den Bereich der «niederer Polizei» gehörte, im Rahmen der übergeordneten Gesetzgebung autonom zu besorgen.

<sup>47</sup> Allerdings verfügten noch Mitte des 19. Jahrhunderts nur wenige Gemeinden über eine Gemeindeordnung, d. h. über eine Gemeindeverfassung. Erst 1868 waren alle der kleinrätlichen Aufforderung und dem Grossratsbeschluss von 1865, eine solche zu bestellen, gefolgt (BM 1868, S. 88); vgl. MENGIARDI, Gemeindeautonomie mit Vergangenheit – auch mit Zukunft? Vortrag, gehalten am Jubiläum der Alfina Treuhand AG, am 16. November 1990, Chur 1990; PIETH (1982), S. 470.



doktrinären Natur besser in ein Lehrbuch als in ein Gemeindegesetz passten.<sup>48</sup> Die Gemeinden selber mussten deshalb interessiert sein, dass der Kanton Anstrengungen unternahm, das Gemeinwesen zu vereinheitlichen und zu ordnen. Als massgebliche Klammer hierfür galt es, endlich den Begriff der «Gemeinde» einer zukunfts- und praxistauglichen Definition zuzuführen.

Die staatsrechtlichen Dispute um den Wesenskern der Gemeinde setzten sich in der Folge fort und es war dann dem Gesetz über die Feststellung von politischen Gemeinden vom 22. Juni 1872<sup>49</sup> vorbehalten, sich näher an diesen Wesenskern und damit an den Gemeindebegriff heranzutasten. Der Erlass ging auf einen entsprechenden Vorschlag von Ständerat PETER CONRADIN VON PLANTA zurück.<sup>50</sup>

Das Gesetz definierte diejenigen staatlichen Korporationen als politische Gemeinden, welche Territorialhoheit, d. h. öffentlich-rechtliche Herrschaft innerhalb eines bestimmten Gebietes, besaßen. Damit erhielt die Gemeinde erstmals eine Legaldefinition.<sup>51</sup> Wenig überraschend gab der Begriff der Territorialhoheit zu unterschiedlichen Interpretationen Anlass, so etwa bei den Gemeinden Latsch (heute Bergün), Strada i. O.<sup>52</sup> (1978 mit Ilanz vereinigt) oder Says (2007 mit Trimmis vereinigt). Die Bergschaft Schams, welche seit Jahrhunderten eine politische Einheit gebildet hatte, innerhalb deren die Dorfsiedlungen lediglich den Status ökonomischer Nachbarschaften einnahmen, zerfiel zunächst in einen Kranz von zwölf selbstständigen Gemeinden.<sup>53</sup> Der anfängliche Schein einer restriktiven Handhabung des Gemeindebegriffs bzw. einer «Zentralisation» im Gemeinwesen wich damit alsbald einer gewissen pragmatischen Haltung. Nach langwierigen Vorarbeiten anerkannte der Grosse Rat schliesslich

im Jahr 1878, gegen seinen eigentlichen Willen und resigniert dem Widerstand der Gemeinden nachgebend, eine Anzahl von 212 Körperschaften und verlieh ihnen den Status einer politischen Gemeinde.<sup>54</sup>

