

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: 1: Verordnung über das Armenwesen von 1839 und deren Revisionen 1845 und 1849 : Beginn einer behördlichen, organisierten Armenpflege
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: 17.01.2026

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

C. HAUPTTEIL

I. VERORDNUNG ÜBER DAS ARMENWESEN VON 1839¹ UND DEREN REVISIONEN 1845 UND 1849: Beginn einer behördlichen, organisierten Armenpflege

1. Ausgangslage: Hindernisreiche Suche nach einem zweckmässig eingerichteten Armenwesen

Es bedarf eingangs des Kapitels über die erste Armenordnung im Kanton einiger Ausführungen, um wenigstens annähernd ermessen zu können, welchen armen- und sozialpolitischen Herausforderungen sich der neu gegründete Kanton 1803 mit seiner neuen Behördenstruktur² gegenüber-sah. Damit soll etwas näher aufgezeigt werden,

vor welchem sozialgeschichtlichen Hintergrund behördliches bündnerisches Armenwesen stattfand.

Nach einer Zeit des verhältnismässigen Wohlstands zwischen 1700 und 1750 nahm die Armennot riesige Ausmasse an.³ Die schrecklichen Missjahre von 1771 bis 1773 stehen stellvertretend für viele armutsverursachende Ereignisse jener Zeitepoche. Diese und spätere Ernteaufschläge⁴ vernichteten ungezählte landwirtschaftliche Existenzen im Kanton, steigerten die Armut auf Jahrzehnte hinaus und brachten Tausende von Betroffenen an den Bettelstab. Hilfe vom Kanton war keine zu erwarten, er war für die grossen Notlagen nicht gewappnet. Auch verfügte er damals noch über keine Steuereinnahmen; in die Staatskasse flossen nur Gelder aus dem Zoll für «Luxuswaren» wie Salz, Wein, Kaffee, Zucker, Branntwein oder Tabak. Die neue Kantonsregierung forderte die Gemeinden im beginnenden 19. Jahrhundert auf, Armenkommissionen zur Selbsthilfe aufzustellen, und die Gerichte wurden gebeten, die Wohlhabenden zu Spenden aufzurufen.

Die Revolutionszeit und die anschliessenden Kriegsjahre reihten sich beinahe nahtlos an jene Hungerjahre und deren Folgen. Als ob der Schicksalsschläge und der Not nicht genug gewesen wäre, suchten regelmässig Natur- und Brandkatastrophen viele Gemeinden heim und verursachten zusätzliches Elend. So lasteten vergangene wie auch immer wiederkehrende armutsfördernde Ereignisse schwer auf Land und Leuten und drückten auf den bescheidenen Wohlstand. Anhand der oftmals wütenden, zerstörerischen Brandfälle soll das Leid der Leute beispielhaft aufgezeigt werden.

¹ Die Jahreszahl dieses und der weiteren Gesetzeserlasse bezieht sich auf das Jahr der Beschlussfassung durch das zuständige Organ und nicht auf das womöglich davon abweichende Jahr der Inkraftsetzung. Wie die Armenordnung des Kantons Graubünden von 1857 («Armenordnung 1857») wird auch die Armenordnung von 1839 im Textverlauf mit «Armenordnung» und wo nötig mit der Jahreszahl oder ähnlich bezeichnet, während das Gesetz über die öffentliche Armenfürsorge von 1955 mit «Armengesetz 1955» zitiert wird. Die KV 1892 behält in Art. 3 Ziff. 3 lit. b die Regelung des Armenwesens ausdrücklich der Gesetzgebung vor; dementsprechend war der Erlass von 1955 in die Form eines formellen Gesetzes gekleidet und unterlag der Volksabstimmung. Die AO von 1839 und 1857 hingegen wurden dem Grossen Rat vorgelegt, von diesem diskutiert und angenommen und ohne Ausschreibung an das Volk als «Gesetz» erklärt.

² Die Gesetzgebung wurde auf den 63 Mitglieder starken Grossen Rat übertragen, welcher damit zur obersten kantonalen Behörde wurde. Die bisherigen Bundeshäupter (der Landrichter des Oberen Bundes, der Bürgermeister von Chur und der Bürgermeister von Davos) wurden zu einer vollamtlich tätigen Regierung («Kleiner Rath»). Die Gerichte, Hochgerichte und Bünde bestanden aber weiter, die Gerichtsgemeinden blieben die umfassend zuständigen Gemeinwesen. Zudem wählte der Grosse Rat seit 1805 alljährlich eine Standeskommission. Die aus drei Mitgliedern eines jeden Bundes sowie den drei Bundeshäuptern zusammengesetzte einflussreiche Standeskommission bildete die eigentliche Regierung des Kantons. In ihrer Funktion war sie Mittelbehörde zwischen Regierung und Grosse Rat. Sie wurde vom Kleinen Rat insbesondere zur Vorberatung der wichtigsten Vorlagen an den Grossen Rat einberufen. Die von den Gemeinden am 12. November 1814 angenommene Totalrevision der Kantonsverfassung brachte hinsichtlich der Staatsorganisation und Gebietseinteilung keine nennenswerten Neuerungen, alle zentralen Einrichtungen der Mediationszeit wurden beibehalten (vgl. zur inneren

Organisation der Standeskommission die revidierte amtliche Gesetzessammlung, zweites Heft, 1829, S. 9–10).

³ Vgl. Teil A.I., Anm. 2.

⁴ Ebd.

Im 18. und 19. Jahrhundert wurden etliche Gemeinden des Kantons von verheerenden **Brandkatastrophen** heimgesucht. Das «chronologische Verzeichnis derjenigen Gemeinden und Partikularen, die im 18. Jahrhundert durch Feuersbrünste, Wasserscha-den und sonstwie heimgesucht wurden und vom Bundestag Jahrgelder angewiesen erhielten»,⁵ listet allein für den Zeitraum zwischen 1716 und 1791 eine Anzahl von 22 Gemeinden mit Brandvorfällen teilweise unvorstellbaren Ausmasses auf. So wurde etwa 1717 die ganze Gemeinde Igis mit 60 Häusern und ebenso vielen Ställen innert zwei Stunden ein Raub der Flammen. 1720 wurden in Maienfeld 69 Häuser und 70 Ställe in Asche gelegt, 1727 die Gemeinde Thusis «bis auf fünf der geringsten Häuser und zwei Ställe», in derselben Gemeinde brannten 1742 wiederum «81 Häuser samt Kirche und Pfundhaus und 67 Ställe» ab. Die Aufzählung liess sich um viele Beispiele und unvorstellbare Schicksale erweitern.⁶ Auch im folgenden Jahrhundert wurden rund 90 Gemeinden vom Feuer heimgesucht. Vermerkt seien alleine die vernichtenden Dorfbrände wiederum in Thusis 1845 (womit allein für diese Gemeinde 18 ausgedehnte Brände überliefert sind), 1863 in Seewis i. P., 1872 in Zernez, 1874 in Peist⁷ oder 1897 in Zizers. Für das 20. Jahrhundert schliesslich ist der vernichtende Dorfbrand von Bonaduz im Jahr 1908 besonders erwähnenswert.

Die grosse Not, das unermessliche Leid und die tiefe Verzweiflung der Brandgeschädigten können nur erahnt werden. Die mehrheitlich in der Landwirtschaft tätige Bevölkerung verlor meistens ihr gesamtes Hab und Gut und stand danach vor den Ruinen ihrer Existenz. Stellvertretend geben Auszüge aus dem Empfehlungsschreiben der Drei Bünde für die Feldiser «Liebesgabensammlung»⁸

hiervon einen Eindruck. Die Gemeinde Fel-dis habe «auf die wehmütigste und beweglichste Weise die anzeige gemacht», dass neben Häuser und Ställen «der grösste theil ihrer lebens Mittel, geräthschaften, Klei-der, nebst anderm so Sie gehabt, durch die Wucht des Feürs verzehrt und eingeäschert worden: durch welchen betrübten zufahl Sie, nebst ihren Weibern und armen Kindern, in die äusserste Noht und Armuht verset-zet worden, mithin sich nothgedrungen se-chen, Ihre Zuflucht zu Mitleidigen gemüthern zu nehmen und selbige in so Elenden und dürfftigen Umständen um Ihre Hülffe und Beystand zu erflechen [...]».⁹ Auch die Schil-derungen des Peister Dorfbrandes von 1874 zeugen vom gewaltigen Leid: «[...] Die Be-wohner des Dorfes konnten sich alle in Si-cherheit bringen, kaum einer aber etwas an Kleidern, Esswaren oder gar Wertsachen zu-sammenraffen [...] 42 Familien wurden ob-dachlos, 21 mussten als völlig mittellos gel-ten [...] Nahezu allen waren Hausrat, Kleider, Wäsche und Schuhwerk, Lebensmittel, Heu, Emd, Korn, Kartoffeln, Mehltröge, Fleisch-kammern und Schmalztröge, also wirklich alles, verbrannt.»¹⁰

Es waren unter anderem solche schrecklichen Vorfälle, welche im Kanton und in den betroffenen Gemeinden die Armennot steigerten und riesige Ausmasse annehmen liess.¹¹ Einzelne vorher durch Veränderungen und Krisen im Erwerbsleben verschont gebliebene Gemeinden konnten durch derartige Elementarereignisse in höchste Not geraten. Nicht minder wurden sie aber auch etwa durch mehrfache Erhöhungen der Lebensmittelpreise in eine solche getrieben.

Zu der von Armut geprägten einheimischen Bevölkerung gesellte sich zu allem Überfluss die Not des von den Nachbarländern in den Kanton abgeschobenen «Bettler- und Krämer Volks».¹² Die

⁵ Vgl. BM 1938, S. 129–144.

⁶ Vgl. etwa zu den Taminser Dorfbränden im Bündner Kalender 1995, S. 61–66.

⁷ Vgl. dazu die eindrückliche Schilderung von METZ Peter: Der Peister Dorfbrand vor hundert Jahren, in: Bündner Jahrbuch 1975, S. 55–61.

⁸ Wie bei anderen grösseren Unglücksereignissen fanden Liebesgabensammlungen zugunsten von Geschädigten auch regelmässig nach Dorfbränden statt (vgl. StAGR XIV 11 b); vgl. dazu näher unten Kap. IV.8.4.

⁹ BM 1938, S. 139–140.

¹⁰ METZ (wie Anm. 7), S. 55, 57.

¹¹ Wiederaufbau und Schadensbehebung bauten auf dem Prinzip von Spenden auf. Erst seit 1880 erfolgten Teilschritte zur Gründung einer Gebäudeversicherung und 1907 wurde dann eine entsprechende Vorlage angenommen.

¹² Nach HARTMANN (1937) hatte Graubünden «im 18. und 19. Jahrhundert eine Landesgeissel gehabt, die schwerlich im gleichen Mass über irgendeiner anderen Gegend der Schweiz geschwungen wurde. Das war das fah-

fehlende Polizei erleichterte diese Wanderungsbewegungen, womit Graubünden für das fahrende Volk und mit diesem für zahlreiche «Vaganten»¹³ zum Ziel der Reise wurde. Nach JOHANN ANDREAS VON SPRECHER fiel die weitaus grosse Mehrzahl der in gewissen Gegenden häufigen Diebstähle oder Raub- und Mordtaten dem zahlreichen fremden «Diebes- und Bettlergesindel» zur Last.¹⁴ In dieser Situation sah sich der Freistaat im Jahr 1794 ein erstes Mal gezwungen, die Gemeinden zu einem ernsthafteren Vorgehen gegen den grassierenden Bettel aufzufordern. Diese genehmigten den Vorschlag der ausserordentlichen Standesversammlung, «demzufolge der Strassenbettel ganz aufhören, jede Gemeinde ihre Armen selbst erhalten und fremde Bettler durch eigene, an den Grenzen aufzustellende Haschiere zurückgewiesen werden sollten».¹⁵ Über die unzumutbaren Zustände beklagte sich der schon mehrfach zitierte Gelehrte und Politiker CARL ULYSSES VON SALIS-MARSHLINS (1760–1818) mit bitteren und klaren Worten. So sei Bünden von jeher ein Sammelplatz liederlichen «Gesindels» gewesen, von dem sich andere Länder entledigt hätten.¹⁶ Als erstes Erfordernis und als Voraussetzung für alles Weitere erachtete der armenpolitische Pionier deshalb ein Verbot jeden Strassen- und Hausbettels. Aber auch ihm war bewusst, dass der Armenpolitik bei aller Priorität angesichts der zu jener Zeit gehäuft auftretenden armutsfördernden Ereignisse ein eigentlicher Kampf gegen Windmühlen bevorstand bzw. die Beseitigung des «Krebsübels» ein illusorisches Unterfangen sein musste. Seine Zweifel sollten bestätigt werden – zu stark hatte sich das Bettelunwesen in das gesellschaftliche Leben der vergangenen Jahrhunderte eingenistet, als dass es innert ein paar weniger Jahrzehnte hätte ausgeradiert werden können.

Den zuständigen Behörden des mit der Kantonsverfassung von 1803 neu konstituierten Kantons¹⁷ waren die armenpolitische Tragweite und die gesellschaftliche Gefahr durch das Bettlertum bewusst. Die Bekämpfung der nicht sesshaften

rende Bettler- und Krämervolk, die Flut der heimatlosen Herumzieher» (S. 10).

¹³ Vgl. zu den «Vaganten» im Kontext mit den Zwangseingebürgerten und den Fahrenden Kap. IV.4.2.1.

¹⁴ VON SPRECHER/JENNY (1976), S. 292.

¹⁵ BM 1850, S. 10; vgl. auch MIRER (1922), S. 8.

¹⁶ VON SALIS-MARSHLINS 1806, S. 193–194, 196.

¹⁷ Die bereits unter dem Freistaat der Drei Bünde bestehende Gebietsenteilung mit den Bünden, Hochgerichten und Gerichtsgemeinden lebte wieder auf.

Der neue Sammler, ein gemeinnütziges Archiv für Graubünden.

Herausgegeben von der ökonomif. Gesellschaft daselbst.

I.

Ueber das Armenwesen in Bünden und von den Mitteln es zweckmäßiger einzurichten.

Von

Carl Ulysses von Salis-Marschlins.

Es bedarf wohl keines Beweises, daß diese Abhandlung einen Gegenstand von der äussersten Wichtigkeit betrifft, dem man aber bei uns bis jetzt viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt hat. Zwar hätte er dieselbe jederzeit in höherem Grade verdient, doch nie dringender als in dem gegenwärtigen Augenblick. Jederzeit waren die Glücksgüter auch bei uns in sehr verschiedenem Maaße ausgetheilt. Wenn auch, überhaupt genommen, vor der Revolution mehr allgemeiner Wohlstand herrschte, so gab es immer auch Dürftige genug, arme Wittwen und Waisen, durch unglückliche Zufälle ihres Vermögens beraubte Familien, und kamen noch drückende Zeiten hinzu, so vervielfältigte sich die Zahl der fremden und einheimischen Armen auf eine, für den Wohlhabenden empfindliche Weise. Doch nie erreichte der Mangel
Sammler, III. und IV. Heft 1806. (1)

Abbildung 8: Anfang des wegweisenden Aufsatzes von Carl Ulysses von Salis-Marschlins im «Neuen Sammler» der Ökonomischen Gesellschaft, 1806, S. 193.

Quelle: StAGR, RS 1/16.

Armut war denn auch Gegenstand schon der ersten Sitzung des Grossen Rates vom 20. April 1803. Und schon wenige Monate danach erliess der Kleine Rat¹⁸ am 14. Juli 1803 ein Ausschreiben, mit

¹⁸ Der Kleine Rat setzte sich aus den drei Bundeshauptern, die je einen Stellvertreter hatten, zusammen. Sie erstattete dem Grossen Rat alljährlich ihren Amtsbericht, den eine Kommission begutachtete (vgl. zur inneren Organisation des Kleinen Rates die Revidierte amtliche Gesetzessammlung, zweites Heft, 1829, S. 10–11).

welchem die Gemeinden zum Handeln gegen das grassierende Übel aufgefordert wurden. «Das in Bünden sonst so seltene Betteln der Landeinwohner hat sich leider seit dem Krieg auch vermehrt. Da aber die Anzahl der wirklich Bedürftigen, d. h. derer, die weder durch Handarbeit noch auf andere Weise sich ernähren können, in den einzelnen Gemeinden nur gering ist, und damit das Uebel durch Beispiel und Gewohnheit nicht weiter einreissen könne, demselben gänzlich gesteuert werden muss, so werden andurch sämtliche Gemeinden aufgefordert, die Mittel ausfindig zu machen, dass sie ihre armen Gemeindegossen selbst versorgen können, welches ihnen in jedem Falle weniger drückend sein wird, als der öffentliche Bettel». Ein bettelnder «Eingebohrender» soll «auf Unkosten der Gemeinde, wo er herkommt, von Ort zu Ort in seine Gemeinde zurückgeführt werden».¹⁹ Der Kleine Rat sah sich aber schon wenig später veranlasst, die «Saumseligkeit» und die «gänzliche Untätigkeit» mancher Obrigkeiten zu rügen, und erliess deshalb am 24. September 1803 ein Zirkular «an die Obrigkeiten der Hochgerichte und Gerichte, auch Vorsteher an die Gemeinden». Darin schärfte er diesen «die ungesäumte Bewerksstellung» seiner Anordnung vom 14. Juli ein; zur Vornahme von Bettelfuhren sollten sie sich untereinander koordinieren.²⁰

Spätere «Kreisschreiben des Kleinen Rates des Kantons Graubünden an die ehrsamten Räte und Gemeinden desselben» (Ausschreiben) in den Jahren 1804, 1811, 1816, 1817 und Verordnungen des Grossen Rates²¹ von 1817 und 1830²² sollten die Gemeinden immer wieder an ihre armenrechtlichen Pflichten erinnern. Das Ausschreiben

vom 20. November 1816 nahm gar Züge eines armenpolitischen Programms an. Der Kleine Rat appellierte darin an die Gemeinden, «welche es bisher an zweckmässigen Vorkehrungen haben ermangeln lassen, zu einer thätigen Fürsorge zu vermögen versuchen [...] Erstens hat jede Obrigkeit, welcher es mit der Besorgung ihrer Armen Ernst ist, die Veranstaltung zu treffen, dass von ihrer Gemeinde aus [...] eine besondere Armenkommission bestellt werde [...] Schicklich und zweckmässig wird es sein, wenn die Herren Ortspfarren mit zu dieser Behörde gezogen und um thätige Mitwirkung zu einem so heilsamen Zweck angesucht werden [...]». Die Armenkommission sollte versuchen, «von den nur irgend vermöglichen Einwohnern, nach Massgabe ihrer Kräfte, freiwillige oder taxmässige, aber in jedem Fall regelmässig fortlaufende Beiträge, theils an Geld und Lebensmitteln, theils an Kleidungsstücken oder andern Nothwendigkeiten, erhalten, und bei deren Austheilung mit aller Vorsicht und Unpartheilichkeit zu Werke gehen, damit diese milden Gaben nur je den Dürftigsten und Würdigsten, und auch diesen in Mass und Art, nur auf das Zweckmässigste zufließen. Kann die Einrichtung getroffen werden, dass arbeitsfähigen Armen einiger Arbeitsverdienst (den Mannspersonen mit Feldarbeit oder Holzspalten, den Weibspersonen mit Spinnen und Lismen) verschafft werden könnte, so würde diese Wohltat den doppelten Segen, der Stillung ihrer Bedürfnisse und der Beförderung einer arbeitsamen und haushälterischen Lebensart unter dieser Klasse von Einwohnern mit sich bringen.»²³

Die zurückhaltende Formulierung dieses und der weiteren Ausschreiben zeigte, dass die kantonalen Behörden sich durchaus im Klaren waren, dass sie bei ihrem Aufruf auf das Wohlwollen der staatsrechtlich dominanten Gemeinden angewiesen waren. Sie konnten sich noch nicht auf gestärkte institutionelle Strukturen stützen, welche es ihnen erlaubt hätte, die Unterstützung der Gemeinden verpflichtend einzufordern. Aus inhaltlicher Sicht machte das Ausschreiben unzweideutige Anleihen bei den von CARL ULYSSES VON SALIS-MARSCHLINS 1806 niedergeschriebenen Thesen.²⁴ Das galt für den Aufbau eines Armengutes über die Zusammensetzung desselben und die Umschreibung der Unterstützungsberechtigten bis hin zur Forderung, die Gemeinden sollten einen zuständigen Armenrat bestellen.

¹⁹ So auch mit ähnlichen Worten das «Präsidium» des Kleinen Rates in Beantwortung eines Antrages im Grossen Rat, die Regierung möge «stringentere» Bestimmungen über die Ausführung ihrer Verordnungen im Armenwesen erlassen (VGR 1837, S. 191).

²⁰ StAGR XV 17e/86.

²¹ Der Grosse Rat war beim fortbestehenden Gemeindeferendum, d. h. bis zur Umgestaltung in den einheitlichen Kanton (1854), vor allem eine Vorberatungs- und Kontrollbehörde. Über seine Verhandlungen gab er den Gerichtsgemeinden durch ein gedrucktes Schreiben, dem «Abschied», Kenntnis. Dieses enthielt auch die «Rekapitulationspunkte», d. h. die Anfragen, über die innert bestimmter Frist abgestimmt werden musste (vgl. zur inneren Organisation des Grossen Rates Revidierte amtliche Gesetzessammlung, zweites Heft, 1829, S. 8–9).

²² Vgl. VGR 1837, S. 191, wo im Zusammenhang mit dem Ausschreiben von 1803 von «späteren» Ausschreiben gesprochen wird.

²³ StAGR XV 17 a/3.

²⁴ VON SALIS-MARSCHLINS (1806).

Bei einigen pflichtbewussten Gemeinden fanden die ersten Aufrufe denn auch Unterstützung. So appellierte etwa die «Obrigkeit der Stadt Chur» schon am 24. April 1804 an die «ehrsamen Mitgemeinden» des Kantons, ihre beschränkten Mittel einzig zur Versorgung der eigenen Armen zu verwenden. Sie sah sich genötigt, das Betteln Auswärtiger zu untersagen und sie durch bestellte Bettelvögte abweisen zu lassen. In der ausschliesslichen Versorgung ihrer eigenen Armen erblickten die Churer Behörden nichts anderes als eine staatsbürgerliche Pflicht, welche «von den Kantonsbehörden ohnehin allen ehrsamten Gemeinden» empfohlen werde.²⁵ Mit einer Mischung aus Überforderung, Nachlässigkeit, oft aber auch aus einiger Selbstherrlichkeit sowie im Bewusstsein ihrer Selbstständigkeit²⁶ zeigten sich die meisten der Aufgabe aber kaum gewachsen.²⁷ Zu den Zuständen im Armenwesen wie grundsätzlich zum bündnerischen Gemeinwesen jener Zeit sparte JOHANN ANDREAS VON SPRECHER nicht mit deutlichen Worten: «Das allgemeine Bedürfnis, die Gesetze bis zu einem gewissen Grad zu beobachten, erhielt sie. Über *den* Teil, der nicht befolgt wurde, bestand ein stillschweigendes Einverständnis unter den Volksführern. Eine Kompensation gegenseitiger Sünden fand statt. Diejenigen, die darunter litten, geduldeten sich. Wurden sie zuweilen laut, so erkaufte man Ablass durch ein Strafgericht.»²⁸ Angesichts aber immer neuer Aufgaben, welche den Gemeinden anheimfielen und die sie zudem mit äusserst beschränkten Personalressourcen zu bewältigen hatten, war die harte Kritik in ihrer Absolutheit kaum gerechtfertigt.

Einigkeit indessen herrschte darüber, dass das grassierende Bettelunwesen als das eigentliche Übel jener Zeit mit allen Mitteln zu bekämpfen war. Die Gemeinden sollten die sich auf ihrem Gebiet befindenden landes- oder kantonsfremden Fahrennden, «Bettler» oder «Vaganten» ausfindig machen. Alle verdächtigen Personen waren des Kantons zu verweisen und auszuschaffen. Einheimische «Vaganten» waren in ihre Heimatgemeinde zu geleiten. Die Gemeinden blieben aber oft untätig und liessen die unerwünschten Personen einfach gewähren. Der Grosse Rat ordnete deshalb 1804 die Verdoppelung des bisherigen Landjägerkorps



Abbildung 9: Doppelporträt bündnerischer Beamter: Landjägermeister (links) und Postkondukteur, zwischen 1855 und 1860. Aus dem *Landjäger-Tournebuch* von Peter Kessler (1799–1875).

Quelle: StAGR, NH 87, Porträt 1.

auf nunmehr acht Mann an.²⁹ Diese waren dazu bestimmt, «den Kanton von allen fremden Landstreichern rein zu halten und dadurch auch dem so lästigen Betteln zu steuern».³⁰ Der Kanton be-

²⁵ StAGR XV 17 e/87.

²⁶ Vgl. auch PIETH (1947), S. 15–16.

²⁷ Vgl. zu den oft überforderten Gemeinden schon oben Teil B.II.1.2.

²⁸ Zit. nach LIVER (1970), S. 352.

²⁹ Zum Vergleich: Auch noch anfangs der 1940er-Jahre bestand das Landjägerkorps erst aus 67 Mann.

³⁰ Publikation des Kleinen Rates betreffend die «Aufstellung einiger Landjäger», in: Offizielle Gesetzessammlung für Graubünden 1805–1813, Erster Band, Zweites Heft, 1806, S. 212–214. Noch bis 1959 wurden die Aufgaben der Kantonspolizei Graubünden in den «Landjägerreglementen» (1813, 1840, 1860 und 1867) rechtlich fixiert. Am 26. Mai 1959 wurde dann die erste Verordnung über die Kantonspolizei vom Grossen Rat erlassen (StAGR C23 «Zugang: Kantonspolizei: Polizeikommando 1832–2017»); vgl. zur Geschichte auch CAMENISCH (2016) sowie N. N.: Aus der Geschichte der Kantonspolizei Graubünden, in: Terra Grischuna 4/1972, S. 190–193.

klagte sich aber bereits 1811 über die Gemeinden und ihre mangelnde Zusammenarbeit mit den Landjägern. Er warf ihnen vor, das «fremde Gesindel» und die «Räuber- und Diebesbanden» nicht zu verfolgen und gewähren zu lassen. In den nach Autonomie strebenden Gemeinden fehlte der notwendige Rückhalt für das Landjägercorps.

Neben den armenpolitischen Zuständen forderte aber auch der aufkommende Wohlfahrtsstaat die finanziellen und organisatorischen Kräfte des im Aufbau begriffenen Bündner Staatswesens. Die Neuordnung der Staatsverwaltung, der Aufbau des Schul-, des Strassen- oder Sanitätswesens beanspruchte Priorität und forderte die Gemeindefinanzen. Letztlich lag es also an einer Vielzahl von Gründen, dass die Bekämpfung der Armut in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts auf grosse Hindernisse stiess und kaum Fortschritte erzielte.

Die armenpolitischen Missstände liessen dem Kanton letztlich keine andere Wahl, als sie mit gesetzgeberischem Handeln zu bekämpfen. Seine Strategie sollte aber breit abgestützt sein. So holte der Kleine Rat im Hinblick auf eine neue Armenordnung im Auftrag des Grossen Rates vom 1. und 17. Juli 1837³¹ und vom 7. Juli 1838³² von allen Gemeinden des Kantons Bericht über deren Armenpflege sowie den Bestand, die Verwaltung und die Verwendung ihrer allfälligen Armenstiftungen ein. Am 22. Juni 1839 erliess der Grosse Rat unter vorgängiger Kenntnisnahme der Gemeindeberichte und der Verhandlungen der Standeskommission vom 27. Februar und 19. März 1839³³ eine elf Artikel umfassende Verordnung.³⁴

2. Bekämpfung des Haus- und Strassenbettels als oberstes armenpolitisches Ziel

Es musste also das hauptsächliche Anliegen der Verordnung betreffend den «Strassenbettel» von 1839 sein, dem sowohl in sittlicher wie auch in geistiger Beziehung schädlichen Bettlerunwesen endlich wirksam zu begegnen.³⁵ Es galt, den Ursa-

chen der Hilfsbedürftigkeit der Personen auf den Grund zu gehen. Jene Bedürftigen, welche dem Bettel ohne Not nachgingen und ihre Verelendung selber verschuldet hatten, sollten allenfalls der Zwangsarbeitsanstalt zugeführt oder in eine Erziehungsanstalt eingewiesen werden. Es oblag allerdings den kommunalen Armenordnungen, «Besserungs- und Strafmittel» gegen den Hausbettel vorzusehen, wobei zuerst auch mildere Massnahmen zur Anwendung kommen konnten. Eine Art Stufenordnung sah etwa die Gemeinde Tamins in ihrer neuen Armenordnung von 1850 vor. Danach sollten «arbeitsfähige Mannspersonen, welche aus Liederlichkeit oder Arbeitsscheu in den Zustand von Unterstützungsbedürftigkeit geraten» waren, zuerst ermahnt werden. Sollte dies nichts helfen, so wurden als weitere Disziplinierungsmittel Verlust des Stimmrechts,³⁶ dann Arrest und schliesslich «Versorgung in Fürstenau» angedroht.³⁷

Nach zeitgenössischer Anschauung und vor dem Hintergrund des bürgerlichen Wertesystems rechtfertigte die Bedrohung durch den Bettel solche polizeilich motivierten Zwangsmassnahmen bzw. verlangte sie gar.³⁸ Die Gesellschaft musste vor den Gefahren der selbst verschuldeten Armut geschützt und vor ihren Ängsten und Unsicherheiten bewahrt werden.

«Zunahme oder Abnahme des Bettels in einem Lande ist jedenfalls der sicherste Prüfstein für den Grad der Ordnung oder Unordnung auf dem Gebiete seines Armenwesens, ja wir glauben mit der Behauptung nicht zu irren, dass mit dem Fortbestand des Bettels, und wäre es auch nur im geringen Masse, ein gedeihlicher Zustand des Armenwesens ohne Erfolg angestrebt wird» (StAGR XV 17 a/31).

³⁶ Als weitere «Ehrenfolgen» der Armut kamen auch ein Wirtshausverbot oder der Entzug der Niederlassung in Betracht (vgl. Der Armenpfleger 3/1914–15, S. 17). Die Feststellung von MIRER (1922), dass Graubünden keine Ehrenfolgen der Armut kenne, trifft in dieser Absolutheit also nicht zu, zumindest nicht für das 19. Jahrhundert (S. 75).

³⁷ Vgl. BM 1850, S. 68–70.

³⁸ Vgl. etwa ALLEMAN (1948), S. 29–30.

³¹ Vgl. VGR 1837, S. 190–191.

³² Vgl. VGR 1838, S. 100.

³³ Vgl. StAGR CB II 959, S. 37–39.

³⁴ StAGR XV 71a/7; VGR 1839, S. 42–49.

³⁵ Dem «absoluten Bettelverbot» (MEYER [1988], S. 132) kam weiterhin oberste Priorität zu. Auch noch 1853, also 14 Jahre später, betonte die Armenkommission die nach wie vor zentrale Bedeutung des Bettels mit den Worten:

3. Aufbau und Organisation des Armenwesens: Zaghafte Inpflichtnahme der Gemeinden

Das mit den Kantonsverfassungen von 1803 und 1814 konzipierte heterogene bündnerische Staatswesen in Form eines föderativen Bundesstaates³⁹ erwies sich als wenig geeignet, das drängende Armutsproblem mit der erforderlichen Ernsthaftigkeit anzupacken. Die Gemeinden zeigten sich weder fähig noch willens, mit wirksamen Mitteln der Armut entgegenzutreten.

3.1. *Das Armenwesen als koordinationsrechtliche Aufgabe des Kantons*

Die Behebung der armenpolitischen Missstände konnte nicht weiterhin allein den Gemeinden zugemutet werden. Mit der Zeit wuchs die Erkenntnis, dass es für wirkliche Fortschritte in der Armutsbekämpfung weiterer Akteure bzw. einer führenden Hand bedurfte. Hatte sich im alten Freistaat die Gesamtrepublik der Armenproblematik gegenüber ohnmächtig gezeigt, besannen sich die kantonalen Behörden angesichts des immer drängenderen Armenproblems nun vermehrt ihrer eigenen Verantwortung. Die Einsicht begann zu reifen, dass die Armenpflege auch eine staatliche Angelegenheit sei.

Es bestand ein gesellschafts- und realpolitisches Einvernehmen darüber, dass eine befriedigende Lösung des Bettelwesens letztlich nur in einer kantonalrechtlich organisierten, für alle Gemeinden verbindlichen Armenpolitik liegen konnte.⁴⁰ Sodann reifte auch die Erkenntnis, dass dabei die Gemeinden stärker in die Pflicht genommen werden sollten.

3.2. *Dezentrale Organisation mit vielen überforderten Gemeinden*

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden die Gemeinden vom erstarkenden Kanton vermehrt zur Erfüllung von Aufgaben sozialer und polizeilicher Natur herangezogen. Der Staat vergrösserte den Einfluss auf ihren Aufgabenkreis und auf die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Organisation. Ihre Abhängigkeit von der über-

geordneten staatlichen Ebene wurde damit immer stärker. Bisherige⁴¹ und künftig den Gemeinden übertragene Aufgaben sollten durch neue oder schon vorhandene Gemeindeorgane gehörig verwaltet werden.⁴² Neben den Aufgaben im Schul-, Strassen- und Forst- sowie im Steuerwesen war das auch im Armenwesen der Fall, das ein immer wichtigerer Zweig der Verwaltung wurde.

Aufgrund dieser staatsrechtlichen Entwicklung wies die Armenordnung von 1839 denn auch einen starken organisationsrechtlichen Bezug auf. Die «ökonomischen Gemeinden», d.h. die Nachbarschaften, wurden angehalten, eine kommunale Armenkommission (zu welcher auch der Ortspfarrer zugezogen werden konnte) oder wenigstens einen Armenvogt (Spendvogt)⁴³ zu bezeichnen.⁴⁴ Damit sollte das Armenwesen auch auf Gemeindestufe nicht mehr der zufälligen gemeindlichen Organisation überlassen werden.⁴⁵ Viele Gemeinden sahen sich aber ausserstande oder aber auch nicht willens, eine entsprechende Gemeindebehörde zu bestellen. So verfügten 1840 90 Gemeinden noch über keine eigene Armenverwaltung.⁴⁶ Der organisatorische Aufbau fiel ihnen auch in den folgenden Jahren nicht leicht. Zehn Jahre später besaßen dann immerhin 50 Gemeinden Armenkommissionen, welche 1840 noch keine hatten.

Auf Kantonsebene wurden zwecks «besserer Handhabung einer guten Armenpolizei» elf Bezirke mit je einem Bezirkskommissar gebildet.⁴⁷ Neben der direkten Aufsichtsfunktion über die Gemeinden ihres Bezirks waren die Kommissäre auch verpflichtet, der obersten kantonalen Behörde jährlich

⁴¹ Zu den bisherigen Aufgaben gehörten jene, die ihren Ursprung in den ehemaligen ökonomischen Nachbarschaften hatten, wie vor allem die Verwaltung der Alpen, Wälder und Weiden.

⁴² PEDOTTI (1936), S. 41.

⁴³ Art. 3 AO 1839; der Armen- oder Spendvogt war der Verwalter des Armenvermögens, dem auch die Armenpflege in materieller Hinsicht unterstand. Der Ausdruck stammt aus Zeiten, da die Armen an gewissen Tagen ihre Spenden, sei es in Geld oder Naturalien, d.h. also das Spendgut, erhielten (vgl. SPRECHER [1942], S. 174, Anm. 17).

⁴⁴ Vgl. Art. 3 AO 1839.

⁴⁵ Die Tätigkeit der Gemeindearmenkommissionen lag vorab im Aufbau, in der Vermehrung, der Verwaltung und der zweckmässigen Verwendung der Armengüter.

⁴⁶ Vgl. Rechenschaftsbericht der kantonalen Armenkommission vom Juni 1840.

⁴⁷ Art. 4 AO 1839, Ziff. I. Art. 4 AO 1845 und Art. 12 AO 1849; die politische Aufteilung des Kantons in (zunächst 14) Bezirke (und Kreise) erfolgte erst mit dem Gesetz über die Einteilung des Kantons in Bezirke und Kreise vom 1. April 1851 (aRB, S. 17).

³⁹ RATHGEB (2003a), S. 95.

⁴⁰ MIRER (1922), S. 9; PIETH (1947), S. 18.

Bericht über den Zustand des Armenwesens zu erstatten.⁴⁸ In der Funktion als höchstes kantonales Organ des Armenwesens wurde der dreiköpfige Erziehungsrat bezeichnet,⁴⁹ welcher mit Beschluss des Grossen Rates vom 11. Juli 1840 für die das Armenwesen betreffenden Geschäfte künftig als «Armenkommission» bezeichnet wurde.⁵⁰ In dieser Funktion war die Behörde verantwortlich für die Beaufsichtigung und Regulierung des Armenwesens im ganzen Kanton.

4. Revisionen 1845 und 1849: Erste Anfänge einer präventiv wirkenden Armenpflege

Die Erfahrungen mit der Verordnung von 1839 liessen bald einmal ihre Mängel zutage treten. Diese offenbarten sich vor allem auf zwei Ebenen: Einmal wurden die Pflichten der Gemeinden gegenüber ihren unterstützungsbedürftigen Einwohnern immer noch nur unzureichend erfüllt. Sodann versprach man sich auch in der Änderung des organisationsrechtlichen Aufbaus des Armenwesens eine Verbesserung der Zustände. Die Erkenntnisse führten zu zweimaligen Revisionen der Armenordnung im Juni 1845⁵¹ und im Juni 1849.⁵²

Die Armenordnung von 1839 hatte die Gemeinden zwar verpflichtet, den Strassenbettel zu untersagen, und sie dazu angehalten, ihre Armen zu versorgen. Aber die Befürchtungen, dass dies nur unzureichend geschehe, bestätigten sich in den folgenden Jahren. Viele Gemeinden gestatteten den Armen ausdrücklich oder stillschweigend, in ihrer eigenen Gemeinde dem Hausbettel nachzugehen, mit welchem sich auch der verpönte Bettel auf den Strassen und jener von einer Gemeinde in die andere verband. Als wirksames Mittel gegen diese Unsitte sollten die «schuldigen» Gemeinden nun angehalten werden, von ihren wohlhabenderen Gemeindemitgliedern freiwillig Beiträge an

Geld und Lebensmitteln zu sammeln. Durch eine zweckmässige Verteilung dieser Mittel, so die Vorstellung, sei es möglich, «die wirklich Armen auf eine viel geregeltere Weise zu erhalten, sie dem Müssiggange zu entreissen und an Tätigkeit zu gewöhnen».⁵³ Erste zaghafte Präventionsgedanken begannen zu reifen.

Sodann machte mit der «veränderten Einrichtung des Erziehungsrates»⁵⁴ auch eine organisationsrechtliche Frage eine Revision der Armenordnung von 1839 notwendig. Anstelle des bisherigen Erziehungsrates, welchem die Aufsicht über das Armenwesen zustand,⁵⁵ wurde 1845 eine Kantonal-Armenkommission aus drei Mitgliedern eingesetzt. Neben der Beaufsichtigung auch der Zwangsarbeitsanstalt in Fürstenua fiel ihr ebenso die Aufgabe zu, die Gemeinden zur Stiftung oder Vermehrung des Armengutes zu ermuntern und diese ganz allgemein in ihren Anstrengungen zu unterstützen bzw. sie zur Pflichterfüllung anzuhalten.⁵⁶ Noch immer aber wurde diese Einmischung in die ökonomischen Souveränitätsrechte vielfach als fragwürdige Beschneidung der nach Autonomie strebenden Gemeinden aufgefasst.

Die nochmals revidierte Armenordnung von 1849 hielt am unbedingten Bettelverbot in der eigenen Gemeinde fest. Neuland beschritt der Grosse Rat aber mit der kantonalen Unterstützung zu wenig leistungsfähiger Gemeinden in Form von direkter Hilfeleistung in Lebensmitteln oder Geld bzw. durch Zuschüsse aus der kantonalen Hilfskasse. Auch wurde den Gemeinden neu empfohlen, als Hilfsmittel den arbeitsfähigen und -willigen Individuen Arbeit zu verschaffen.⁵⁷ Zum ersten Mal versuchte der Kanton damit, das Armenwesen nicht nur mit rein polizeilichen Massnahmen im Sinne staatlicher Zwangsgewalt zu regeln. Vielmehr lag sein Bestreben nun auch darin, die Quellen der Armut mit einem Instrument der eigentlichen Armenpflege stopfen zu helfen. Sodann aber bildete der Hinweis zur Arbeitsbeschaffung auch den ersten Schritt hin zu einer präventiv wirkenden Armutsbekämpfung. Es sollte nicht nur bestehende Armut bekämpft, sondern künftige Bedürftigkeit vermindert oder gar verhindert werden.

⁴⁸ Vgl. Art. 7 AO 1839, Ziff. II. Art. 6 AO 1845, Art. 15 Abs. 4 und 5 AO 1849.