Das 1851 mit dem Einteilungsgesetz «entgleiste»<sup>55</sup> Gemeinwesen hatte damit seinen Weg zurück in die Spur nicht gefunden. Die Zersplitterung des Kantons in unzählige kleine und kleinste Gemeinwesen stellte die Gemeindeverwaltungen umso mehr vor schier unüberwindbare Hindernisse, als die aus der Nachbarschaft hervorgegangene Gemeinde die wichtigste politisch-administrative Korporation und damit die Grundlage des staatlichen Neubaus bildete.<sup>56</sup> Die institutionelle Fehlentwicklung musste unweigerlich dazu führen, dass die Gemeinden in ihrer Aufgabenerfüllung in vielfacher Weise überfordert waren. Gemeindeämter wurden vielenorts von unfähigem und wenig motiviertem Personal besetzt. Darunter mussten mit den Armengenössigen die schwächsten Gemeindemitglieder besonders leiden, wie das oben erwähnte Zitat aus der Berichterstattung des Kleinen an den Grossen Rat 1868 gezeigt hat. So sahen sich viele Gemeinden aufgrund fehlender Ressourcen oftmals nicht in der Lage, etwa für ihre hohen Armenlasten für ein ausreichendes Armengut zu sorgen. Der ausgesprochene Gemeindепартикуларизм stand damit am Ursprung der Jahrzehnte anhaltenden ökonomischen Verwerfungen und existenziellen Gratwanderungen vieler Bündner Gemeinden.

Die Totalrevisionen der Kantonsverfassungen von 1880<sup>57</sup> und 1892<sup>58</sup> definierten die politische Gemeinde sinngemäss analog dem Gesetz von 1872. Für den Charakter einer Gemeinde verlangten die jeweils gleichlautenden Verfassungsbestimmungen aber nicht nur die Territorialhoheit, sondern zusätzlich das Kriterium des bestimmten «Gemeindegebietes», also ein örtlich klar abgegrenztes Territorium.<sup>59</sup> Aber auch diese Definition erwies sich in der Folge als ungenügend und unbefriedigend.

<sup>48</sup> Bericht des Kleinen Rates an den Grossen Rat 1868, in: LB 1865–1869, S. 187.

<sup>49</sup> AGS 1880, S. 32.

<sup>50</sup> «Bericht betr. die pol. Gemeinden, mit Gesetzesvorschlag über Begriff, [...] Einteilung derselben» von Ständerat P. C. VON PLANTA vom 4. April 1871 an den Kleinen Rat; StAGR II 13 a, Schachtel «1901–».

<sup>51</sup> Mit einer «Legaldefinition» wird ein Rechtsbegriff gesetzlich definiert.

<sup>52</sup> 1880 und 1888 war Strada im Oberland zu Ilanz gezählt worden.

<sup>53</sup> Im abschliessenden Verzeichnis umfasste sie noch sechs Gemeinden. Es war im Übrigen die Bergschaft Schams gewesen, welche den Anstoss für die Diskussionen über die Anerkennung von Gemeinden gegeben hatte; vgl. VGR November/Dezember 1878, S. 11, 13, 19, 65, 85, 96, 100, 106, 119.

<sup>54</sup> Vgl. ebd., S. 122–124 (auch Konkordanzverzeichnis in Anhang 2). Der schon zitierte Bericht des Kleinen Rates von 1868 sprach noch von 227 politischen Gemeinden (S. 187). Bei etwas über 92 000 Kantonsewohnern betrug damit die durchschnittliche Gemeindegrösse rund 434 Einwohner.

<sup>55</sup> So RATHGEB (2011), S. 126.

<sup>56</sup> PIETH (1982), S. 470.

<sup>57</sup> AGS 1897, S. 1; in Kraft gesetzt auf den 1. Januar 1881.

<sup>58</sup> AGS 1897, S. 394; in Kraft gesetzt auf den 1. Januar 1894.

<sup>59</sup> Vgl. Art. 44 Abs. 1 KV 1880 bzw. Art. 40 Abs. 1 KV 1892.