⁴⁹ Vgl. Art. 5 AO 1839; die Kantonal-Armenkommission hatte über den «Zustand des Armenwesens» im Kanton dem Kleinen Rat zuhanden des Grossen Rates Bericht zu erstatten (Art. 8 AO 1839, Ziff. II. Art. 7 Abs. 2 AO 1845, Art. 9 Abs. 5 AO 1849), womit diesem die eigentliche «politische Oberaufsicht» über das Armenwesen zukam.

⁵⁰ Vgl. VGR 1840, S. 118; Ziff. II. Art. 1 AO 1845.

⁵¹ Nachtrag zum 4. Band der AGS 1845, V. Suppl.-Heft, S. 19–26.; VGR 1845, S. 42–48.

⁵² VGR 1849, S. 33–48.

⁵³ VGR 1845, S. 42.

⁵⁴ VGR 1845, S. 44.

⁵⁵ Art. 5 AO 1839.

⁵⁶ Vgl. Art. 1 und 7 AO 1845.

⁵⁷ Art. 17 AO 1849; damit wurde einem weiteren von Salis-Marschlins 1806 erhobenen Postulat entsprochen. Er hatte die Verdienstlosigkeit als Hauptquelle des Verarmens benannt (VON SALIS-MARSHLINS [1806], S. 208).

1839	1849	Funktion
Erziehungsrat (3 Mitglieder)	Kantonale Armenkommission (3 Mitglieder)	Obere Aufsichtsbehörde
Bezirkskommission (11 Bezirke)	Bezirkskommission (14 Bezirke)	Untere Aufsichtsbehörde
Gemeinde-Armenkommission	Gemeinde-Armenkommission (mindestens 3 Mitglieder)	Vollzug

Grafik 3: Behördenorganisation im bündnerischen Armenwesen.

An der Organisation des Armenwesens hingegen änderte sich nichts Grundlegendes. Die Gemeindearmenkommissionen, die Bezirksarmenkommissionen⁵⁸ sowie die kantonale Armenkommission bildeten nach wie vor die zuständigen Behörden für den Vollzug des Armenwesens. Die obige Grafik illustriert die organisationsrechtliche Entwicklung.

5. Die Unterstützungsbedürftigen: Ihre Kategorisierung und deren praktische Handhabung

Seit frühneuzeitlicher⁵⁹ Armenpolitik bildete die Frage, welcher Personenkreis für den Bezug von Fürsorgeleistungen der Allgemeinheit berechtigt sein solle, Gegenstand gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen. Im Weiteren stand aber stets auch das notwendige Äquivalent der Unterstützungsbedürftigen, nämlich die Problematik des unterstützungspflichtigen Gemeinwesens und damit des Unterstützungsträgers, im Zentrum der Diskussionen.

5.1. *Veränderte Wahrnehmung der Armen und der Armut*

Das Bettelwesen erfüllte im Mittelalter (aus kirchlich-theologischer Sicht) eine doppelt positive Funktion. Mit dem Spenden von Almosen erhoffte der Christ, das ewige Seelenheil erkaufen zu können. Aber auch den Armen war mit diesem Akt

eine bedeutende Rolle zugeordnet, indem sie als Gegengabe für das ewige Heil der Spendenden beteten.⁶⁰ Die Krisen des Spätmittelalters mit ihren Hungersnöten und Kriegen veränderten die Wahrnehmung und die Bewertung von Armut. Mit dem Wandel von sozialen Normen begann man, die Armen in Kategorien zu unterteilen. Ausläufer einer solchen Zuordnung reichen bis in die Gegenwart.

5.2. *«Würdigkeit» bzw. «Unwürdigkeit» als Unterstützungskriterium*

Um die Unterstützungswürdigkeit der Armutsbetroffenen beurteilen zu können, musste also nach den Quellen ihrer Bedürftigkeit gefragt werden. Nach zeitgenössischer Ansicht war die Armut verschuldet, wenn es der Betroffene versäumt hatte, für seinen Unterhalt zu sorgen. Selbst verschuldete Armut musste sich auch jener vorwerfen lassen, welcher mit seinen Mitteln verschwenderisch umging. «Arbeitsscheu», «Müssiggang» und «Vagantentum» waren die Prädikate, mit denen jene bedacht wurden, die ihren Lebensunterhalt mit Betteln, Prostitution oder Kleinkriminalität verdienten und die als nicht unterstützungswürdig stigmatisiert wurden.⁶¹ Demgegenüber galten als unverschuldet in Armut geraten jene Personen, welche durch nicht voraussehbare Ereignisse daran gehindert wurden, sich einen Erwerb zu verschaffen – wie etwa wirtschaftliche Krisen, Epidemien oder Natur- und Brandkatastrophen einerseits oder Krankheit, Gebrechen, Greisenalter usw. andererseits. Nur solche unterstützungswürdige und einen ehrbaren Lebenswandel führende

⁵⁸ Analog der Bezirksgerichte wurde der Kanton aber neu in 14 anstatt wie bisher elf Bezirke unterteilt (vgl. VGR vom 4. November 1848, S. 92).

⁵⁹ Mit der Frühneuzeit wird üblicherweise das Zeitalter zwischen dem Spätmittelalter (Mitte des 13. Jahrhunderts bis Ende des 15. Jahrhunderts) und dem Übergang vom 18. zum 19. Jahrhundert bezeichnet.

⁶⁰ Vgl. grundlegend dazu etwa BRÄUER (2010), BUTTERWEGGE (2001), FISCHER (1982), PAUGAM (2008), RHEINHEIMER (2000).

⁶¹ Vgl. dazu etwa SASSNICK (1989b).

und sesshafte Arme konnten letztlich auf obrigkeitliche Fürsorge hoffen. Diese Kategorisierung der Armen prägte von nun an die Politik der Fürsorge auf massgebende Weise.⁶²

5.2.1. Offene Umschreibung gemäss Armenordnung ...

Auch die Armenordnung von 1839 basierte auf dieser Unterscheidung. Sie umschrieb mit den «hülfebedürftigen Bürgern und Angehörigen»⁶³ den Kreis der Unterstützungswürdigen sehr offen und unbestimmt.⁶⁴ Die revidierte Armenordnung 1849 definierte die Unterstützungswürdigkeit präziser und anhand von zuordnenden Kriterien. Danach zählten jene dazu, «welche erwiesenermassen ausser Fall sind, aus eigenen Mitteln oder durch Arbeitsverdienst sich und den Ihren auch nur den nothdürftigsten Lebensunterhalt zu verschaffen».⁶⁵ Diese Anforderungen räumten den mit dem Vollzug der Armenordnung betrauten Behörden einen weiten Beurteilungsspielraum ein.

5.2.2. ... und unterschiedliche Praxis auf Gemeinde- und Kantonsebene

Eine zentrale Rolle bei der praktischen Umsetzung der Armenordnung nahmen bezeichnenderweise die Bezirkskommissäre ein, denn noch immer misstrauten die kantonalen Obrigkeiten der Loyalität der Gemeinden. Saumseligkeit und Nachlässigkeit bildeten weitere Untugenden, welche der Kanton vielen von ihnen bei der Erfüllung ihrer

Pflichten immer noch unterstellte.⁶⁶ Zwischen den Bezirkskommissären und der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden entstand deshalb mitunter ein beträchtliches Spannungsfeld. Dieses wurde zusätzlich dadurch gefördert, als zwischen den beiden staatsrechtlichen Ebenen – Kanton hier, Gemeinden da – unterschiedliche Interessenlagen bei der Bekämpfung der Armut vorherrschten: Bei den Bezirks- bzw. kantonalen Behörden standen das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung und ganz allgemein die erwähnte Verbindlichkeit bestimmter bürgerlicher Verhaltensweisen⁶⁷ im Zentrum ihrer Anstrengungen. Bei den Gemeinden andererseits dominierten in erster Linie ökonomische Überlegungen, weshalb sie im Zweifelsfall einem Bedürftigen den Stempel «unwürdig» aufdrückten. Sie empfanden die Ordnungsbemühungen des Staates ihrer «Autonomie» zuwiderlaufend, wenngleich auch für sie eine Klassifizierung der Armen und ein systematisches Vorgehen im Kampf gegen Armut eine unabdingbare Notwendigkeit darstellte.

Den Gemeindearmenkommissionen konnte aus Sicht des Kantons bei der praktischen Zuordnung in die Unterstützungskategorien nicht freie Hand gelassen werden. Als eigentliche «Lenkungsinstrumente»⁶⁸ dienten ihnen deshalb die Berichte der Bezirkskommissäre. Aber auch diese gaben die Kriterien für die Unterstützungswürdigkeit nicht selbstbestimmt vor. Entscheidend für die Praxisfestlegung waren die von der Kantonalen Armenkommission periodisch erlassenen «Instruktionen für Armenkommissäre».⁶⁹ Diesen Dokumenten kam im Hinblick auf die Frage, ob eine hilfsbedürftige Person unterstützungsberechtigt war oder nicht, letztlich die Funktion eines eigentlichen Gradmessers zu. Die Bezirkskommissäre nahmen deshalb nur eine, wenn für die Umsetzung auch wichtige Mittlerfunktion zwischen den Gemeindearmenkommissionen und dem Erziehungsrat bzw. der Kantonal-Armenkommission ein.

Die kantonalen Weisungen verfolgten das Ziel, die Kategorie der Unterstützungswürdigkeit kan-

⁶² Eine Art verwandte Einteilung war jene in «verschämte» und «unverschämte» Arme. Zu den Ersteren gehörten solche, die sich trotz prekärer ökonomischer Lage von sich aus nicht zur Unterstützung meldeten, weil sie sich schämten, während zu den zweiten die frechen, aufdringlichen Bedürftigen zählten (vgl. Der Armenpfleger 5/1942, S. 26).

⁶³ Die staatliche Massnahme einer Gemeinde aufgezwungenen oder von dieser aus eigenem Willen aufgenommenen «Angehörigen» verfügten, gleich den Bürgern, über ein Niederlassungsrecht in der Gemeinde und konnten von dieser nicht weggewiesen werden. Im Unterschied zum Bürger besass der Angehörige hingegen keinen Anspruch auf das Nutzungsvermögen und verfügte auch über keinerlei Stimm- und Wahlrecht (vgl. etwa BOLLIER [2000], S. 139–140; DAZZI [2008a], S. 57–58; PEDOTTI [1936], S. 43–44). Nach Dazzi wurde die Kategorie der Angehörigen erst 1815 geschaffen (DAZZI [2008a], S. 57, mit Hinweis auf DOSCH [1913], S. 5).

⁶⁴ Art. 1 Abs. 2 AO 1839; auch Ziff. I. Art. 1 Abs. 2 AO 1845.

⁶⁵ Art. 1 AO 1849; nach Art. 17 Abs. 4 derselben obliegt der Gemeindearmenkommission, bei der Benutzung und Verwendung der Unterstützungsmittel auf die «dürftigen und würdigen Armen Bedacht zu nehmen».

⁶⁶ RAGETH (2012), S. 62–66, der den «Schlendrian» als hierfür bezeichnenden Schlüsselbegriff verwendet (S. 63).

⁶⁷ Ebd., S. 74.

⁶⁸ StAGR XIV 3 a; nach RAGETH (2012) hatte die Einteilung bedürftiger Menschen in «würdige» und «unwürdige» Individuen auch bei den Bündner Armenkommissaren eine ununterbrochene Anwendung erfahren (S. 76).

⁶⁹ StAGR XIV 1 d 3–4; diese wiesen den eigentlichen Charakter von Anweisungen oder Auslegungshilfen zuhanden der Bezirkskommissäre auf.

tonsweit nach einheitlichen Kriterien anzuwenden. Es sollte künftig nicht mehr der unabhängigen, individuellen Beurteilung jedes einzelnen Kommissärs überlassen werden, ob er eine Person als unterstützungswürdig einstufte oder nicht. So hatte etwa noch im Jahr 1847 ein Bezirkskommissär für die 902 von ihm als unterstützungsbedürftig eingestuften Personen ein eigenes, vierstufiges Klassifizierungsschema angewendet. Er trennte die Armen zunächst nach ihrer möglichen Arbeitsfähigkeit (arbeitsfähig oder arbeitsunfähig),⁷⁰ daraufhin nach der Frage der Würdigkeit («würdig» oder «unwürdig»);⁷¹ Zwar erwies sich dieses Klassifizierungsmuster durchaus als zweckmässig und zukunftstauglich, weshalb sich die Unterstützungspraxis denn auch meistens daran orientierte. Von einer gemeinsamen Einteilungspraxis war man aber noch weit entfernt. 1852 versuchte der Kanton deshalb erstmals, den Bezirkskommissären zuhanden der Gemeindefürsorgekommissäre gewisse Leitplanken bei der Einschätzung der Unterstützungsberechtigung einer Person zu setzen. Die Gemeinden hatten ein «genaues Augenmerk darauf (zu) richten, dass Individuen, welche wegen leichtsinnigen, lüderlichen Lebenswandels sammt den Ihrigen der ökonomischen Zerrüttung und damit der Hilfsbedürftigkeit mit schnellen Schritten zueilen, zeitig bevogtet, und wenn eine solche Massnahme keinen befriedigenden Erfolg hat, der Zwangsarbeitsanstalt in Fürstenaubühl überwiesen werden».⁷² Dennoch liess sich nicht verhindern, dass sich eine bezirksweise unterschiedliche Praxis bei den Zuordnungsmerkmalen wie «Lüderlichkeit», «Arbeitsscheu», «Faulheit», «Schmarotzer» oder anderer Negativeigenschaften entwickelte bzw. aufrechterhielt. Entweder wurde die Person als «würdig» und damit als unterstützungswürdig erkannt, oder dann galt ihre Not als selbst verschuldet, womit sie nicht in den Genuss öffentlicher Fürsorge kamen.

In vielen Fällen war die Zuordnung aber nur vordergründig das Resultat einer objektiven Einschätzung der Unterstützungswürdigkeit. Entscheidendes Kriterium bildete dann vielmehr der Zustand der Gemeindefinanzen. Deren Schutz genoss bei den Nachbarschaften als den ökonomischen Gemeinden oberste Priorität. Ihre starke staatsrechtliche Stellung bestärkte sie lange in der

Gewissheit, mit keinen nachteiligen Folgen rechnen zu müssen.⁷³ Dem Kanton standen die für die zwangsweise Durchsetzung seiner Anordnungen notwendigen Mittel vorderhand noch nicht zur Verfügung.

6. Das Bereitstellen eines Armengutes als grosse Herausforderung

Die Gemeinden sahen sich bis Mitte des 19. Jahrhunderts vor enorme Herausforderungen organisatorischer, personeller und vor allem auch finanzieller Natur gestellt. Neben der ihnen historisch übertragenen Armenpflege wurden ihnen wie gesehen weitere zentrale Aufgabenbereiche übertragen, deren Finanzierung sie zu übernehmen hatten. Ihre grösste Sorge aber galt den drückenden Armenlasten, für deren Bewältigung sie ein spezielles Armengut zu bilden hatten, welches sie zwingend in den Dienst der Armenpflege stellen mussten. Ein Beschluss des Grossen Rates vom 27. Oktober 1847⁷⁴ verpflichtete die Gemeinden ausserdem, ihr Armengut vom übrigen Gemeindevermögen auszuscheiden und getrennt zu verwalten. Zudem seien «die bestehenden und noch zu stiftenden Armenfonds auf sicheres Unterpfand oder durch Anlage bei der Kantonal-Sparkasse gehörig sicherzustellen». Mit der Sicherungsvorschrift sollten diese Vermögensteile dem Armenwesen als einer besonders wichtigen Gemeindeaufgabe vorbehalten bleiben und in ihrer Substanz nicht gefährdet werden.

6.1. Der Armenfonds als Teil des Armengutes

Wie die armenrechtliche Literatur allgemein, differenzierten auch die bisherigen Ausführungen nicht zwischen den beiden für das Armenwesen zentralen Begriffen «Armengut» und «Armenfonds». Vielfach wurden und werden sie trotz ihres unterschiedlichen Gehalts gleichbedeutend verwendet. Es drängt sich deshalb der Versuch einer Klärung auf.

⁷⁰ So z. B. auch der Armenbericht des Bezirks Plessur von 1853 (StAGR XIV 3 a); in diesem Sinne ähnlich bereits VON SALIS-MARSCHLINS (1806), S. 208–210.

⁷¹ RAGETH (2012), S. 76–77.

⁷² StAGR XIV 1 d 3.

⁷³ Vgl. auch KUSTER (2017), S. 98–99.

⁷⁴ VGR vom 27. Oktober 1847, S. 219–220.

Das für die Armenpflege benötigte Vermögen im Eigentum der (Bürger-)Gemeinde konnte aus völlig unterschiedlichen Vermögenswerten wie Geld, Wertpapieren oder auch Gebäuden mit landwirtschaftlichen Betrieben samt Inventar und Einrichtungen, Grundstücken usw. bestehen.⁷⁵ Diese Vermögensmasse bildete das Substrat der Gemeinde, also jene materielle Grundlage, die ihr die Erfüllung ihrer armenrechtlichen Verpflichtungen ermöglichte. Das Gemeindevermögen in seiner Gesamtheit entsprach dem **Armengut**.

Demgegenüber liegt es im Wesen eines Fonds ganz allgemein, dass er als ausgeschiedener Vermögenskomplex in seiner inneren Substanz ungeschmälert erhalten bleiben und so in den Dienst der zweckbestimmten Aufgabe gestellt werden soll. Die Funktion des spezifischen **Armenfonds** bestand demnach darin, dass er mit seinem Bestand in gewissem Masse Garantie für dauernde Möglichkeit öffentlicher Armenpflege leisten sollte.⁷⁶ Der Armenfonds bzw. das Hauptgut als solches durfte demnach nur in dringenden Fällen und mit besonderer Bewilligung des Kleinen Rates angegriffen werden.⁷⁷ Wird nun für das Wesensmerkmal eines Fonds vorausgesetzt, dass ausnahmsweise nicht nur dessen Erträge für die Erfüllung des Fondszwecks eingesetzt werden dürfen, sondern in geringem Masse auch das Stammgut, sind von den denkbaren Vermögensarten für den Fonds grundsätzlich nur diejenigen verwertbar, die verzehrbar sind. Das sind im Wesentlichen Geld, Wertpapiere und sonstige Forderungen. Ein Fondsvermögen kann sich daher nur oder zumindest zum überwiegenden Teil aus eben solchen Werten zusammensetzen. Umgekehrt formuliert, kann nicht das gesamte oder nicht einmal der überwiegende Teil des Vermögens in unverbrauchbaren Sachen und Werten (z. B. Gebäuden, Grundstücken,

Einrichtungen) bestehen.⁷⁸ Der verzehrbare Teil muss also einen wesentlichen Teil des Vermögens bilden. Ausgehend von dieser begrifflichen Einordnung gehören – worauf schon ihre Bezeichnung hinweist – die verschiedenen Fonds wie z. B. der Armenfonds und die weiteren der Armenpflege dienenden Fonds zum Vermögen des «Armenfonds». In ihrer Funktion trugen sie zur Unterstützung der Armen bei, waren also Teil des Armengutes. Demgegenüber dienten die im Eigentum einer Gemeinde stehenden Armen-, Kranken- und weitere der Armen- und Altersfürsorge dienenden Grundstücke⁷⁹ als solche nicht direkt mit ihrem Vermögenswert, aber immerhin indirekt, d. h. mit ihren Erträgen, den Bedürfnissen für die Armenpflege, weshalb sie nicht dem Armenfonds zuzurechnen, wohl aber zum «Armengut» zu zählen waren. Zusammenfassend kann deshalb gesagt werden, dass der Armenfonds stets Teil des umfassenderen Armengutes bildete, dass Letzteres aber noch aus weiteren Vermögenswerten bestehen konnte. Die Bezeichnung «Armengut» beinhaltete damit als Oberbegriff das gesamte Vermögen der Armenpflege einer Gemeinde.

6.2. Vielfältige Herkunft, uneinheitliche Zusammensetzung, ungleiche Bestände⁸⁰

Die Armenfürsorge war seit der Reformation Pflicht der Gemeinden. Die notwendigen Mittel schöpften sie aus der bei den Gottesdiensten gespeisten Kollektenkasse. Der Einzelne stand aber trotzdem in der Verpflichtung seinem bedürftigen Nachbarn und Verwandten gegenüber. Vermächtnisse und Stiftungen lauteten immer häufiger zugunsten von Privaten. Aus solchen Zuwendungen gingen schliesslich die Armen- oder Spendfonds hervor. Man gab den Bedürftigen in jener Zeit gewöhnlich nicht bares Geld, sondern Lebensmittel wie etwa Butter und Käse. In anderen Gegenden teilte man

⁷⁵ Die Ausführungen zur Beispielgemeinde Chur zeigen die Vielfältigkeit der Mittel (vgl. Kap. V.6.1.).

⁷⁶ Vgl. MIRER (1922), S. 46, mit Hinweis auf LAMPERT Ulrich: Die kirchlichen Stiftungen, Anstalten und Körperschaften nach öffentlichem Recht, Zürich 1912.

⁷⁷ § 10 lit. c Armenordnung 1857; vgl. auch RP III Nr. 2054 vom 11. März 1914, und KA 1914, S. 162.

⁷⁸ Vgl. STOLZLECHNER (1982), S. 22.

⁷⁹ Im Beispiel der Bürgergemeinde Chur wiesen der Inventarwert des Bürgerheims und der Waisenanstalt ein Mehrfaches der für die Armenpflege eingesetzten Erträge aus. Dasselbe galt allgemein für alle Altersheime, Spitäler usw.

⁸⁰ Vgl. zur entsprechenden Situation unter der Armenordnung von 1856 unten Kap. IV.7.3.

an Arme von Zeit zu Zeit Allmendboden zur Urbarmachung und unentgeltlichen Benutzung oder für sehr bescheidenen Zins aus.⁸¹ Im Oberhalbstein, im Oberland oder an anderen Orten wurden an hohen Festtagen Lebensmittel, die aus Spendfonds oder aus Kollekten angeschafft worden waren, abgegeben. Was der alte Dreibündenstaat in dieser Richtung unternahm, geschah auf freiwilliger Basis.⁸² Angesichts weitverbreiteter und zunehmender Armut konnte dies auf Dauer nicht genügen. Es bedurfte in erster Linie eines ausreichenden und vielfältig zusammengesetzten Armengutes, dessen Verwendung in organisatorische Bahnen zu lenken war. Den meistens armen Gemeinden fiel es aber schwer, produktives Land gratis oder gegen einen kleinen Zins zur Bebauung oder als Sömmerungsland für etwas Vieh abzugeben.

6.2.1. Schwieriges Beschaffen von Unterstützungsmitteln

Schon der mehrfach zitierte armenpolitische Pionier CARL ULYSSES VON SALIS-MARSHLINS hatte in seinem Programm postuliert, dass sich die Gemeinden die erforderlichen Mittel für eine wirkungsvolle Armutsbekämpfung in Form von Armenfonds zwingend zu beschaffen hätten. Neben dem Abstellen jeglichen Bettels als erste Forderung eines zweckmässig organisierten Armenwesens erkannte er sogleich die «planmässige Einrichtung eines Armenfonds und in der weislichen Verwaltung desselben».⁸³ Zwar verwies er auf einige vorbildliche Gemeinden mit bestehenden Armenstiftungen wie Davos (wo aus den Zinsen eines Fonds von 17 000 fl.⁸⁴ den Armen Lebensmittel und Geld ausgeteilt wird), Klosters (Armenfonds von etwa 10 000 fl. an Kapital und Boden), Seewis (Armenfonds von etwa 3000 fl., Abgabe von Geld, Mehl oder Schmalz an die Armen) oder auch Disentis (Armenstiftung, welche jährlich ungefähr 90 Viertel Korn bezieht). In keiner dieser und weiterer erwähnten Gemeinden mit Armenfonds werde dieser aber nach den Grundsätzen einer zweckorientierten Armenpflege verwendet.⁸⁵

SALIS-MARSHLINS beliess es aber nicht bei der Kritik, sondern unterbreitete gleich selber einige teils kreativ anmutende Vorschläge der Mittelbeschaffung. So könnten etwa die bisher den Bettlern gereichten Almosen dem Armenfonds gespendet, Löser⁸⁶ gewidmet, der Armenfonds bei der Austeilung von Holzlösern, bei der jährlichen Austeilung des Molken in den Alpen oder bei Vermächtnissen von Personen ohne nahe Verwandte oder schliesslich auch bei «erfreulichen Gelegenheiten» wie Taufen, Hochzeiten usw. in Form eines Beitrages berücksichtigt werden.⁸⁷ Die Spendvorschläge waren auf die vielfältigen praktischen Bedürfnisse der Armengenössigen ausgerichtet.

Im Vorfeld der Armenordnung startete die kantonale Armenkommission eine kantonsweit angelegte Umfrage über Höhe und Zusammensetzung der gemeindlichen Armenfonds. Die Ergebnisse bestätigten die Ansicht des armenpolitischen Vordenkers. 92 Gemeinden wiesen eine Gesamtsumme von fl. 232 643.43 kr. (ca. 395 500.– Franken⁸⁸) kapitalisierter⁸⁹ Armenfonds mit einem jährlichen Ertrag von fl. 9 709.56 kr. aus. Beinahe ein Drittel dieses Ertrages fiel der Stadt Chur zu, deren Armenfonds von fl. 67 000 jährlich fl. 2 700 rentierte. 136 Gemeinden hatten gar keine Armenstiftungen, womit alles Fehlende der Privatwohlthätigkeit aufgebürdet war.⁹⁰ Die Mehrzahl der Gemeinden hatte es also versäumt, für ein genügendes Armengut zu sorgen – zu stark litten sie noch unter den Altlasten früherer Ereignisse –, oder massen ihm eine untergeordnete Bedeutung zu oder aber zeigten sich schlicht zu bequem, ein solches anzulegen.

Etliche Gemeinden ohne Armenfonds sahen in ihrer hilflosen Lage keinen anderen Ausweg, als bestimmte Arme mit «Bettelbriefen» auszurüsten. Damit durften etwa Kranke und Gebrechliche öffentlich um mildtätige Gaben bitten, was zur angestrebten und höchst willkommenen Schonung der knappen Gemeindemittel beitrug. «Ein rechter Bündner Landmann musste nicht nur wissen, wie man eine Landsgemeinde eröffnete oder eine Erbschaft teilte, sondern auch, wie man Bettelbriefe ausstellte, mit denen man verarmte Mitbürger vom Halse schaffte. Man hatte

⁸¹ Vgl. dazu auch die Beispiele unter Abschn. 6.3.2.

⁸² PIETH (1947), S. 11–12.

⁸³ VON SALIS-MARSHLINS (1806), S. 204.

⁸⁴ Vgl. zu den Währungsumrechnungen Anhang 5.

⁸⁵ Zu diesen Grundsätzen zählte SALIS-MARSHLINS darüber hinaus auch ein absolutes Bettelverbot ebenso wie das Erfordernis, die Ursachen der Armut zu vermindern oder auch die Almosen nach organisierten und nach einheitlichen Richtlinien auszuteilen (VON SALIS-MARSHLINS [1806], S. 202–204, 207–208, 208–210).

⁸⁶ Vgl. zu diesem Begriff unten Abschn. 6.3.1. und 6.3.2.

⁸⁷ VON SALIS-MARSHLINS (1806), S. 204–206.

⁸⁸ Vgl. zum Umrechnungskurs im Anhang 5.

⁸⁹ Mit der Kapitalisierung wird der aktuelle Kapitalwert von zukünftigen periodischen Leistungen bestimmt.

⁹⁰ Bericht der Kantonal-Armenkommission für die Jahre 1840 bis 1846, S. 5 (StAGR XV 17 a/23).

dafür besondere Vorlagen [...]».⁹¹ Die Aussage des Bündner Pfarrers veranschaulichte das Dilemma so mancher Gemeinde zwischen ihrer Unterstützungspflicht einerseits und der Sorge um das kostbare Armengut andererseits. Dass damit das von der Regierung so heftig bekämpfte Bettelwesen gerade gefördert wurde, war da als das kleinere Übel in Kauf zu nehmen.

Die Herausforderung bestand nun darin, in einem armen Kanton wie Graubünden die selbstbewussten Gemeinden überhaupt für den Aufbau eines Armenfonds zu verpflichten. Die Armenordnung von 1839 verlangte von den Gemeinden entsprechende Anstrengungen.⁹² Auf welche Weise und womit sie ihre Armenfonds aufbauen sollten, blieb ihnen überlassen, wie obige Beispiele andeuteten. Dennoch empfahl die Armenordnung 1839 den Gemeinden zwecks Aufbau eines Armengutes beispielhaft eine Anzahl «zweckmässiger Mittel»: Zuschüsse aus der Gemeindekasse, Verwendung von «Gemeindegefallen»⁹³ oder Gemeindeliegenschaften, Aufnahme von mildtätigen Steuern, Festsetzung besonderer Gebühren «oder auf irgend andere angemessene Weise ein Armengut zu bilden, und das allfällig schon bestehende zu vermehren».⁹⁴ Der Aufforderung des Kleinen Rates, Armenfonds anzulegen und diese tunlichst zu mehren, konnten aber längst nicht alle Gemeinden nachkommen. In anderen wiederum mochte es weniger an fehlenden Mitteln liegen als vielmehr an der Scham der Armen, überhaupt der Bettelei zu obliegen. So berichtete etwa die Gemeinde Ausserferrera am 10. April 1839 zuhnden des Kantons: «Wir zeigen mit dieser Zuschrift an, dass in unserer Nachbarschaft es keine Bettler gibt, die Almosen sammeln[,] und auch haben wir nicht eine Haushaltung, die andern Familien zur Last kommt, wenn schon im Ganzen keine grossen Vermögen vorhanden sind in unserem wilden Tale. Unser Lüt, so arm sie auch sind, schämen zu betteln und andern Lüten ihr Brod abzufordern. Wir händ auch darum kein Capital für die Armen und so lang als kein Mensch von unsern Inwohnern belastet wird, glauben wir, es brauche auch

nicht solche Capitalien.»⁹⁵ Ungewollt wurde damit gerade dem verpönten Bettel Vorschub geleistet.

Trotz ihren ökonomischen Schwierigkeiten unternahmen viele Gemeinden ernsthafte Bemühungen, ein ausreichendes und möglichst zweckmässiges Armengut aufzubauen. In ihrem Rechenschaftsbericht vom Juni 1840 attestierte die Armenkommission denn auch 183 Gemeinden, genügend Mittel aufzuweisen, um «eigene» Arme zu unterstützen, weitere 42 seien auf auswärtige Hilfe angewiesen.⁹⁶ Und auch in ihrem «Kurzen Bericht über das Armenwesen» vom 5. Oktober 1842⁹⁷ anerkannte die Kantonal-Armenkommission, die zweckmässigsten Einrichtungen «mit Ernst und Anstrengungen» getroffen zu haben. Die Entwicklung nahm aber erwartungsgemäss keinen gleichbleibenden Verlauf. Noch 1845 besaßen 35 Gemeinden weder einen Armenfonds noch ein Spendgut, oder dieses war aufgebraucht, und anfangs der 1850er-Jahre verfügten gar 58 Gemeinden über keine Unterstützungsmittel mehr.⁹⁸ Die gehäuften armutsfördernden Ereignisse in den 1840er- und 1850er-Jahren⁹⁹, aber auch andere Gründe wie etwa Überforderung oder fehlende Anstrengungen von Gemeinden, ihr Armengut zu äufnen, hatten zu dieser Abwärtsspirale beigetragen. Die Vermehrung der Armenfonds¹⁰⁰ konnte mit der steten Zunahme der Armenlasten nicht Schritt halten.

6.2.2. Die Armenfonds einiger ausgewählter Gemeinden und in der bezirkswisen Übersicht
Dennoch fanden einige bereits oben von CARL ULYSSES VON SALIS-MARSCHLINS genannte Gemeinden anfangs der 1850er-Jahre anerkennende Erwähnung für ihr umfangreiches Armengut.¹⁰¹ So

⁹¹ HARTMANN (1937), S. 11.

⁹² Vgl. Art. 6 lit. a und b AO 1839, Ziff. II. Art. 5 lit. a AO 1845, Art. 17 lit. b AO 1849. Die Revision von 1849 forderte zudem, dass die Gemeinden das Armengut vom übrigen Gemeindevermögen auszuscheiden hätten (Art. 17 Abs. 1 lit. b).

⁹³ Für verschiedene Leistungen der Gemeinde wurde von den Leuten eine Abgabe, ein «Gefälle», erhoben.

⁹⁴ Art. 2 AO 1839.

⁹⁵ Homepage der Gemeinde Andeer <https://www.ragaz.net/andeer/index.php?armenwesen> (zuletzt besucht am 07.01.2019).

⁹⁶ RAGETH (2012), S. 46 mit Hinweis auf StAGR XIV 3 a (1839), Bericht des Erziehungsrates vom 9./16. Juni 1840 (StAGR XV 17 a/23).

⁹⁷ StAGR XV 17 a/23.

⁹⁸ «Übersicht der Armenfonde und der unterstützten Armen des Kantons Graubünden», in: BM 1–8/1855.

⁹⁹ So führten in den 1850er-Jahren vor allem fallende Preise für landwirtschaftliche Produkte zu einer gewaltigen Schuldenaufwertung, zu Zwangsverwertungen und damit zu massenhaften Vertreibungen von der Scholle.

¹⁰⁰ Die Vermehrung ist abzugrenzen von der «Verwendung» des Armenfonds bzw. genauer von dessen Erträgen; der Bestand des Armenfonds durfte für die Unterstützungen grundsätzlich nicht verwendet werden.

¹⁰¹ Vgl. BM 3/1854 und 6/1855; auch wenn sie keine Erwähnung fand, so verfügte die Stadt bzw. Bürgergemeinde

nehme Davos mit seinem «schönen Armenfonds» in Höhe von etwa 23 000 Gulden unstreitig den ersten Rang unter den Gerichten des ehemaligen Zehngerichtebundes ein.¹⁰² Dieser sei wahrscheinlich durch Güterschnitt, durch (Bürger-)Einkäufe und Vermächtnisse (Legate) gebildet worden. Bedeutende Summen aus dem Armenfonds wurden jährlich etwa zur Unterstützung an ausserhalb der Landschaft wohnenden Armen verwendet. Die Gemeinde Klosters habe einen nicht unbedeutenden Teil ihres Spendfonds wohl verschiedenen Vermächtnissen zu verdanken. Umso bezeichnender für die ökonomisch bedrohliche Situation ärmerer Gemeinden als Klosters (und indirekt auch als Beleg für die weitverbreitet herrschende Armennot) war der Hinweis, dass deren Armenfonds angesichts der grossen Zahl von Armen lange nicht ausgereicht habe, um z. B. in den Jahren 1846 und 1847 auch nur die dringendsten Bedürfnisse befriedigen zu können. Dennoch sprach der Chronist bereits wenige Jahre später von grossen Verbesserungen und «versichert, die Gemeinde habe noch hinreichend urbarisierbaren Boden, auf dem die Armen ungehindert sich Früchte anpflanzen können und könnten. Überdies sind ihnen etwelche Vorrechte in den 130–140 Wild- und Freimädern eingeräumt».¹⁰³ In der Gemeinde Serneus¹⁰⁴ (in welcher über den Ursprung des Armenfonds keine gesicherten Kenntnisse vorlägen) habe «das Vermögen der Armen» zum grössten Teil auf Grundstücken und Häusern gelegen und sei mit den Jahren von 757 fl. (um 1700) auf 5 062 fl. (1817) und

nunmehr auf 5 500 fl. (1854) gewachsen. Die Gemeinde Saas, welche ihren Armenfonds ebenfalls verschiedenen Legaten zu verdanken hatte, habe «dermalen als Armengut einen Kapitalfonds von Fr. 5 453.25 Rp., wozu noch von 23 ½ Viertel eidg. Korn Zins hinzukommt, welche à Fr. 2 einen Kapitalwerth von Fr. 1 175 darstellen. Das gesammte verfügbare Armenvermögen beläuft sich demnach auf Fr. 6 628.25 Rp.»¹⁰⁵ Die Gemeinde unterstütze damit 32 Personen. Als weitere Beispiele wurden genannt die Gemeinden Küblis mit einem Armenfonds von 2 950.80 Franken und Conters mit einem «Spendvermögen» von 3 158.60 Franken. In der Gemeinde Andeer ging der Armenfonds auf das Jahr 1811 zurück, als das «Schorschische Haus» dafür 250 Gulden stiftete. Diese Vergabung bildete den Grundstock des bürgerlichen Armenfonds.¹⁰⁶ Der Armenfonds der von hohen Armenlasten geplagten Gemeinde Tujetsch vermehrte sich durch jährliche Kollekten von etwa 700 Franken und anderer Einkünfte um 5 000 Franken. Ebenso hätten sich die Spendfonds der Gemeinden Medels und Disentis um ansehnliche Beträge vergrössert.¹⁰⁷ Als beispielhaft für die Vielfalt bei der Bereitstellung neuer Unterstützungsmittel sei abschliessend die Gemeinde Tamins mit ihrer neuen Armenordnung von 1850 erwähnt, «deren meiste Bestimmungen auch anderswo, unverändert oder mit geringen Modifikationen, anwendbar sein dürften».¹⁰⁸ Danach waren die bisherigen Mittel auf die Zinsen vom Armengut und die Feststeuern beschränkt. Mit der neuen Armenordnung wurden nun a) entbehrliche Fusswege für auskäuflich erklärt und die Auskaufspreise sowie die Bussen für den verbotenen Gebrauch solcher ausgekauften Wege dem Armenfonds zugewiesen, b) die Austeilung von Gemeindeboden und c) die alljährliche Sammlung einer Naturalsteuer beschlossen. «Zu lezterm Behuf gehen jeden Herbst, nach eingesammelten Feldfrüchten, zwei Mitglieder der Armenkommission von Haus zu Haus und schreiben von jeder Hauhaltung auf, was und wieviel sie an Naturalien, wie Kartoffeln, Korn, Schmalz und dergleichen zur Unterstützung der Armen das Jahr

Chur über das bestorganisierte und leistungsfähigste Armenwesen in Form von offener und geschlossener Fürsorge (VON SPRECHER/JENNY, S. 475); vgl. dazu im Einzelnen Kap. V.6.1.

¹⁰² Schon nach den Kriegsjahren 1799 bis 1800 habe der Armenfonds in Davos 17 000 fl. betragen, dessen Zinsen von der sehr geringen Zahl von Armen bei Weitem nicht aufgebraucht worden seien, indem man den Bedürftigen gewöhnlich nicht Bargeld, sondern Lebensmittel, namentlich Butter und Käse, entweder umsonst oder um einen sehr billigen Preis verabreicht habe (VON SPRECHER/JENNY, S. 475); vgl. auch Der neue Sammler 1806, Heft I und Heft II, S. 55–57, und Heft III und Heft IV, S. 198.

¹⁰³ BM 1854, S. 53. Im Bericht der Armenkommission für die Jahre 1840 bis 1846 wird zur Gemeinde Klosters erwähnt, dass die Unterstützung ausschliesslich in Form von Lebensmitteln im Tausch mit gefertigten Arbeitserzeugnissen bestehe. Durch diese «sehr empfehlenswerte Einrichtung» habe es die Gemeinde geschafft, ihre Armen nicht nur zu versorgen, sondern sie an die Arbeit zu gewöhnen (StAGR XV 17 a/23, S. 18–19).

¹⁰⁴ Serneus vereinigte sich 1865 mit der Gemeinde Klosters.

¹⁰⁵ BM 1855, S. 106; vgl. zum Armenfonds der Gemeinde Saas auch Bündner Kalender 1995, S. 57–60.

¹⁰⁶ Homepage der Gemeinde Andeer <https://www.ragaz.net/andeer/index.php?armenwesen> (zuletzt besucht am 07.01.2019).

¹⁰⁷ Vgl. Amtsbericht der Kantonalarmenkommission 1857, in: LB 1854–57, S. 215.

¹⁰⁸ Vgl. BM 1850, S. 68–70.

Bezirk	Armenfonds				
	Kapitalien	Anderes	Total	Bevölkerungs- zahl (1950)	«Armenfonds- quote»/EW (gerundet)
1. Plessur	83 642.48	227 157.86	310 800.34	9 141	34.–
2. Unterlandquart	99 550.34	51 252.99	150 813.33	11 304	13.–
3. Oberlandquart	110 416.05	510.00	110 926.05	6 907	16.–
4. Albula	29 023.00	510.00	29 533.00	6 708	4.–
5. Imboden	18 174.00	14 370.00	32 544.00	5 413	6.–
6. Heinzenberg	17 882.10	4 275.05	22 157.15	6 545	3.–
7. Hinterrhein	23 576.71	–.–	23 576.71	3 701	6.–
8. Moesa	2 779.91	125.00	2 904.91	6 165	0.50
9. Vorderrhein	31 231.00	57 090.00	88 321.00	6 503	14.–
10. Glenner	53 154.08	55 261.50	108 415.58	11 226	10.–
11. Maloja	36 794.10	–.–	36 794.10	4 453	8.–
12. Bernina	7 824.00	3 200.50	11 024.50	3 888	3.–
13. Inn	7 246.00	187.00	7 433.00	6 458	1.–
14. Münstertal	2 386.00	–.–	2 386.00	1 483	2.–
Total	523 689.77	413 939.90	937 629.67	89 895	10.–

Tabelle 2: Bezirksweise Bestände der Armenfonds 1854.

hindurch zu verabreichen im Falle sei.»¹⁰⁹ Der Kreativität bei der Belastung von Gemeindeleistungen mit Abgaben zugunsten des Armenfonds war kaum Grenzen gesetzt.