Der Gemeindebegriff entwickelte sich in den folgenden Jahrzehnten weiter und fand schliesslich Eingang ins Gemeindegesetz von 1974<sup>60</sup> und in die Kantonsverfassung von 2003.<sup>61</sup> Das eigenständige Staatsgebilde mit den drei begriffsnotwendigen Elementen Volk, Gebiet und Herrschaftsgewalt wurde im Gemeindegesetz 1974 wie folgt umschrieben: «<sup>1</sup> Die politischen Gemeinden sind Gebietskörperschaften. Sie bestehen aus den auf ihrem Gebiet wohnhaften Personen. <sup>2</sup> Sie üben in den Grenzen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die Hoheit über alle auf ihrem Gebiet befindlichen Personen und Sachen aus». Das seit 1. Juli 2018 geltende neue Gemeindegesetz nennt, wie schon die heutige Kantonsverfassung, als zusätzliches Merkmal die Rechtspersönlichkeit<sup>62</sup> der Gemeinde.<sup>63</sup>

## 2. Das Verhältnis zwischen Bürgergemeinde und politischer Gemeinde

Die bisherigen Ausführungen haben bewusst nicht unterschieden zwischen der politischen Gemeinde und der Bürgergemeinde. Erst das Niederlassungsgesetz von 1874 nahm eine solche Trennung vor.<sup>64</sup> Die bisher nur «aus den Bürgern der Gemeinde bestehende politische Gemeinde»<sup>65</sup> wurde erweitert um die niedergelassenen Einwohner. An der Rechtsnatur der Bürgergemeinde und ihren Befugnissen entzündeten sich in den folgenden Jahren und Jahrzehnten heftige Auseinandersetzungen. Dabei stand die staats- und finanzrechtlich bedeutsame Frage im Vordergrund, ob das Gemeindevermögen (und damit auch der

wichtige Armenfonds) eigentumsässig der Bürger- oder der politischen Gemeinde gehöre. Die Rechtsnatur der Bündner Bürgergemeinde war also eng verknüpft mit der eigentumsrechtlichen Problematik. Die gegensätzlichen Auffassungen lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass die eine These, jene der «Unitaristen»<sup>66</sup>, davon ausging, dass in Graubünden die politische Gemeinde – auch Einheitsgemeinde genannt – allein zu Recht bestehe. Die bürgerliche Gemeinde, die vor 1874 die Gemeinde schlechthin war, sei durch die eingegliederten Niedergelassenen mit dem kantonalen Niederlassungsgesetz zur politischen Gemeinde umgebildet worden. Vor 1874 habe sich die Gemeinde personell nur aus den Bürgern, nachher aus den Bürgern und Niedergelassenen zusammengesetzt. Das gleiche Rechtssubjekt – eben die Gemeinde – sei vor und nach 1874 Eigentümerin des Gemeindevermögens gewesen. Die Bürger könnten sich eigens organisieren, wenn sie von ihren Sonderbefugnissen Gebrauch machen wollten. Nach der anderen Auffassung, jener der «Dualisten»<sup>67</sup>, bildete die Bürgergemeinde einen der politischen Gemeinde gleichgestellten besonderen Selbstverwaltungskörper; danach bestand sie neben der politischen- oder Einwohnergemeinde als eigentliche Spezialgemeinde auf personeller Grundlage. Das Niederlassungsgesetz habe den Niedergelassenen nur das Recht auf eine Teilhabe am Gemeindevermögen, welches vor 1874 im unbestrittenen Eigentum der Bürgergemeinde gestanden sei, eingeräumt. Die Bürgergemeinde habe im Übrigen mit den gleichen Rechten wie vorher fortbestanden.<sup>68</sup> Die Standpunkte konnten nur deshalb so gegensätzlich ausfallen, weil das Gesetz hierfür Angriffsflächen und einigen Interpretationsspielraum bot. Mehrere Rekursentscheide des Kleinen Rates behandelten die komplexe juristische Materie, verfolgten aber keine durchgehend einheitliche Sichtweise. Im entscheidenden «Thusner Entscheid» aus dem Jahr 1938 vertrat die Behörde mit überzeugenden und ausführlichen Argumenten den Standpunkt

<sup>60</sup> Art. 1 GG 1974.

<sup>61</sup> Art. 60 KV 2003.

<sup>62</sup> Damit ist die Gemeinde selbst Trägerin von Rechten und Pflichten, d.h., sie ist rechtsfähig. Die rechtliche Einordnung verschafft diesen dezentralisierten Organismen jene rechtliche Unabhängigkeit, welche ihnen die selbstständige Erfüllung ihrer Aufgaben erlaubt.

<sup>63</sup> Vgl. Art. 2 GG. Vgl. zum Gemeindebegriff etwa HÄFELIN et al. (1938), Rz. 1633–1658; JAGMETTI (1972), S. 287–349; MÜLLER, Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Art. 4; RASCHEIN/VITAL (1991), S. 17–21; TOLLER, Kommentar KV/GR, Art. 60, Rz. 4–6.

<sup>64</sup> Auch wenn schon vorher verschiedene Gemeinden wie etwa Arosa, Ramosch, Soazza, Cama oder Grono auch Niedergelassenen etwa in Kirchen-, Schul- oder anderen nicht rein bürgerlichen Angelegenheiten das Stimmrecht gestatteten und so eine Art Einwohnergemeinde bildeten (BM 1868, S. 89).

<sup>65</sup> Damit wird ausgedrückt, dass nur die Bürger über die Geschäfte der Gemeinde bestimmen durften.

<sup>66</sup> Die Unitaristen vertraten den Standpunkt der Einheitsgemeinde. Zu ihnen gehörten etwa JOSEF DESAX, GEORG FIENT, ACHILL GENGEL, PETER LIVER oder GÖRI PEDOTTI.

<sup>67</sup> Die Dualisten vertraten den Standpunkt von zwei gleichberechtigten Gemeindearten. Als namhafteste Vertreter zählten zu ihnen AUGUSTIN CAHANNES, DONAT CADRUVI, Prof. ZACCARIA GIACOMETTI oder PAUL JÖRIMANN.

<sup>68</sup> Vgl. B 1964, S. 210–211.



zugunsten der Einheitsgemeinde.<sup>69</sup> In den folgenden Jahren und Jahrzehnten verlor die Auseinandersetzung immer mehr von ihrer ursprünglichen Brisanz. Die Schwerpunkte der gemeindlichen Aufgabenerfüllung verlagerten sich immer mehr auf Gebiete ohne Konfliktpotenzial zwischen den beiden Gemeindearten.

Neben der oben erwähnten rechtlichen Eingrenzung des Gemeindebegriffs blieb es dem Gemeindegesetz von 1974 auch vorbehalten, die Rechtsstellung der Bürgergemeinde und ihr staatsrechtliches Verhältnis zur politischen Gemeinde klarzustellen.<sup>70</sup> Der gewissermassen gesetzliche Nachvollzug einer unbestrittenen Praxis warf aber keine grossen Wellen mehr. Das Gemeindevermögen wurde ausgeschieden, und die Bürgergemeinde erhielt genau umschriebene Vermögenswerte zugewiesen.

### 3. Das Armenwesen als historische Kernaufgabe der Gemeinde<sup>71</sup>

Wie oben in Kap. I.1. schon angedeutet, war die mittelalterliche Fürsorge getragen vom Almosengedanken und ihren seelenheilenden Wirkungen. Ihrem Wesen entsprechend stand sie im Zuständigkeitsbereich der geistlichen Obrigkeit, d. h. der Kirchen und Klöster. Das schweizerische Armenwesen trug denn auch bis ins 14. und 15. Jahrhundert einen vorwiegend kirchlichen Charakter.<sup>72</sup> Parallel dazu spielte aber auch die genossenschaftliche Armenpflege, d. h. die gegenseitige Unterstützung in Form von Genossenschaften, eine grosse Rolle. So boten schon die frühen Nutzungsverbände dem wirtschaftlich Schwachen die Möglichkeit der Allmend-, Alp- und Waldnutzung und damit die notwendige materielle Grundlage, sich selbst zu erhalten.<sup>73</sup> Die Armenenössigen sollten von jener Personengemeinschaft unterstützt werden, der sie angehören und die ihre Verhältnisse am besten kennt. Die so verstandene Armenpflege bildete damit eine Art Vorstufe zu

der später einsetzenden obrigkeitlich organisierten Fürsorge im Sinne der Gemeindearmenpflege.