Die Vielfalt an Unterstützungsmitteln zeigt, dass es dem Gutdünken der Gemeinden überlassen blieb, wie sie ihre Unterstützungsmittel beschafften bzw. wie sich diese zusammensetzten. Oft liessen sie sich dabei ganz pragmatisch von «adressatengerechtem» Handeln leiten, indem nach jenen Hilfen gesucht wurde, für welche am meisten Bedarf herrschte. Es oblag dann dem Armen- oder Spendvogt in der Gemeinde, die Verteilung der Gaben möglichst nach dem gerade vorliegenden Mangel auszurichten.

In der breit angelegten Umfrage über den Zustand des Bündner Armenwesens im Jahr 1854 wurden die Bestände der kommunalen Armenfonds erhoben und bezirksweise zusammengezogen. Diese waren entweder der Kategorie «Kapitalien» oder «Anderes» zuzuweisen. Entgegen dem heutigen Verständnis figurierten unter der ersten im Wesentlichen die Armenfonds, d. h. Gelder und Naturalien, während in der zweiten die Immobilien erfasst wurden.

Für die einzelnen Bezirke ergab sich dabei das in Tabelle 2 dargestellte Bild (in Franken).¹¹⁰

Die Tabelle erklärt ein Mehrfaches: Der Vergleich mit dem von 1840 bis 1849 von fl. 335 661.30 kr auf fl. 536 525.27 kr¹¹¹ oder auf rund 630 000 Franken gestiegenen Armengut mit jenem von jenem von 1854 belegt den kräftigen Anstieg des Armenfonds um rund 49 Prozent. Dass die Gemeinden mit der Revision der Armenordnung von 1849 stärker in die Pflicht genommen wurden, ein Armengut bereitzustellen, zeigte Wirkung. Sodann unterstreicht die Zusammenstellung die dominierende Stellung der Stadt Chur (Bezirk Plessur) mit ihrem breit gestreuten, umfangreichen Armengut, welches hauptsächlich aus Immobilien bestand. Und schliesslich bestätigt das fehlende Muster beim Verhältnis zwischen Geld/Naturalien- und Immobilienbestand, dass sich bei der Beschaffenheit des Armenfonds keine einheitliche Struktur feststellen liess. Die Zusammensetzung blieb also vielfach davon abhängig, welche Mittel sich eine Gemeinde gerade beschaffen konnte.

¹¹⁰ Vgl. «Übersicht der Armenfonde und der unterstützten Armen des Kantons Graubünden», aufgenommen im Sommer 1854 (StAGR XIV 3 a).

¹¹¹ Vgl. BM 1851, S. 137.

¹⁰⁹ Ebd., S. 68.

6.3. *Das Nutzungsvermögen als vermögensrechtliche «Urform» im Besonderen*

Bei der noch heute dem bündnerischen Recht bekannten Kategorie des Nutzungsvermögens¹¹² handelt es sich um einen geschichtlich gewachsenen, mit einer sach- und eigentumsrechtlichen Problematik verbundenen Begriff. Diese Vermögenskategorie bildete für die landwirtschaftlich ausgerichteten Nachbarschaften das wertvollste und hauptsächlichste Substrat und war Ausfluss der Zugehörigkeit zum Nachbarschaftsverband. Mit dem allmählichen Wandel der ökonomischen Nachbarschaft zur politischen Gemeinde veränderte sich auch das genossenschaftliche Nutzungsrecht zu einem bürgerlichen Nutzungsrecht. Das ökonomische Nutzungsrecht entwickelte sich dergestalt zu einem öffentlichen Recht des Gemeindebürgers als Ausfluss seines Gemeindebürgerrechts.¹¹³

6.3.1. *Nutzung als das wesentliche Recht der Nachbarschaftsgenossen ...*

Die Regelung der Nutzung in Form von Weide-, Flur- und Forstpolizei bildete die Hauptaufgabe der Nachbarschaften. Die Nutzung besonders an der Allmende erfolgte in der Regel gemeinsam durch alle Genossen nach Massgabe ihrer Bedürfnisse und vor den 1860er-Jahren teilweise auch unentgeltlich. Erst danach war das Nutzungsrecht in einzelnen Gemeinden mit einer Abgabe verbunden, weil die Gemeindeutilitäten¹¹⁴ in erster Linie zur Befriedigung der Gemeindebedürfnisse bestimmt waren. Vereinzelte Gemeindeordnungen wie etwa jene von Flims, Präz oder Tschierschen verlangten von den Bürgern eine entsprechende billige Entschädigung an die Gemeindekasse für die Nutzung aller Gemeindeutilitäten, andere, wie z. B. die von Grono, nur eine solche für die Benut-

zung von Wald und Alpen. Im Gegensatz zu den voraussetzungslos geschuldeten Steuern¹¹⁵ qualifizierten sich diese Nutzungstaxen als ein Entgelt für bestimmte Vorteile, welche die Gemeinden den Nutzniessern boten. Die Abgabe durfte also nur von jenen erhoben werden, welche von diesen Vermögen auch tatsächlich Gebrauch machten.

*Für die Landwirte bildete die Möglichkeit, ihr Vieh zu alpen, einen zentralen Bestandteil ihrer wirtschaftlichen Existenz. Die Frage, welche Kriterien massgebend waren, **ob und mit welchem Viehbestand die Alpen bestossen werden durften**, war deshalb oft Gegenstand von Auseinandersetzungen zwischen den Bürgern und den Niedergelassenen (das waren Bündner aus anderen Gemeinden und Schweizer aus anderen Kantonen). Als Grundlage diente dabei die Frage, mit welchem Heu, d. h. mit auswärtig oder auf Gemeindegebiet gewachsenem, die Kühe «gewintert» bzw. gefüttert wurden. Je nachdem bekamen dann die Niedergelassenen den Vorzug vor den Bürgern. So auch in einem Fall im Jahr 1897, als der Kleine Rat erwog, dass der Bedarf der Bürger hinsichtlich der Alpnutzungen, soweit er mit Gütern zusammenhing, welche ausserhalb des Gemeindeterritoriums lagen, hinter demjenigen der Niedergelassenen zurückstand, soweit deren Güter innerhalb der Gemeinde lagen.¹¹⁶*

Solche und andere in den Nachbarschaftsstatuten enthaltenen Grundsätze über die Bestossung und die Nutzung von Alpen, Allmenden und Weiden wurden später auch von der regierungsrätlichen Verwaltungsrechtssprechung als geschriebene¹¹⁷ oder gewohnheitsrechtliche Rechtssätze befolgt.¹¹⁸

¹¹² Der schweizweit einzig im Kanton Graubünden geläufige Begriff des Nutzungsvermögens taucht positivrechtlich, soweit erkennbar, zum ersten Mal im Gemeindegesetz von 1974 auf; diese Vermögenskategorie nimmt eine Zwischenstellung zwischen dem Verwaltungs- und dem Finanzvermögen ein, indem sie Elemente dieser beiden Begriffe in sich vereinigt (vgl. RASCHEN/VITAL [1991], S. 157); das Nutzungsvermögen besteht aus Alpen, Allmende, Wald, Gemeindelösern, Gemeinutzungsrecht, Beholzungs- und Weiderechten.

¹¹³ PEDOTTI (1936), S. 49.

¹¹⁴ Die Bezeichnung «Gemeindeutilitäten» ist gleichbedeutend mit dem Begriff des Nutzungsvermögens. Die (ältere) Literatur verstand finanztechnisch darunter Objekte, welche zu den Sachen des Gemeindefinanzvermögens zu zählen waren (vgl. MARON [1955], S. 30, mit Hinweis auch auf PEDOTTI [1936], S. 77).

¹¹⁵ Vgl. dazu unten Kap. IV.6.2.2.

¹¹⁶ RP I Nr. 67, S. 30.

¹¹⁷ So wurden später als Ausfluss dieser alten genossenschaftlichen Rechtsverhältnisse ins Gemeindegesetz 1974 die Art. 30–38 über das Nutzungsvermögen der Gemeinde aufgenommen, so etwa in Art. 31 die Vorschrift, dass für die Nutzung von Weiderechten die Zahl der Tiere massgebend ist, welche der Nutzungsberechtigte mit dem auf Gemeindegebiet geernteten Futter durchgewintert hat (Abs. 1); vgl. RP I Nr. 67.

¹¹⁸ Vgl. zur Nutzungsberechtigung und ihren Bedingungen in Gemeindealpen auch aus historischer Sicht WEISS (1941), S. 197–202.

Als besondere Form des Nutzungsvermögens bildete sich mit den Gemeinde- oder Bürgerlösern ein rechtsgeschichtlich interessantes Institut heraus. Die Gemeinden überliessen den einzelnen Genossen einen Teil des Gemeindelandes – in aller Regel Acker- und Wiesenparzellen – auf bestimmte oder auch unbestimmte Zeit zur speziellen Bewirtschaftung bzw. zur Sondernutzung. Die gegen einen jährlichen Zins zugeteilten Löser wurden entweder auf Lebenszeit oder jeweilen für ein Jahr dem Nachbarschaftsgenossen und danach von der Nachbarschaft neu zugeteilt.¹¹⁹

6.3.2. ... und als armenpolitisches Instrument

Die soeben angesprochenen Bürgerlöser als Teil des Nutzungsvermögens wiesen einen engen Bezug zum Armenwesen auf. Für die ärmere Klasse bedeuteten sie eine wertvolle und oft sogar eine existenziell notwendige Ergänzung ihrer Bewirtschaftungsflächen. Die ausgeteilten Gemeindegüter zählten deshalb zum Armengut der Bürgergemeinde. Die Sonderstellung dieser Vermögenskategorie ist historisch denn auch auf die Ausübung der heimatörtlichen Armenpflege zurückzuführen. Aufgrund ihrer geschichtlichen Herkunft standen die Bürgerlöser (und stehen noch immer) in der alleinigen Verwaltungskompetenz der Bürgergemeinden (sofern noch existierend), d. h., der Ertrag daraus fiel und fällt noch heute allein den Bürgern zu. Im Gemeindegesetz von 1974, das unter anderem die wichtige Eigentumsfrage am Nutzungsvermögen zu regeln hatte, wurde der Bürgergemeinde denn auch das alleinige Eigentum an den ihr bereits am 1. September 1874¹²⁰ ausgeteilten Bürgerlösern zugesprochen.¹²¹

Armenpolitisch waren aber nicht nur die Gemeindelöser bedeutsam, das Nutzungsvermögen spielte in der herrschenden Gesellschaftsstruktur ganz grundsätzlich eine zentrale Rolle. Ohne diesen Mitgenuss¹²² am Gemeindegut wäre vielerorts und für viele Gemeindegenossen der Betrieb einer einigermaßen existenzsichernden Landwirtschaft nicht denkbar gewesen. Aus Sicht der Armutsbekämpfung kam ihm deswegen eine grosse

vorbeugende Funktion zu. Ausserdem konnte die Zuteilung von landwirtschaftlichem Boden zur Urbarmachung und zur unentgeltlichen Benutzung an die Armen in verschiedenen Orten zugleich auch der Linderung bereits bestehender Armut dienen.

Anlässlich der Beratungen des Grossen Rates vom 23. Juni 1849 herrschte einerseits die Ansicht vor, dass die ärmere Klasse in den meisten Gemeinden vom Mitgenuss an einem grossen Teil des Gemeindevermögens – namentlich der Alpen, Allmenden und Wälder – ausgeschlossen sei, worin eine Hauptquelle der Armut gesucht werden müsse.¹²³ Auch wenn dies von anderer Seite in Abrede gestellt wurde, blieb der Beitrag des Gemeindevermögens bei der Armutsbekämpfung unbestritten. So wurde denn auch «als die einzig praktische Seite, von welcher dem gerügten Übelstand wirksam abgeholfen und das Missverhältnis ausgeglichen werden könnte, dann noch besonders die Zuteilung von Gemeindsboden an die Armen zur Kultivierung und Nuzniessung hervorgehoben».¹²⁴ Die Gemeinden unternahmen im 19. Jahrhundert denn auch auf Ebene der Allmende und des Alpwesens gewisse Anstrengungen, welche der armen Bevölkerung zugutekommen sollten.

In Seewis erlaubte man schon 1804 und dann auch etwa im Engadin den Armen, eine Kuh in Pacht zu nehmen und sie auf die Alp zu bringen, was gar nicht den Gepflogenheiten entsprach. Sodann wurden ihnen auch etwa herrenlose Lämmer übergeben, behielt ihnen die Wildheunutzung vor oder liess ihnen andere kleine Vergünstigungen zukommen. Auch wurde den Armen oder dem Armengut hie und da gelegentlich etwas Geld aus der Alpkasse zugewendet.¹²⁵ Manche Alpen waren ausserdem von alters her mit Beitragsleistungen an Kirche und Schule oder eben auch an das Armenwesen belastet. Diese Beiträge wurden entweder in Alperzeugnissen entrichtet oder sie bestanden aus dem jährlichen Pachtertrag von Kuhrechten, welche die Kirche oder der Armenfonds in der Alp besaßen. So hatten etwa die Alpen von Obersaxen wie auch manche Orte im

¹¹⁹ Vgl. grundlegend zu den Gemeindelösern CADRUVI (1952).

¹²⁰ An diesem Datum trat das Niederlassungsgesetz in Kraft (vgl. unten Kap. V.).

¹²¹ Art. 79 lit. b aGG (AGS 1971–1975, S. 541, 557) bzw. Art. 89 Abs. 1 lit. d GG.

¹²² «Mitgenuss» im Sinne von «Mitbenutzung» oder «Teilhabe» (auch als gemeinschaftliche Nutzung von Bürgern und Niedergelassenen).

¹²³ Vgl. auch WEISS (1941), wonach die Armen, welche kein Grossvieh besaßen, überhaupt keinen Nutzen von der Alp hatten. Als gewissen Ausgleich habe man den Armen z.B. erlaubt, entgegen dem geltenden Grundsatz, eine Kuh in Pacht zu nehmen und sie auf die Alp zu bringen (so etwa in Seewis schon 1804) (S. 201 mit Anm. 20).

¹²⁴ GRP 1849, S. 63; vgl. auch WEISS (1941), S. 202.

¹²⁵ WEISS (1941), S. 192, 201–202.

romanischen Oberland einen «Butterzins» an die Kirche und an die Armen zu entrichten. Auf den in Kuhrechte aufgeteilten Korporationsalpen waren Zinsen zu Armen-, Kirchen- und Schulzwecken häufig durch ein gewisses Kapital an Kuhrechten, die jährlich verpachtet wurden, gesichert. So besitze gemäss RICHARD WEISS z.B. die Gemeinde Vals auf der Lampertschalp Rossrechte und in der Leisalp Kuhrechte.¹²⁶ Hin und wieder kam es für die ärmere Bevölkerung auch zur Austeilung von Allmendboden zur Privatnutzung, so z.B. 1808 in Splügen¹²⁷, 1854 in Klosters (Boden zur Urbarmachung und zum Anbau je 1 000 Klafter auf die Familie)¹²⁸, 1852 in Chur (Zuteilung eines neuen Stücks Boden am Rhein an das Waisenhaus)¹²⁹ oder auch in anderen Gemeinden etwa des Prättigaus oder des Oberlandes, wo der «ärmeren Klasse» Gemeindelöser zugeteilt wurden. In Untervaz wies 1845 die Gemeinde dem Armengut 2 000 Klafter Allmendboden zu, welcher in der Folge z. T. durch Gemeinwerke,¹³⁰ teilweise durch die Bewohner des Armen-Arbeitshauses urbanisiert wurde.¹³¹ Und gemäss der Gemeindeordnung von Tinizong schliesslich wurde Bürgern, welche kein Vieh besaßen, der Vorzug in Bezug auf Gemeindegüter und Waldnutzung eingeräumt.¹³² Im Amtsbericht der kantonalen Armenkommission des Jahres 1853 wurden die Anstrengungen weiterer Gemein-

den lüblich erwähnt.¹³³ So habe etwa die durch Verarmung des grössten Teils ihrer Einwohner ökonomisch zerrüttete Gemeinde Mastrils einen Bereich der Allmende im Wert von 1 200 Franken zur Urbanisierung und Nutzniessung unter die dortigen Armen verteilt. Und in der Gemeinde Flims habe das «von einer bedeutenden Zahl Almosen- und Subsidiengnössiger in Anspruch genommene Armengut» durch Zuweisung einer grossen Strecke kulturfähigen und guten Gemeindebodens einen bedeutenden Zuwachs erhalten.

Zusammengefasst bot das existenzsichernde Nutzungsvermögen vielfältige Möglichkeiten, die arme Bevölkerung auf irgendeine Weise daran teilhaben zu lassen. Entweder wurde ihnen etwa die Vermögenssubstanz direkt zu eigener Bewirtschaftung überlassen oder dann liessen die Gemeinden die Bedürftigen direkt an den landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Erträgen partizipieren. Solche Weide- und andere Rechte waren für die Armen, welche sich mit Viehzucht beschäftigten, mitunter die wichtigste Nahrungsquelle. Ohne solche Weiderechte wären sie von der Sömmerung ausgeschlossen gewesen, was sie zum Verkauf ihres kleinen Viehbestandes gezwungen und ihre Familien an den Bettelstab getrieben hätte.¹³⁴

Die angeführten Beispiele zeugten aber auch vom Bemühen vieler Gemeinden, der Aufforderung des Kantons nachzukommen und für ein ausreichendes Armengut zu sorgen.¹³⁵ Sie zeigen zudem, dass die Unterstützungsformen regionsweise unterschiedlich waren und sich vielfach auf eine alte Usanz zurückführen liessen. Nicht zuletzt mochte die eine oder andere Gemeinde die Worte von CARL ULYSSES VON SALIS-MARSCHLINS vor Augen gehabt haben, der in seinem Armenprogramm ebenfalls dahinzielende Vorschläge gemacht hatte.

6.3.3. Der «Bürger Nutzen» als Mittel der versuchten Abgrenzung¹³⁶

Die Altbürger verfolgten derartige Armenunterstützungen zulasten des Gemeindegutes mit Arg-

¹²⁶ Ebd., S. 191–193 und dortige Anm. 58.

¹²⁷ Vgl. zur allgemeinen Beschreibung dieser Gemeinde in: Der neue Sammler, 1809, S. 117–150.

¹²⁸ BM 1854, S. 147.

¹²⁹ BM 1852, S. 140.

¹³⁰ Nach Art. 40 GG 1974 war das in vielen Bündner Gemeinden historisch verankerte Gemeinwerk eine von Gemeindegemeinschaften in der Form von Arbeit erbrachte öffentliche Leistung, durch welche entweder eine allgemeine Bürgerpflicht erfüllt, ein Beitrag entrichtet oder eine Steuer abverdient wurde. Meist um die Gemeindefinanzen zu schonen, auferlegten sich die Dorfgemeinschaften diesen persönlichen und unentgeltlichen Gemeindegemeinschaften selber, womit er sich als Inbegriff der freiwilligen Zusammenarbeit einer ganzen, meist armen Gemeinde qualifizierte. Unterschieden wurde dabei etwa zwischen einer Bürgerpflicht, z.B. Feuerwehrdienst, Rüsten und Bereitstellen von Holz und Baumaterial und dergleichen, und Pflichten der Nutzungsberechtigten wie Räumen und Roden, Düngen von Allmende und Alpweiden, Bau und Unterhalt von Alp- und Weidewegen usw. (vgl. zu diesem Institut etwa BUNDI Martin: Vom Gemeinwerk gestern und heute, in: Der Bündner Kalender 1995, S. 67–69; DURGI [1943]; GAUDENZ [1926], S. 119–120.; SPRECHER [1942], S. 62–63).

¹³¹ Bericht der Kantonal-Armenkommission für die Jahre 1840 bis 1846, S. 18 (StAGR XV 17 a/23).

¹³² BM 1868, S. 97–103, 103.

¹³³ Vgl. Amtsbericht der Kantonsarmenkommission 1853, in: LB 1849–1853, S. 188–189.

¹³⁴ Vgl. auch DUBLER Annemarie: Armen- und Bettlerwesen in der Gemeinden Herrschaft «Freie Ämter» (16. bis 18. Jahrhundert), Basel, Bonn 1970, S. 25.

¹³⁵ Vgl. zum «schwierigen Beschaffen von Unterstützungsmitteln» oben Abschn. 6.2.1.

¹³⁶ Vgl. zum Verhältnis des öffentlich-rechtlichen Charakters des Ortsgemeindegutes und zu der Frage des «Bürger Nutzens» nach dem Recht des Kantons St. Gallen BUCHMANN (1977), S. 72–103.

wohn. Für sie war absehbar, in welche Richtung sich die Frage nach dem Kreis der Nutzungsberechtigten entwickelte. Die Absicht des kantonalen Gesetzgebers, die Nutzungsrechte zulasten ihres «Privatvorteils» auch auf die eingebürgerten Heimatlosen und auf die Niedergelassenen auszudehnen, stiess denn auch auf grossen Widerstand. Das ökonomische Gemeinderecht durfte nach ihrem Willen nicht verwässert werden, obwohl wegen Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit durch viele Bürger das Nutzungsvermögen vielenorts gar nicht mehr vollumfänglich für Bewirtschaftungszwecke benötigt wurde. Aus Sicht der Bürger liessen es die herkömmlichen Nutzungsverhältnisse grundsätzlich nicht zu, dass die Nutzungsrechte auf einen erweiterten Nutzerkreis ausgedehnt wurden. Wie von jeher sollte der Ertrag aus den Gemeindegütern auch in Zukunft ihrem alleinigen Vorteil vorbehalten bleiben.

Um die Entwicklung in ihre Bahnen zu lenken, suchten die Bürger nach Auswegen. Einen solchen sahen sie im Institut des «Bürgernutzens».¹³⁷ Ihm zufolge sollte im Sinne einer Art «Besitzstandswahrung» der Ertrag des öffentlichen Gutes seinem ursprünglichen Zweck dadurch entfremdet werden, dass unter die Nachbarschafts-genossen Geldbeträge als Ersatz für die nicht (mehr) ausgeübten Nutzungen ausgeteilt wurden oder auch zu den Nutzungen hinzu zur Verteilung kamen. Die Massnahme sollte dazu dienen, den althergebrachten «Privatvorteil der Altbürger» möglichst nicht preisgeben zu müssen.¹³⁸

Dieses Vorgehen musste aus Sicht des Kantons unterbunden werden, standen dem doch seine eigenen Interessen entgegen. Nicht nur erachtete er es staatspolitisch als missbräuchlich, die Erträge aus dem Korporationsvermögen allein den Bürgern vorzubehalten. Ein wichtiger finanzpolitischer Aspekt kam hinzu. Der «übertragene Wirkungskreis» der Gemeinden, d. h. jene Aufgaben, welche ihnen vom Kanton zugewiesen wurden, weitete sich ständig aus. Für die Deckung der Gemeindebedürfnisse hatten sie aber auch die erforderlichen Mittel bereitzustellen, wozu ein möglichst ertragsfähiges Gemeindevermögen unabdingbar gehörte. Nicht zuletzt drohte mit dem «Modell» des Bürgernutzens auch, dass die materielle Substanz für die Armenbedürfnisse von innen her ausgehöhlt wurde.

Um der absehbaren Gefahr vorzubeugen, sah sich der Kanton veranlasst, schon früh in die autonome Finanzverwaltung der Nachbarschaften einzugreifen, auch wenn er sich seiner beschränkten Durchsetzungskraft gegenüber den starken Staatsgebilden durchaus bewusst war. So wurden sie in der Armenordnung von 1839 angehalten, für die Besorgung des Armenwesens allfällige Steuern zu erheben und die Erträge des Gemeindegutes, d. h. also des Nutzungsvermögens, zu verwenden. Das bedingte aber, dass diese wichtige Vermögenskategorie für diesen öffentlichen Zweck ungeschmälert erhalten blieb und nicht privaten Interessen dienlich gemacht wurde.¹³⁹

Weil die Anordnung von den Gemeinden nicht oder nur halbherzig umgesetzt wurde, unternahm der Grosse Rat weitere Schritte zur Sicherung des Gemeindevermögens. Auf den 1. Januar 1849 trat das Gesetz über die Verwendung von Korporationsvermögen in Kraft. Es sollte dem Ziel dienen, das Armengut in seinem gesamten Umfang zu erhalten.¹⁴⁰ In seinem Abschied hatte der Grosse Rat den Gesetzeszweck mit den Worten umschrieben, dass «bei den so beschränkten Mitteln, welche in unserm Kanton für fromme und andere öffentliche, gemeinnützige Zwecke zu Gebot stehen, es doppelt noth thut, mit Ernst und Strenge auf eine geregelte Verwaltung und sachgemässe Verwendung des öffentlichen Vermögens zu halten».¹⁴¹ Das Gesetz anerkannte zwar das Gemeindegut als Privatvermögen der Gemeinden ebenso wie auch ihre Verwaltungszuständigkeit darüber. Es verpflichtete sie aber, unter anderem den Armenfonds in seinem Vermögensstand ungeschmälert zu erhalten und Erträge daraus ausschliesslich zu Armenzwecken einzusetzen.¹⁴² Sollten also Grundstücke einer Korporation wie etwa Alpen, Weiden oder Wälder dennoch veräussert werden, so sollte deren Erlös zu keinen andern als gemeinnützigen, öffentlichen Zwecken bestimmt werden.¹⁴³ Schliesslich waren Bürger,

¹³⁷ Mit dem «Bürgernutzen» verband sich das Recht, Erträge von Gemeindegut und -land nutzen zu dürfen.

¹³⁸ PEDOTTI (1936), S. 50.

¹³⁹ Nach VON SPRECHER / JENNY (1976) habe in den meisten Ortschaften seit jeher die Übung geherrscht, die Erträge, die ihnen aus den Verkäufen der Veltliner Ämter zufließen, nicht für öffentliche Zwecke zu verwenden, sondern sie unter den Bürgern zu verteilen. Ohne diese Praxis hätten grosse Summen, welche nun fehlten, für Gemeindebedürfnisse eingesetzt werden können (S. 474).

¹⁴⁰ AGS 1860, S. 223–224; VGR vom 26. Juni 1848, S. 3–4.

¹⁴¹ VGR vom 26. Juni 1848, S. 3.

¹⁴² Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über Verwendung von Korporationsvermögen.

¹⁴³ Art. 2 Abs. 2 leg. cit.; so wurde etwa im Prättigau der Erlös von Allmend- und Waldverkäufen zur Vermehrung

denen – meist aus dem Ertrag des Allmendvermögens – öffentliche Gelder verteilt worden waren, zur Rückzahlung derselben verpflichtet.¹⁴⁴ Der Kanton wollte die Sonderstellung der Bürger hinsichtlich des Nutzungsvermögens nicht mehr dulden.

Im Grossen Rat wurde zwar festgehalten, dass die «Fälle, wo Vermögen von Gemeinden oder andern Korporationen vertheilt oder auf andere Weise verschleudert wird»,¹⁴⁵ nicht die Regel bildeten. Die Praxis entsprach diesem Bild allerdings weniger und es mochte auch nur deshalb gezeichnet worden sein, um die Gemeindevertreter wohlwollend zu stimmen. Die Vorlage sprach anderes aus, nämlich die nach wie vor bestehende Skepsis des Kantons, dass die Gemeinden ihre armenpolitischen Aufgaben ernst nahmen und zuverlässig erfüllten. Zudem war sie aber zweifellos auch von der Sorge getragen, dass die finanziellen Interessen des Kantons von diesbezüglichen Nachlässigkeiten der Gemeinden durch eine «Ausfallhaftung» unmittelbar betroffen wären, was einen Eingriff in die ansonsten sehr hoch gehaltene Souveränität der Gemeinden rechtfertigte.¹⁴⁶ Endlich konnte unabhängig von armenpolitischen Anliegen in der Verordnung letztlich der Versuch des Kantons erblickt werden, das seit alters her im Eigentum der Gemeinden stehende Nutzungsvermögen diesen möglichst ungeschmälert zu erhalten und nicht privaten Interessen zu opfern.

Das Institut des «Bürgernutzens» stand also im Spannungsfeld entgegenstehender Interessen von Kanton und den bürgerdominierten Gemeinden. Der Kanton musste dabei das Gesamte im Auge behalten, d. h. die Gemeinden verpflichten, ihr Vermögen ungeschmälert zur Befriedigung aller Gemeindebedürfnisse zu verwenden. Die ausdrückliche Aufforderung, es spezifisch auch für Armenzwecke einzusetzen, zeugte vom hohen Anteil der Armenlasten an den gesamten Verwaltungsausgaben der Gemeinden. Von diesen soll nun die Rede sein.

7. Die Gemeinden und deren Armenlasten

Das vorangehende Kapitel hat gezeigt, dass es für die mehrheitlich von hohen Unterstützungsleistungen belasteten Gemeinden eine grosse Herausforderung bedeutete, für ein entsprechendes Armengut zu sorgen. Zusammenfassend sollen, nachdem eingangs dieses Kapitels bereits ausführlich darauf eingegangen wurde,¹⁴⁷ jene hauptsächlich Gründe in Erinnerung gerufen werden, welche diese Armenlasten verursachten, wobei ein zusätzliches Augenmerk auf die Einbürgerungen geworfen werden soll.

Die gesellschaftspolitischen und sozioökonomischen Verhältnisse im 100-jährigen Zeitraum zwischen etwa 1750 bis 1850 bildeten den eigentlichen Nährboden für das Entstehen grosser Armut und Bedürftigkeit. Ein breiter Fächer an Armutsgründen führte dazu, dass sich die öffentliche Fürsorge riesigen Armenlasten ausgesetzt sah. Während ein Teil derselben so gut wie «naturgegeben» war, konnten die Gemeinden auf die Höhe eines anderen Teils durchaus Einfluss nehmen. Stets aber sahen sie sich bei ihrem Handeln einem Spannungsverhältnis ausgesetzt, nämlich einerseits ihrer Pflicht, die in Not geratenen Bedürftigen zu unterstützen, und andererseits der Sorge um ihre Finanzen.

7.1. Mannigfache Entstehungsgründe

Das Heimatprinzip war und blieb noch für lange Zeit die Hauptursache für den vielfach aussichtslosen Kampf der Gemeinden, ihre Finanzen in den Griff zu bekommen. Aber auch andere Einflüsse und Entwicklungen verstärkten die ökonomische Not der Gemeinden. So führten etwa die schon angesprochenen häufigen Naturereignisse ab der Mitte des 18. Jahrhunderts dazu, dass viele Bündner der nicht sesshaften Armut verfielen und sich mit Betteln über Wasser halten mussten. Aber auch die schlechten Arbeitsbedingungen in den ersten und auch weiteren Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts zwangen die bäuerliche Bergbevölkerung zur umherziehenden Lebensweise und damit in die Armut. Die tiefen Erträge liessen eine existenzsichernde Landwirtschaft oft nicht mehr zu.¹⁴⁸ Und nicht zuletzt zog die besondere Lage

des Armenfonds verwendet, so etwa in den Gemeinden Conters und Rüti (vgl. BM 1855, S. 105–109) oder in der Gemeinde Klosters (BM 1854, S. 52).

¹⁴⁴ Art. 3 Abs. 2 leg. cit.

¹⁴⁵ VGR vom 26. Juni 1848, S. 3.

¹⁴⁶ Vgl. auch VGR vom 27. Oktober 1847, S. 220.

¹⁴⁷ Vgl. oben Abschn. 1.

¹⁴⁸ SPRECHER (1942), S. 140–142.



Abbildung 10: Das Flicken von Pfannen gehörte zu den Erwerbsarbeiten des fahrenden Volkes, weshalb sie in Graubünden «Kessler» oder «Spengler» genannt wurden. Im Bild: Familie von Bündner Jenischen mit entsprechenden Gerätschaften.

Quelle: Bestand Spichiger / Fotostiftung Graubünden.

Graubündens auch immer wieder viele auswärtige (Klein-)Kriminelle und andere problematische Existenzen an, wie CARL ULYSSES VON SALIS-MARSCHLINS schon früh feststellte.¹⁴⁹

7.2. Die Einbürgerungen im Besonderen

Der enge Konnex zwischen dem Heimatprinzip und dem Bürgerrechtswesen ist offensichtlich. Die Einbürgerungspolitik Graubündens im ungefähren Zeitraum der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts trug zu den Armenlasten der Gemeinden wesentlich bei. Der Bürgerrechtsfrage kam im Verarmungsfall eine mehrfache Bedeutung zu, und zwar sowohl in rechtlicher als auch in wirtschaftlich und sozialpolitischer Hinsicht.¹⁵⁰ Nachdem Graubünden mit der Mediationsakte von 1803 wieder zu den vorrevolutionären staatsrechtlichen Verhältnissen zurückgekehrt war, kannte Graubünden

bis Mitte des 19. Jahrhunderts vier verschiedene Bürgerrechte, nämlich das Nachbarschaftsbürgerrecht (welches in der Gesetzgebung mehrheitlich schon Gemeindebürgerrecht genannt wurde), das Gerichts-, das Bundes- und das Kantonsbürgerrecht.¹⁵¹

Wie erwähnt, stand das Armenwesen seit 1803 und bis 1823 im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden und oblag damit deren autonomer Re-

¹⁴⁹ Ein Schweizer Bürgerrecht im Rechtssinne gibt es erst seit Gründung des Bundesstaates 1848. Vorher war die Erteilung des Bürgerrechts entsprechend der staatsrechtlichen Struktur der Eidgenossenschaft ausschliesslich Sache der Kantone (vgl. PUTZI [1951], S. 163, Anm. 59). Angesichts der verwirrenden Vielzahl an Bürgerrechtsverhältnissen mit je verschiedenen Berechtigungen kann dieser Darstellung nur Überblickscharakter zukommen. (DAZZI [2008a] zitiert die Bemerkung eines auswärtigen Beobachters aus dem Jahre 1838, wonach in «Bündten [...] eilf verschiedene Classen ungleich berechtigter Menschen sich findet, die alle ein grösseres oder kleineres Stück irgend eines Bürgerrechtes besitzen»; siehe dort S. 41.) Bis zum Bürgerrechtsgesetz vom 12. Juli 1823 überliess der Kanton das Einbürgerungsverfahren den Gemeinden.

¹⁴⁹ Vgl. Zitat oben Abschn. 1.

¹⁵⁰ DAZZI (2008a), S. 40.

gelung.¹⁵² Mit ihrer Einbürgerungspolitik konnten die Gemeinden die Zahl jener, die Anspruch auf Unterstützung im Verarmungsfall erheben konnten, aktiv steuern. Das Nachbarschafts- bzw. Gemeindebürgerrecht¹⁵³ entstand in engem Zusammenhang mit der Armenunterstützungspflicht der Gemeinden.¹⁵⁴ Die desolaten Mittel zwangen die Gemeinden, mit einer restriktiven Bürgerrechtspolitik die Armenlasten nicht noch weiter ansteigen zu lassen.¹⁵⁵ Andererseits sahen viele arme Gemeinden in Einbürgerungen und deren Einnahmen ein zwar riskantes, aber probates Mittel, um die Armenlasten zu finanzieren.¹⁵⁶ Die Frage des Aufenthaltsstatus war für die Gemeinde deswegen oft von fundamentaler Bedeutung. Das Dilemma liess sie im Zweifelsfall den Schutz der Gemeindefinanzen über die Interessen des Einbürgerungswilligen stellen.

Die Gemeinden konnten die Aufnahmebedingungen zum Erwerb des Bürgerrechts von Personen auf ihrem Gebiet nach freiem Ermessen festsetzen, was ihnen eine Vielzahl von Handlungsweisen eröffnete. Ausser den Fällen, in denen das

(Nachbarschafts- bzw. Gemeinde-)Bürgerrecht nicht zuerkannt wurde, konnte ein bestehendes auch zufolge etwa interkonfessioneller Heirat oder Wegzuges aus der Gemeinde aus wirtschaftlichen Gründen oder fehlender Mittel für den «Weibereinkauf» ebenso eingebüsst werden, wie es unehelichen Kindern nicht zuerkannt wurde. Die Sorge um das Entstehen nicht verkraftbarer Armenlasten hatte gewisse Gemeinden schon früher sogar zum Prinzip bewogen, zumindest für eine bestimmte Zeitdauer überhaupt keine Neubürger aufzunehmen. So beschloss etwa die Gemeinde Obervaz im Jahr 1732, für 100 Jahre keine Bürger mehr aufzunehmen, weil man mit solchen Einbürgerungen schlechte Erfahrungen gemacht habe.¹⁵⁷ Andere Gemeinden, etwa im Engadin, genehmigten zwischen 1800 und 1900 keine einzige Einbürgerung.¹⁵⁸ Diese Feststellung trifft offenbar auf viele weitere Gemeinden zu. Gemäss einer kantonalen Anfrage bei den Gemeinden im Jahr 1898 über die Praxis bei Einbürgerungen berichteten die meisten, dass sie seit Menschengedenken, ja seit Jahrhunderten keine Einbürgerungsgesuche mehr bewilligt hätten. Andere wiesen, ähnlich wie die Gemeinde Obervaz, auf die mit den Bürgeraufnahmen gemachten schlechten Erfahrungen oder auf die erhöhten Armenlasten hin.¹⁵⁹ So hielt etwa die Gemeinde Cumbels, stellvertretend für die Einstellung der meisten Gemeinden, in ihrer Antwort fest: «Die letzten Bürgeraufnahmen haben in den Jahren 1825–30 stattgefunden, waren zum grossen Theil Schuld, dass die Armenlasten zahlreich und schwer wurden. Es ist daher begreiflich, dass jedes Einbürgerungsgesuch abgelehnt wurde [...]».¹⁶⁰ Demgegenüber erwiesen sich andere Gemeinden durchaus offen für Bürgeraufnahmen. Vielfach war die Grosszügigkeit der Gemeinden jedoch auch nur finanzpolitisch motiviert, indem sie ohne Einwilligung der Regierung Personen, welche das Indigenat zur Heiratsbewilligung benötigten, «um eine kleine schnöde Summe Geldes» einbürgerten. Aufgrund der vielfachen Mittellosigkeit dieser Personen hoffte man, dass sich diese nie in der Gemeinde niederliessen.¹⁶¹

¹⁵² Die verschiedenen «Kreisschreiben» und «Bekanntmachungen» des Kleinen und Grossen Rates in den Jahren 1803, 1804, 1811, 1816, 1817 und 1830, wonach jede Gemeinde zum Unterhalt ihrer verarmten Bürger verpflichtet sei, änderten daran nichts Grundsätzliches (vgl. StAGR XV 17 a). Nach 1923 war der Kleine Rat zuständig, wobei der zustimmende Entscheid der Kantonsregierung Voraussetzung für die Einbürgerung in eine Gemeinde bildete. Statt der kleinrätlichen Bewilligung war nach den Gesetzen über die «Erlangung und Ausübung der Gemeinds-, Bunds- und Kantonsbürgerrechte» von 1835 bis 1853 die Zustimmung des Grossen Rates notwendig (Staatsarchiv Graubünden, Einbürgerungen 1801–1960, I. Teil, Einführung, S. 45).

¹⁵³ Das Gemeindebürgerrecht entsprach im Freistaat Gemeiner Drei Bünde dem Nachbarschaftsbürgerrecht, welches aber keine Unterstützungspflichten der Nachbarschaften im Verarmungsfall begründete. Den Nachbarschaften kam im Armenwesen wie in anderen «inneren» Angelegenheiten weitgehende Autonomie zu. Die «behördliche» Armenhilfe entsprang vielmehr bloss einem moralischen Pflichtgefühl (PUTZI [1951], S. 94–95, und Anm. 19).

¹⁵⁴ RAGAZ (1934), S. 83.

¹⁵⁵ GIERKE, Das deutsche Genossenschaftsrecht, I. Bd., 1868, hält dazu denn auch bezeichnenderweise fest, dass «[...] freilich [...] nicht bloss Eigennutz und Engherzigkeit die Motive (waren), sondern bei der durch die Religionskriege herbeigeführten Verarmung und dem Andrang Flüchtiger und Heimatloser waren solche Massnahmen oft fast ein Akt der Notwehr» (S. 671; zit. nach RAGAZ [1934], S. 86, Anm. 10).

¹⁵⁶ Vgl. etwa viele Gemeinden im Calancatal (siehe Kap. IV.7.3.3.) oder die Gemeinde St. Antönien-Castels (siehe Kap. V.6.4.3.).

¹⁵⁷ SIMONET (1953), S. 13.

¹⁵⁸ DAZZI (2008a), S. 40.

¹⁵⁹ Vgl. PUTZI (1951), S. 162 und 169, Anm. 86.

¹⁶⁰ StAGR IV 25 b 1; gemäss PUTZI (1951) hätten die Gemeinden Ladir und Brienz, soweit urkundlich nachweisbar, überhaupt nie jemanden eingebürgert (S. 169, Anm. 86).

¹⁶¹ PUTZI (1951), S. 172; vgl. zum eigentlichen Einbürgerungstourismus einiger Gemeinden im Calancatal in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts Kap. IV.7.3.3.