Man kann sich auf der historischen Zeitachse nun fragen, wann die private zur öffentlichen Fürsorge wurde, womit gewissermassen «die Armutsbekämpfung mit anderen Mitteln» begann. Die Übergänge vollziehen sich fliegend und sind das Resultat allmählicher gesellschaftlicher und kultureller Veränderungen mit langem Beharrungsvermögen. Von einer bürgerlichen Armenpflege im Sinne einer Pflicht des zuständigen Gemeinwesens kann spätestens dann gesprochen werden, als die feudalen Gerichtskreise mit ihren abhängigen Nutzungsgenossenschaften durch die Gerichtsgemeinden bzw. Nachbarschaften abgelöst wurden. Den Letzteren wurden von den geschwächten Gerichtsgemeinden unter anderem Aufgaben sozialer Natur wie die Fürsorge für Arme, Witwen und Waisen zugewiesen.<sup>74</sup> Dem Armenwesen wurde aber in den «Landbüchern» und Gemeindestatuten nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Das Armenproblem wurde mit einer Mischung aus Gleichgültigkeit, fehlender Einsicht für eine organisierte Armenpflege oder auch aus demokratischem Eigensinn und aus Geiz im Alltag sträflich vernachlässigt;<sup>75</sup> die Unterstützung der Bedürftigen blieb meistens dem Zufall überlassen. Einer willkürlich gehandhabten Fürsorge war damit Tür und Tor geöffnet. Die beklagenswerten Zustände rückten das von CARL ULYSSES VON SALIS-MARSHLINS erkannte Defizit in den Gemeindestrukturen wieder in den Vordergrund.

Die Kantonsgründung 1803 rückte das Armenproblem verstärkt ins behördliche Bewusstsein. Unter dem Eindruck der herrschenden Armennot einerseits und der Untätigkeit der Nachbarschaften andererseits befasste sich der Grosse Rat schon in seiner ersten Session am 20. April 1803 mit der Frage der Neuregelung der Armenpflege. Das Ausschreiben des Kleinen Rates an die Gemeinden vom 14. Juli 1803, wonach der Bettel nicht mehr geduldet werden sollte, verpflichtete die Gemeinwesen erstmals, (sozial-disziplinierende) Massnahmen gegen das Betteln zu ergreifen. Mit dieser Aufforderung war das Armenwesen dem Zuständigkeitsbereich der Gemeinden einverleibt worden. Das Jahr 1803 markierte deshalb den Ursprung einer Armenpolitik, mit der sich

<sup>69</sup> RP VI Nr. 5378 und GVP II Nr. 126, vom Grossen Rat bestätigt am 1. Dezember 1938 (GRP Herbst 1938, S. 167).

<sup>70</sup> Art. 77–82 GG 1974; vgl. dazu etwa RASCHIN/VITAL (1991), S. 31–35; TOLLER, Kommentar KV/GR, Art. 61, Rz. 15–23.

<sup>71</sup> Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf den Zeitraum bis 1803. Mit der Kantonsgründung erhielt das Armenwesen eine neue Ausrichtung (vgl. dazu Teil C I.1.).

<sup>72</sup> Vgl. etwa BOEHMERT (1870), S. 457.

<sup>73</sup> SOLIVA (1950), S. 11.

<sup>74</sup> LARDELLI (1951), S. 35; vgl. auch PEDOTTI (1936), S. 32–33 und POLTÉRA (1921), S. 29.

<sup>75</sup> Vgl. SOLIVA (1950), S. 18, PIETH (1982), S. 461.



die Kommunalisierung<sup>76</sup> der Armenfürsorge durchzusetzen begann.<sup>77</sup> Eine Armenpflege aber, welche gezielt auf die Armutsbekämpfung und auf die Bedürfnisse der Armutsbetroffenen gerichtet war, sollte noch jahrzehntelang auf sich warten lassen.