Insgesamt rächte sich die freigiebige Einbürgerungspolitik jener Gemeinden später jedoch, weil sich die Hoffnungen der Gemeinden nicht erfüllten. Auch wenn sie gegen die 1811 erstmals geforderte kleinrätliche Bewilligung¹⁶² verstießen, erteilte die eine oder andere von Finanznot getriebene Gemeinde das Bürgerrecht schliesslich auch in gewerbsmässiger Absicht. In mehreren Fällen verpflichtete der Grosse Rat die fehlbaren Gemeinden,¹⁶³ alle unrechtmässig eingebürgerten Personen als Angehörige¹⁶⁴ anzuerkennen.

Die dann in den 1850er-Jahren angeordneten Zwangseinbürgerungen¹⁶⁵ brachten für die betroffenen Gemeinden finanzielle Mehrbelastungen. Sie bildeten noch bis weit ins 20. Jahrhundert Gegenstand von öffentlichen Publikationen und Debatten im Grossen Rat.

7.3. *Bezirksweise unterschiedlich hohe Armenzahlen und -lasten*

Die Nachbarschaften im neu gegründeten Kanton hatten noch lange an den ökonomischen Folgen der armenrechtlichen «Altlasten» zu tragen. Das gesellschaftliche und politische Umfeld liess aber nicht nur keine Entlastung zu, die Gemeinden gierten im Gegenteil in noch grössere finanzielle Bedrängnis. Der ökonomischen Not gehorchend, musste es den für ihre Finanzen verantwortlichen Behörden das oberste Bestreben sein, die Unterstützungspflichten möglichst tief zu halten. Der Autonomiegedanke war zu fest verankert, um sich der Gefahr auszusetzen, in die finanzielle Abhängigkeit des Kantons zu geraten. Dennoch liess die Entwicklung für viele Gemeinden letztlich keine andere Alternative offen.

«Die Erhaltung der Armen durch die Gemeinden [...] führt über kurz oder lang eine Gemeinde nach der andern zum Ruin durch Selbstaufzehrung, gerade sowie der Staat durch Übernahme des Armenwesens im weiteren Sinne des Wortes, in Verlotterung und Siechthum gerathen würde.»¹⁶⁶

¹⁶² Diese wurde eingeführt, weil Gemeinden wie etwa St. Antönien, Valzeina und solche im Schanfigg Personen einbürgerten, welche nie die Absicht der Wohnsitznahme in der Gemeinde hatten.

¹⁶³ So etwa die Gemeinden Wergenstein, Trans, Vigens und Schmiten (vgl. GRP 1821, S. 21 und 32; 1824, S. 50).

¹⁶⁴ Vgl. zum Begriff «Angehörige» oben Abschn. 5.2.1.

¹⁶⁵ Vgl. dazu unten Abschn. 8.2. und Kap. IV.4.

¹⁶⁶ Aus dem Bericht eines Bezirkskommissärs an die Kantonal-Armenkommission, in: BM 1855, S. 83.

Die düstere Prognose des Bezirkskommissärs veranschaulicht, welch grossen Armenlasten die öffentliche Armenpflege und insbesondere die Gemeinden ausgesetzt waren. Mit seiner Aussage reklamierte der Bezirkskommissär indirekt eine ausgewogenere Verteilung der Lasten zwischen den Gemeinden und dem Kanton.

Die Anzahl Unterstützungsbedürftiger in einer Gemeinde bzw. ihr Verhältnis zur Einwohnerzahl, d.h. eine Art «Armenquote» (heute Sozialhilfequote), war der eigentliche Gradmesser für das Ausmass der Armenlasten. Im Bericht der kantonalen Armenkommission vom Juni 1840 wurden die ersten von den Bezirksarmenkommissionen geleiteten Gemeindeumfragen bekannt gemacht. Von den 4 343 gezählten unterstützungsbedürftigen Armen gingen demnach deren 1 384 dem «Haus- und Strassenbettel [...] nach. Im Übrigen hätten sich viele vor allem katholische Gemeinden trotz überdurchschnittlich hoher Armutsquoten einer Kooperation mit der Kantonalen Armenkommission verweigert.»¹⁶⁷ Eine wahrscheinlich aus den ersten 1850er-Jahren datierte «Übersicht der von den Gemeinden eingesandten Berichte über das Armenwesen» gliedert die Anzahl der Armen nach Hochgerichten, Gerichten und Gemeinden. Danach wiesen die katholisch dominierten Hochgerichte des Oberen Bundes Disentis (mit den Gemeinden Tujetsch, Disentis/Mustér, Breil/Brigels, Trun, Medel [Lucmagn] und Sumvitg [1 358 Bedürftige]), Lugnez (618), Gruob (586) und Waltensburg/Vuorz (317) weit überdurchschnittliche Zahlen an Armen aus, während 36 der insgesamt 218 erwähnten Gemeinden keine Unterstützungsbedürftige aufführten. Von den in dieser Zusammenstellung vermerkten 6 413 Armen wurden danach deren 3 779 im Oberen Bund, 1 280 im Gotteshausbund und 1 354 im Zehngerichtebund registriert.¹⁶⁸

Eine aufschlussreiche Auflistung einiger Gemeinden aus dem Jahre 1853 setzte die Anzahl der «Spendgenössigen» ins Verhältnis der jeweiligen Bevölkerungszahl. Nur schon die Verhältniszahlen lassen erahnen, wie die Gemeinden unter der drückenden Armenlast zu leiden hatten, wobei die Gemeinde Tujetsch besonders hervorstach:¹⁶⁹

¹⁶⁷ Ebd., S. 46, mit Hinweis auf StAGR XIV 3 a (1839), Bericht des Erziehungsrates vom 9./16. Juni 1840.

¹⁶⁸ StAGR XIV 3 a.

¹⁶⁹ Vgl. Amtsbericht der Kantonalen Armenkommission 1853, in: LB 1849–1853, S. 181.

Gemeinde*	Bevölkerung	Unterstützungsbedürftige	Armenquote (ca.)
Truns	1047	400	38 %
Disentis	1260	230	18 %
Tavetsch	979	940	96 %
Ruis	365	45	12 %
Brigels	1086	132	12 %
Obersaxen	831	42	5 %
Neukirch	123	12	10 %

Tabelle 3: Verhältnis Unterstützungsbedürftige zur Bevölkerung in einzelnen Gemeinden 1853.

* Zu den später geänderten Gemeindennamen vgl. Anhang 2.

Die im Sommer 1854 aufgenommene «Übersicht der Armenfonde und der unterstützten Armen des Kantons Graubünden» listet eine bezirksweise Zusammenfassung über die Anzahl Unterstützter auf:¹⁷⁰

Bezirk	Bevölkerung*	Unterstützungsbedürftige	Armenhilfsquote in % (ca.)
1. Plessur	9 141	377	4,1
2. Unterlandquart	11 304	680	6,0
3. Oberlandquart	6 907	693	10,0
4. Albula	6 708	667	9,9
5. Imboden	5 413	180	3,3
6. Heinzenberg	6 545	590	9,0
7. Hinterrhein	3 701	85	2,3
8. Moesa	6 165	129	2,1
9. Vorderrhein	6 503	1 334	20,5
10. Glenner	11 226	1 169	10,4
11. Maloja	4 453	32	0,7
12. Bernina	3 888	49	1,3
13. Inn	6 458	114	1,8
14. Münstertal	1 483	40	2,7
Total		6 239 ¹⁷¹	

Tabelle 4: Verhältnis Unterstützungsbedürftige zur Bevölkerung in den Bezirken 1854.

* Grundlage: Bevölkerungszählung 1850; vgl. Bevölkerungsentwicklung der Bündner Gemeinden, Kreise und Bezirke (1850–1990), in: HBG IV, S. 326–339.

¹⁷⁰ Vgl. BM 1–8/1855.

¹⁷¹ Damit war die Anzahl Bedürftiger etwa gegenüber dem Vergleichsjahr 1841 (6 620) nur unbedeutend tiefer (vgl. StAGR XIV 12, Schachtel «1839–1856»).

Die bezirksweise Übersicht bestätigte den bereits aus der vorhergehenden Tabelle vermuteten Zusammenhang zwischen struktur- bzw. finanzschwachen und strukturstärkeren Gegenden einerseits und der damit verbundenen Armut andererseits. Die in jener Tabelle aufgeführten Gemeinden lagen in den strukturarmen Bezirken Glenner und Vorderrhein. Diesen oder ähnlich gelagerten Regionen angehörende Gemeinden versuchten oft, ihre Finanzen mithilfe von Einbürgerungstaxen zu sanieren. Die Hoffnung, dass sich die Eingebürgerten, weil sie meistens weder Haus noch Boden besaßen, ohnehin nie in der Gemeinde blicken liessen, erfüllte sich aber wie oben schon gesehen in vielen Fällen nicht.¹⁷² Die Krisenzeiten – und das armenrechtliche Heimatprinzip – belehrten die Gemeinden eines Besseren. Der Preis war entsprechend hoch: Die Armenlasten drückten folgeschwer auf ihren Haushalt und viele Gemeinden gerieten in einen verhängnisvollen finanzpolitischen Abwärtsstrudel.

Die Armenkommission hatte bereits in ihrem Bericht für das Jahr 1853 die schlechte ökonomische Lage des Bezirks Albula betont. Demnach stieg die Zahl der Unterstützungsbedürftigen in den mit geringen Ausnahmen unbemittelten und beinahe durchwegs wenig bevölkerten einzelnen Gemeinden von 10 auf 20, 30 und 50 bis über 100 an. Gleichzeitig wurden aber auch jene Gegenden erwähnt, «welche bis anhin von der Last des Pauperismus verschont geblieben sind und sich eines nicht unbedeutenden Wohlstandes erfreuen», wozu namentlich die Bezirke Maloja, Inn und Hinterrhein zählten. Und im ganzen Oberengadin seien allein drei Arme registriert worden.¹⁷³ Obige Tabelle bestätigte diese regionalen Zuordnungen.

Die Quellen jener Epoche benennen zwar die präzise Anzahl der bedürftigen Personen. Sie liefern für diese Zeit aber noch keine verlässlichen Angaben über das wirkliche Ausmass der Armenlasten. Dies mochte daran gelegen haben, dass das Aufgabenfeld der Gemeindearmenkommissionen und der Bezirkskommissäre darauf ausgerichtet war, in erster Linie ein Armengut aufzubauen und dieses zu verwalten. Darüber, dass die

¹⁷² Gemäss DAZZI (2008a) erhielten in der Praxis im 19. Jahrhundert nur Personen Armenunterstützung, die im Heimatort anwesend waren. Einige Gemeinden hätten gar versucht, im Einbürgerungsvertrag eine Klausel anzubringen, welche den Erwerb von Haus und Grundstücken ausdrücklich verbot (S. 58).

¹⁷³ Amtsbericht der Kantonal-Armenkommission 1853, in: LB 1849–1853, S. 182–183.

Belastungen vorab die kleineren Berggemeinden vor grosse Herausforderungen stellten, herrschte allgemein Gewissheit und breite Kenntnis.

8. Der zunehmende Einfluss des Kantons

Der Kanton wirkte auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichen Instrumenten direkt oder indirekt auf die gemeindlichen Armenlasten ein. Im Vergleich zu den Gemeinden handelte er aus einer anderen Interessenlage heraus. Sein oberstes staatspolitisches Anliegen bestand darin, für möglichst ökonomisch gesunde Gemeindestrukturen zu sorgen. Nur solche waren in der Lage, die ständig steigenden Aufgaben zweckmässig zu besorgen und den Kanton von deren ersatzweisen Erfüllung zu entlasten.

8.1. *Einbürgerungen: Zuständigkeitswechsel von den Gemeinden zum Kanton*

Bis in die 1820er-Jahre überliess der Kanton den Erlass von Einbürgerungsvorschriften wie erwähnt vollständig den Gemeinden. Mit entsprechenden Regelungen und einer nur an wenigen Prinzipien ausgerichteten Praxis hatten sie es in der Hand, Bürgerrechte zu verweigern und die Gemeinden damit vor drohenden Armenlasten zu bewahren.

Die kommunale Eigenständigkeit liess sich aber immer weniger vertreten. Der Kanton sah sich vermehrt in der Pflicht, die Einbürgerungsproblematik in den Griff zu bekommen. Im Jahr 1823 stellte er für die Einbürgerung von Nichtbündnern, d.h. von Personen schweizerischer Herkunft, erstmals Mindestanforderungen wie etwa eine minimale Wohnsitzdauer auf. Der Petent musste etwa auf dem Gebiet der Einbürgerungsgemeinde «an Liegenschaften oder hypothezierten Kapitalien ein schuldenfreies Eigentum von wenigstens fl. 1 000»¹⁷⁴ aufweisen. Mit der Absicht, die Einbürgerungsgemeinde vor künftigen Unterstützungen möglichst zu bewahren, war der innere Zusammenhang zwischen den Einbürgerungstaxen und den Armenlasten bzw. der Armutsbekämpfung gegeben.¹⁷⁵ In weiteren Bürgerrechtsgeset-

zen bis 1853 (1823, 1827, 1835) passte der Kanton die Aufnahmebedingungen in den Gemeinden weiter an.¹⁷⁶ Deren personelle Zusammensetzung oblag damit nicht mehr ihrem alleinigen Entscheid, was zu Spannungen und Konflikten mit den «autonomiegewohnten» Gemeinden führen musste.¹⁷⁷

In der Frage der Einbürgerung von Heimatlosen nahm Graubünden schweizweit eine Vorreiterrolle ein.¹⁷⁸ Er war einer der wenigen Kantone, welche bereits vor dem Erlass des Bundesgesetzes von 1850 einzelnen Heimatlosen einen gewissen Aufenthaltsstatus einräumten. Mit kleinrätlichen Bewilligungen für Bürgerrechtserteilungen griff er auch in diesem Bereich verstärkt in das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden ein. So schuf der Kanton etwa mit dem detaillierten, 26 Artikel umfassenden «Gesetz über Behandlung der Heimatlosen» vom 30. Juni 1815 (und mit den Ergänzungen vom 25. November 1819)¹⁷⁹ gegen den Widerstand vieler Gemeinden mit den «Geduldeten»¹⁸⁰ bzw. mit dem Angehörigengemeinderecht¹⁸¹ neue Kategorien von Gemeindemitgliedern. Der Status der Letzteren mit blossem Wohnsitz in der Gemeinde berechnete sie zwar nicht zur Teilhabe an den ökonomischen Nutzungen, hingegen stand ihnen gleich den Bürgern ein wenn auch nur theoretischer Anspruch auf Unterstützung im Verarmungsfall zu.¹⁸² Im Sinne einer besonderen Befugnis wurde der Kleine Rat ermächtigt, Heimatlose, deren Wegweisung aus dem Kanton «nach bestehenden Verhältnissen mit dem Auslande» nicht möglich war, ein Gemeinde-

¹⁷⁶ Im Gesetz über Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts vom 1. März 1853 wurde neben dem bereits bestehenden Erfordernis, dass die vorhandenen Existenzmittel einen «ehrlichen Unterhalt» der Familie garantieren, ein reines Vermögen von wenigstens 2 000 Franken verlangt (Art. 4). Dieses Gesetz wurde erst 1937 durch ein neues ersetzt.

¹⁷⁷ ARGAST (2011) bezeichnet das Bürgerrecht zu Recht als «pièce de résistance» der Gemeinden gegen die Versuche des Kantons (und nach 1848 des Bundes), die Gemeindeautonomie zu schwächen (S. 62).

¹⁷⁸ Die Heimatlosigkeit, die den Behörden im 19. Jahrhundert viel zu schaffen machte und sich zur «eigentlichen Kalamität» auswuchs, war gemäss PIETH (1982) in Graubünden eine Folge der mangelhaften Landespolizei und der «trägen Selbstherrlichkeit der Gemeinden neben der blöden, schwachmütigen Staatsgewalt», der die Kompetenz zu energischen Eingriffen abgegangen sei (S. 420–421).

¹⁷⁹ AGS 1841 Bd. 4, S. 19–28.

¹⁸⁰ Art. 2 leg. cit.

¹⁸¹ Art. 3–6 leg. cit.

¹⁸² Art. 23 leg. cit. und Art. 1 Abs. 2 AO 1839; auch Ziff. I. Art. 1 Abs. 2 AO 1845.

¹⁷⁴ Art. 3 Gesetz über Erlangung und Ausübung der Gemeinds-, Bunds- und Kantonsbürgerrechte vom 12. Juli 1823 (AGS I–V 1820, 1829, 1833, Zweites Heft, S. 169).

¹⁷⁵ Vgl. dazu näher unten Kap. IV.7.3.3.; vgl. auch MEYER (1988), S. 143.

angehörigkeitsrecht zu ermitteln und dafür eine Gemeinde zu bestimmen.¹⁸³ Verschiedene weitere Massnahmen und Bemühungen zeugten vom Willen der kantonalen Behörden, den Aufenthaltsstatus einer Person zu definieren und deren Zugehörigkeit in geregelte Bahnen zu lenken.¹⁸⁴

Die Einbürgerungsproblematik wurde aber auch und vor allem auf eidgenössischer Ebene immer stärker von politischen Überlegungen dominiert und so zu einer staatlichen Angelegenheit. Ein wohlorganisiertes Staatswesen, schon gar eines mit bürgerlicher Ordnung, konnte nicht weiterhin «unbeurkundete» Menschen etwa hinsichtlich deren Status auf seinem Staatsgebiet dulden. Heimatlosigkeit konnte mit anderen Worten im modernen Nationalstaat des 19. Jahrhunderts auf Dauer nicht mehr anerkannt werden. Als eigenständiges Rechtsgebilde konnte er sich nur legitimieren, wenn die Zugehörigkeit auf seinem Gebiet geklärt war. Unerwünschte Zustände wie Heimatlosigkeit und Nichtsesshaftigkeit mussten deshalb mit wirksamen Verwaltungsmassnahmen etwa im Armen-, Bürgerrechts- und Niederlassungswesen bekämpft werden.¹⁸⁵ Das bedeutete, dass die vagierende Bevölkerung zwangsweise in den gesellschaftlichen Verband integriert und derart einem legalen, bürgerlichen Rechtsstatus zugeführt werden musste.

Auf eidgenössischer Ebene gelang es erst mit den entsprechenden Bestimmungen der Bundesverfassung von 1848, die auch als «grosse Nationalsünde»¹⁸⁶ bezeichnete Heimatlosenfrage einer Lösung zuzuführen. Mit der Durchsetzung des Verfassungsgrundsatzes einer allgemeinen Staatsbürgerschaft auch gegenüber den Heimatlosen markierte in der Folge das Bundesgesetz «die Heimatlosigkeit betreffend» von 1850 schliesslich den

Schlusspunkt einer langen Entwicklung. Die vom Bund dem Kanton auferlegten Zwangseinbürgerungen¹⁸⁷ richteten sich letztlich vor allem gegen die Gemeinden, welche sich den Einbürgerungen armer Personen widersetzen.

8.2. Exkurs: Das «Bundesgesetz, die Heimatlosigkeit betreffend» vom 3. Dezember 1850 und dazugehöriger kantonalen Ausführungsbestimmungen

Die verschiedenen Heimatlosenkonkordate in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts (1812, 1819, 1828 und 1844/47) waren wohl gut gemeint, konnten die Heimatlosenfrage aber aus verschiedenen Gründen nicht lösen. Das Problem wurde im Gegenteil in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts immer drängender, womit sich der Bund 1850 zum Handeln gezwungen sah. Die Bundesverfassung vom 12. September 1848¹⁸⁸ verwies in ihrem Art. 56 zwecks «Ausmittlung von Bürgerrechten für Heimatlose»¹⁸⁹ und die Massregeln zur Verhinderung der Entstehung neuer Heimatlosen» auf die Bundesgesetzgebung. Mit der Gründung des Bundesstaates wurde also die Regelung der Heimatlosenfrage zu einer Bundesaufgabe erhoben. Bereits gut zwei Jahre später, am 3. Dezember 1850, wurde das entsprechende Bundesgesetz «die Heimatlosigkeit betreffend»¹⁹⁰ erlassen.¹⁹¹ Der Rechtsstatus der fehlenden oder eingeschränkten Zugehörigkeit zum Gemeinwesen musste beseitigt und allgemein eine kulturelle Homogenisierung der Gesellschaft angestrebt werden, d. h., alle Bürger mussten zu einer ortsgebundenen Lebensweise verpflichtet werden. Die rechtliche Integration der Heimatlosen sollte

¹⁸³ Vgl. PUTZI (1951), S. 173.