Mit Blick auf die Entstehungsgeschichte der Bündner Gemeinde und ihre zentrale Bedeutung für den Gemeinschaftssinn ihrer Einwohnerinnen und Einwohner stellte sich die Frage in Graubünden kaum je ernsthaft, ob allenfalls der Staat, d. h. also der Kanton, für die Armenpflege zuständig sein sollte. Zwar gingen die Pläne der helvetischen Gesetzgeber sehr wohl dahin, das Armenwesen zu verstaatlichen, wie es in Frankreich geschehen war.<sup>78</sup> Deren Befürworter argumentierten mit dem Einheitsgedanken, aber auch mit praktischen Überlegungen, wonach nur mit einer staatlichen Armenpflege der Bettel und die Armut beseitigt werden könne. Dennoch blieben die Veränderungen in der Organisation des Staats- und Gemeindegewesens der Helvetik für die Armenpflege letztlich ohne nennenswerten Einfluss. So fand sich denn auch in dem «Gesetz über Gemeindegüterrechte, Erhaltung der Gemeindegüter, bezüglich der Eigentums- und Nutzungsrechte Einkauf und Niederlassungsfreiheit» vom 13. November 1798 die

Bestimmung: «Derjenigen Gesellschaft in jeder Gemeinde, welcher bis dahin unter dem Namen der Bürgerschaft die Pflicht der Unterhaltung und Unterstützung ihrer Armen oblag, soll diese Pflicht auch ferner obliegen.»<sup>79</sup> Zu keiner Zeit sah man denn auch in Graubünden das Heil in einer Staatsarmenpflege in dem Sinne, dass der Staat (Kanton) die Kosten des Armenwesens bestreiten und allenfalls die Armenpflege sogar durch eigene Bedienstete ausüben sollte. Das aus unbekanntem Munde gesprochene Wort «Entfernet die Krone vom Haupte der Könige, den Altar aus der Kirche, den Sonntag aus der Woche, aber entfernt das Armenwesen nicht aus der Gemeinde»<sup>80</sup> wurde nie infrage gestellt. Nicht zuletzt spielten dabei neben föderativ-staatsrechtlichen Überlegungen auch ökonomische Erwägungen eine Rolle. Man war überzeugt, dass die Gemeinden sparsamer haushalten würden als der Kanton, weil der Gemeindebürger sich der beschränkten Finanzmittel der Gemeinde bewusst war. Dies mache ihn zurückhaltender in seinen Ansprüchen gegenüber der öffentlichen Armenpflege. Nur eine solche Nähe zur staatlichen Zuständigkeitsebene liess die Bürger, so die allgemeine Überzeugung, verantwortungsbewusst und kritisch handeln.

<sup>76</sup> Vgl. zum Begriff der Kommunalisierung oben Teil A.I. (Anm. 13).

<sup>77</sup> Womit der alte eidgenössische Grundsatz der kommunalen Zuständigkeit in der Armenpflege auch in die bündnerische kantonale Gesetzgebung übernommen wurde; vgl. MIRER (1922), S. 8; PEDOTTI (1936), S. 36, 92–96; SOLIVA (1950), S. 25–26; vgl. auch B 1930 betreffend eine Gesetzesvorlage über die Verteilung der Armenlasten unter bündnerischen Gemeinden und über Beiträge des Kantons, S. 1, 3; vgl. dazu auch Teil C.I.1.

<sup>78</sup> HAUSMANN (1969), S. 37.

<sup>79</sup> Zit. nach GEISER (1894), S. 379.

<sup>80</sup> APPENZELLER Gotthold: Staat und Gemeinde: ihre Zusammenarbeit in der Armenpflege, in: Der Armenpfleger 4/1950, S. 28.