¹⁸⁴ So z. B. mit dem Gesetz über den Einkauf vagierender Heimatlosen in das Angehörigkeitsrecht einer Gemeinde vom 20. November 1825 (AGS 1841 Bd. 4, S. 29–31) oder mit dem «Gesetz über Eintheilung der Heimathlosen» vom 13. Juli 1839 (AGS 1841 Bd. 4., S. 31–33); zu den mehreren zwecks Zuteilung der Heimatlosen auf die Gemeinden unternommenen Anstrengungen und eingesetzten Kommissionen vgl. etwa DAZZI (2008a), S. 47–49.

¹⁸⁵ Nach MEIER/WOLFENBERGER (1998) standen Heimatlosigkeit und vagierende Lebensweise in einem sehr engen und oft kausalen Zusammenhang. Zudem erweiterte sich die enge Verbindung von Heimatlosigkeit und Nichtsesshaftigkeit mit dem Begriff der Armut zu einem Beziehungsdreieck (S. 9, 33–34).

¹⁸⁶ So der St. Galler Landammann Gallus J. Baumgartner 1836, zit. nach MEIER/WOLFENBERGER (1998), S. 9.

¹⁸⁷ Zu den staatsrechtlichen und -politischen Hintergründen der Zwangseinbürgerungen existiert eine reiche Literatur; statt Weiterer vgl. etwa ARGAST (2011), S. 117–123; GALLE (2016), S. 175–184; MEIER/WOLFENBERGER (1998), S. 467–475.

¹⁸⁸ BBI 1849 I, S. 3; vgl. dazu auch Kap. II.

¹⁸⁹ In den zeitgenössischen Diskussionen war gemäss DAZZI interessanterweise nie die Rede von «Heimatlosen», von «Nichtsesshaften» oder «Vaganten», sondern einzig von «Angehörigen» (vgl. dazu DAZZI [2008a], S. 60–61).

¹⁹⁰ AS II 1851, S. 141–142; BBI 1850 III, S. 123.

¹⁹¹ Mit ihm fanden jene gemeineidgenössischen Verhandlungen über polizeiliche Vorkehren gegen den Bettel und das «Vagantentum» ihren Abschluss, welche schon 1474, als sich das fahrende Volk bemerkbar machte, von der Tagsatzung eingeleitet wurden (vgl. Zeitschrift für Schweiz. Statistik, XLIV. Jahrgang, 1. Band, Bern 1908).

letztlich die Grundlage für einen demokratischen Rechtsstaat schaffen: ein Staatsvolk.¹⁹²

Zu diesem Zweck ermächtigte das Gesetz den Bund, das Bürgerrecht der grossen Zahl von Heimatlosen¹⁹³ zu bestimmen. Diese sollten hierauf einem Kanton zur Einbürgerung zugeteilt werden, welcher dann seinerseits für die Heimatlosen ein Gemeindebürgerrecht zu bezeichnen hatte. Als heimatlos galten Personen mit einem zweifelhaften oder fehlenden bürgerrechtlichen Status. Ihnen stand kein Anspruch auf Unterstützung im Armenfall zu. In diesem engen Bezug des Heimatrechts zum armenrechtlichen Unterstützungsanspruch, d. h. zum Anspruch auf das Notwendigste, offenbarte sich die hohe staats- und sozialpolitische Brisanz dieser Integrationsmassnahme.

Der Kanton Graubünden war anzahlmässig bei den eigenen noch einzubürgernden Angehörigen schweizweit führend.¹⁹⁴ Im Frühjahr 1850 meldete er dem Bundesrat 5 692 Personen,¹⁹⁵ die den Gemeinden als Angehörige zugeteilt waren.¹⁹⁶ Die genaue Anzahl war aber in der Folge Gegenstand verschiedener Kontroversen. Abgesehen davon war der Wille des Kantons, angesichts solcher Grössenordnungen für klare Aufenthaltsverhältnisse zu sorgen, so nachvollziehbar wie offensichtlich.

Die weitreichendste Auswirkung der Einbürgerung bestand wie soeben festgestellt darin, dass der Eingebürgerte in den Genuss der Unterstützung bei Verarmung kam.¹⁹⁷ Aus staatspolitischen

Gründen vermied es der Bundesrat aber zu bestimmen, die Heimatlosen auch an den kollektiven Nutzungsrechten an Gemeinde- und Korporationsgütern teilhaben zu lassen. Dies hätte für die Gemeinden zu einem Eingriff in ihr Eigentum geführt, den man als unzumutbar beurteilte. Im Bericht des Bundesrates wurde im Zusammenhang mit den Verhältnissen der Angehörigen¹⁹⁸ speziell auf den Kanton Graubünden verwiesen, einerseits wegen dessen grosser Zahl Betroffener und andererseits aufgrund der von den Angehörigen eingereichten Petition und des ausführlichen Berichts der Regierung dazu.¹⁹⁹ Der Respekt des Bundesrates war begründet, konnte er gegen den vereinten Widerstand der Kantone doch keine allzu stark eingreifenden Massnahmen durchsetzen.

Eine Debatte entsprang im Kanton um die Frage, welcher Zeitpunkt für die Naturalisation der Heimatlosen massgebend sein sollte. Die grossrätliche Vollziehungsverordnung von 1853 bestimmte nämlich, dass die Heimatlosen dort zu naturalisieren waren, wo sie sich an einem bestimmten Zeitpunkt aufhielten. GUADENCH DAZZI spricht auch unter Bezugnahme auf das Votum von Grossrat HILARIUS SIMONET, wonach der Aufenthaltsort einer Person am 28. Juni 1852 für die Heimatzugehörigkeit bestimmend gewesen sein soll,²⁰⁰ von einem Mythos. Es war tatsächlich HILARIUS SIMONET selber, welcher 1953 seine Aussage entkräftete: «Die Einbürgerungs-Kommissionen leisteten grosse Arbeit, so dass bis zum Erlass des Bundesgesetzes vom Jahre 1850 in Graubünden sozusagen alle Heimatlosen schon eingebürgert waren. Damit war aber noch nicht die Armut im Kanton beseitigt [...]».²⁰¹ Unbesehen

¹⁹² GALLE (2016), S. 176, 178, mit Hinweis auf Argast (2011), S. 123, 152.

¹⁹³ In seinem Bericht zuhanden der Bundesversammlung schätzte der Bundesrat die Zahl der Heimatlosen auf 11 600 Personen (vgl. BBl 1850 III, Nr. 46 vom 12. September 1850, S. 129).

¹⁹⁴ MEIER (2007), S. 235; SPRECHER (1942), S. 179.

¹⁹⁵ Dabei handelte es sich gemäss DAZZI (2008a) wahrscheinlich um eine Schätzung (S. 52).

¹⁹⁶ BBl 1857 III, S. 256–257; vgl. auch DAZZI (2008a), S. 52; die im Zuge der Behandlung der kantonalen Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz von 1850 durchgeführte Umfrage bei den Gemeinden ergab von den 105 antwortenden Gemeinden (von insgesamt deren 233) eine Anzahl von 4 176 Personen (StAGR IV 27 b; vgl. Angaben der einzelnen Gemeinden bei DAZZI [2008a], S. 54).

¹⁹⁷ Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes wies folgenden Wortlaut auf: «Die Einbürgerung in eine Gemeinde hat die Wirkung, dass der Eingebürgerte mit Bezug auf die politischen und bürgerlichen Rechte, die Gemeinds-, Kirchen- und Schulgenössigkeit und den Genuss der Unterstützung bei Verarmung, sowie hinsichtlich der Pflichten den übrigen Bürgern gleichgestellt ist. Dagegen erwirbt er durch dieselben nicht den Anteil am Gemeindegut und den daraus herfliessenden Nutzen. Es ist ihm jedoch

der Einkauf in dieselbe um die Hälfte der gewöhnlichen Einkaufssumme zu gestatten.»

¹⁹⁸ DAZZI (2008a) bemerkt, dass es beim Erlass des Heimatlosengesetzes 1850 keine Heimatlosen mehr, sondern nur noch Angehörige gab, die nun von Bürgern minderen Rechts schrittweise zu Vollbürgern wurden (S. 59), und spricht von einem «Mythos von einer zwangsweisen Einbürgerung» (S. 63); von «Zwangsangehörigen» oder von zufälligen Zuteilungen an die Gemeinden könne somit nur bei den vom Kanton 1839/40 den Hochgerichten zugewiesenen 55 Personen gesprochen werden (S. 60); vgl. auch SIMONET (1953), S. 26; vgl. auch Schreiben an den Kanton Thurgau vom 18. November 1854 (StAGR IV 27 a).

¹⁹⁹ Vgl. Jg. II, Bd. III, Nr. 46 vom 12. September 1850, S. 130.

²⁰⁰ Vgl. VGR Herbst 1937, S. 132, anlässlich der Behandlung eines Kredites zur Bekämpfung des «Vagantentums» (vgl. ebd., S. 130–135).

²⁰¹ SIMONET (1953), S. 21; vgl. auch BORRELLI (1998), S. 10; JÄGER et al. (2004), S. 311; MEYER (1988), S. 147–148.

dieser Ungewissheiten, war den Gemeinden aus naheliegenden Gründen daran gelegen, am genannten Stichdatum möglichst wenige potenziell Heimatlose auf ihrem Gemeindegebiet zu wissen. Letztlich galt es, die hohe Zahl heimatloser «Vaganten» auf die Gemeinden aufzuteilen. Dieser Umstand erklärte denn auch den grossen Widerstand der Gemeinden gegen die kantonale Ausführungsgesetzgebung.²⁰² Schliesslich wurden 4 144²⁰³ Nichtsesshafte lediglich 98 Gemeinden zugewiesen.²⁰⁴ Die nachfolgenden mussten die meisten aufnehmen:²⁰⁵

Gemeinde	Einwohnerzahl 1850 ¹ (a)	Zwangseingebürgerte (b)	Prozentanteil (b) zu (a)
Chur	6 183	510	8,2
Mesocco	1 182	234	19,8
Untervaz	1 097	224	20,4
Zizers	925	190	20,5
Lostallo	363	169	46,6
Poschiavo	2 888	155	5,4
Cazis	755	136	18,0
Mastrils	460	132	28,7
Trimmis	888	128	14,4
Verdabbio	198	117	59,1
Tartar	170	104	61,1
Morissen	250	11	4,4
Vaz/Oberbaz	886	74	8,4

Tabelle 5: Verhältnis Zwangseingebürgerte zur Einwohnerzahl in einzelnen Gemeinden 1852/53.

¹ Siehe Bevölkerungsentwicklung der Bündner Gemeinden, Kreise und Bezirke (1850–1990), in: HBG IV, S. 326–339.

²⁰² Vgl. «Verordnung und in Beziehung auf Art. 4 Gesetz über Ausführung und Anwendung des Bundesgesetzes vom 3. Dezember 1850, die Heimathlosigkeit betreffend»; Abschied vom 8. Januar 1853, in Kraft getreten am 1. März 1853 (AGS 1860, S. 93).

²⁰³ StAGR IV 17 b. Die dortige Zusammenstellung enthält die Zahl von 4 144 Angehörigen, welche in der Literatur immer wieder auftaucht. Unter Berücksichtigung des enthaltenen Rechenfehlers resultiert jedoch die Zahl von 4 176 Angehörigen (vgl. auch DAZZI [2008a], S. 65, Anm. 31).

²⁰⁴ An der Gemeindeumfrage 1852 sollten die Gemeinden ihre Angehörigen erfassen und dem Kanton melden (VGR 1852, S. 93). Von den damals 233 Gemeinden antworteten deren 105, sieben wiesen erklärtermassen keine Angehörigen auf und die übrigen 98 listeten 4 176 Personen auf (vgl. auch vorherige Anm.).

²⁰⁵ Vgl. BOLLIER (2000), S. 140, mit Hinweis unter anderem auf METZ (1991), S. 23; PUTZI (1951), S. 174; SPRECHER (1942), S. 180.

Bei allen Unwägbarkeiten, welche diesen und den Zahlen der weiteren Gemeinden innewohnt, konnten in der regionsweisen Übersicht doch Auffälligkeiten bei der Anzahl Angehöriger bzw. Zwangseingebürgerter festgestellt werden. Die Gemeinden der oberen Surselva, das Rheinwald, das Oberhalbstein, das Bergell, das Oberengadin und weite Teile des Prättigaus wiesen demnach nur wenige Angehörige auf. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl verfügten neben einigen «Ausreissergemeinden» in anderen Regionen (z. B. Tartar) vor allem die Gemeinden im Kreis Fünf Dörfer sowie verschiedene im Kreis Mesocco über hohe Anteile der Angehörigen an der Gesamtbevölkerung.²⁰⁶ Die Verteilung weist nicht auf ein eindeutiges Erklärungsmuster hin. Eine mögliche Erklärung liegt in den damaligen, noch weitgehend ungeordneten und unübersichtlichen Gemeindestrukturen. Viele Gemeinden waren mit der genauen Erfassung des bürgerrechtlichen Status ihrer Einwohner schlicht überfordert. Andere wiederum versuchten mit unlauteren Praktiken, sich ihrer Angehörigen zu entledigen, indem sie ihnen in einer ärmeren Gemeinde zu einem entsprechenden Recht verhalfen.²⁰⁷

Der Unmut der ohnehin finanzschwachen Gemeinden über die Zuteilungen war nicht unberechtigt. Dazu trug vor allem der Umstand bei, dass die Eingebürgerten berechtigt waren, sich und ihre Familien mit der Hälfte der gewöhnlichen Einkaufssumme in die Gemeindefacilitäten einzukaufen.²⁰⁸ In ihrer Not verweigerten Gemeinden den «Vaganten» vielfach Unterstützungsleistungen. Die hohe Belastung von Gemeinden durch ihre grosse Zahl von Angehörigen wurde denn auch in den Beratungen des Grossen Rates zur Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz²⁰⁹ betont: Es dürfe nicht verkannt werden, dass dadurch Gemeinden in ihrer Existenz bedroht werden könnten. «Ein Hauptteil dieser Schuld liege nun offenbar bei den betroffenen Gemeinden selbst, indem sie schriftenlos vagierende Familien und einzelne Personen bei sich aufnahmen oder wenigstens so lange duldeten, bis sie sich derselben nicht mehr entledigen konnten.»²¹⁰ Indirekt wurde damit aber auch dem Kanton eine Mitschuld an dieser misslichen Situation zugeschoben, weshalb es «gerecht

²⁰⁶ Vgl. auch DAZZI (2008a), S. 56.

²⁰⁷ Ebd., S. 57.

²⁰⁸ Art. 3 des Gesetzes betreffend die bündnerischen Heimatlosen und deren Einbürgerung, promulgiert am 28. Juli 1856 (AGS 1860, S. 94).

²⁰⁹ AGS 1860, S. 93.

²¹⁰ Vgl. VGR vom 28. Juni 1852, S. 85.

und billig (sei), dass der Kanton resp. die vom Übel verschont gebliebenen Landesgegenden sich an den Folgen in etwelchem Masse beteiligen und den hart betroffenen Gemeinden an die Hand gehen».²¹¹ Schliesslich beschloss der Grosse Rat auf entsprechenden Antrag, dass er die Verpflichtung des Kantons anerkenne, «diejenigen Gemeinden, welche durch Ausführung des Bundesgesetzes, die Heimathlosigkeit betreffend, am Empfindlichsten betroffen wurden, hierin in angemessener Weise zu unterstützen und zu erleichtern».²¹² Der Kanton blieb die Erfüllung seines Versprechens aber schuldig; dieses wurde erst Jahrzehnte später wieder in Erinnerung gerufen.²¹³

Nun wurden den Gemeinden nicht nur oder nicht hauptsächlich durch diesen einmaligen Staatsakt erhebliche Armenlasten auferlegt. Vielmehr belasteten die Eingebürgerten mit ihren Nachkommen die Budgets ihrer Heimatgemeinden, allerdings auf höchst unterschiedliche Weise, auf Jahre und Jahrzehnte hinaus.²¹⁴

Für die Zumessung von Unterstützungsbeiträgen war der Kanton auf statistische Angaben der Gemeinden angewiesen, welche er im Rahmen einer «Enquête», d.h. einer eigentlichen Vernehmlassung, einholte.²¹⁵ Wie einschneidend die Zwangseinbürgerungen auf die Fürsorgestrukturen und auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einzelner Gemeinden wirkten, vermag das Antwortschreiben einer Gemeinde eindrücklich zu veranschaulichen: «Beygegeben übermachen wir Ihnen die Tabellen der hiesigen Angehörigen, woraus Ihre Hohe Behörde ersehen wird, dass eine Zahl von 104 Angehörigen mit einem sämtlichen Vermögen von höchstens fr. 2300 u. zudem einer kleinen Zahl davon Handwerkbetreibende u. nicht viel mehr als die Hälfte erwerbs- oder arbeitsfähig, auf eine kleine u. arme Gemeinde von circa 70 Seelen Gemeindebürger, wo sowohl Privat- als Gemeindsvermögen klein ist, sehr beschwerlich fallen muss, welche Last durch das Bundesgesetz, die Heimathlosen resp. die Angehörigen betreffend u. dem diesfälligen Kantonsgesetz, unserer

Gemeinde noch schwerer fallen, u. einer Erleichterung darin von Seite des Staates nicht anders als billig u. gerecht erscheinen muss [...] Unser Gemeindevermögen besteht in den Gemeindegewaldungen u. einigen Capitalien. Alpen besitzt die Gemeinde gar keine, u. Almeine kann man auch in keinen Anschlag bringen, da sie sich auf unbedeutende Waldgraserei erstreckt u. welche noch zum grossen Nachtheile des Waldes abgeweidet wird. Was die Waldung anbetrifft, so mag selbe, nach Werthung und Aussagen Sachkundiger kaum für den jährlichen Bedarf der Gemeinde zu Brenn- u. Bauholz hinreichen, ohne das Grundcapital zu schmälern u. so bald unsere sämtliche Angehörigen in vollem Bürgerrecht gelangen sollten nicht mehr für den Bedarf hinreichen werden».²¹⁶ Die kleine Gemeinde stand stellvertretend für die Schwierigkeit bzw. Unmöglichkeit vieler anderer, bei kleinem eigenen Vermögen die drückenden Armenlasten zu tragen. Ihr Schreiben kam einem Hilferuf an den Kanton gleich, um nicht in dessen Abhängigkeit zu fallen.

8.3. *Armenunterstützung: Ergänzungshilfen zur Entlastung der Gemeinden*

Die kantonale Bürgerrechtsgesetzgebung schränkte die Handlungsfreiheit der autonomiegewohnten Gemeinden ein. Der Kanton machte hierfür ordnungspolitische Interessen geltend. Die Eingriffe wirkten sich indirekt auf die Armenlasten der Gemeinden aus, indem sie Kriterien für den unterstützungswürdigen Status von Personen definierten. Zwar wurde es nach 1848, als das Kantonsbürgerrecht eine ähnliche Bedeutung wie das frühere Gerichtsbürgerrecht²¹⁷ erlangte, unterlassen, dem Kanton eine grössere Unterstützungspflicht gegenüber seinen Bürgern aufzuerlegen und gleichzeitig eine einheitliche Regelung der Armenpflege einzuführen. Dennoch beteiligte sich der Kanton mit eigenen Instrumenten bzw. mit seiner Gesetzgebung an der Finanzierung der drückenden Armenlasten.

²¹¹ Ebd., S. 86.

²¹² Ebd., S. 93.

²¹³ Anlässlich der Weiterführung des «Vagantenkredits» (vgl. Kap. VII.7.4.).

²¹⁴ Vgl. dazu Kap. IV.4.2.2.

²¹⁵ Der Aufruf an die Gemeinden, Bericht über ihre Vermögensverhältnisse, über die Anzahl ihrer Angehörigen sowie über deren materielle Lage einzureichen, wurde im kantonalen Amtsblatt Nr. 5 vom 4. Februar 1853, S. 33–34, publiziert. Der Aufforderung folgten schliesslich 103 Gemeinden.

²¹⁶ Enquête 1853, Nr. 89 (StAGR IV 27 b); siehe auch MEYER (1988), S. 153–154.

²¹⁷ Das Gerichtsbürgerrecht, d.h. das Bürgerrecht der Gerichtsgemeinde, entstand unter Geltung des Freistaates Gemeiner Drei Bünde. Es änderte vorerst unter den bürgerrechtlichen Verhältnissen im Kanton Graubünden nur wenig (vgl. dazu eingehend PUTZI [1951], S. 43–144, und 145–195).

8.3.1. Nur subsidiäre Unterstützungspflicht

Der Kanton selber übernahm mit der revidierten Armenordnung von 1849 bei der Beteiligung an den Armenlasten nur eine nachrangige Rolle. Er leistete grundsätzlich dann Unterstützung, wenn weder Familienangehörige noch die Heimatgemeinde «erwiesenermassen ausser Fall»²¹⁸ waren, materielle Hilfe zu leisten. Die Rangfolge entsprach der verbreiteten Überzeugung, dass das engere Umfeld des Armengenössigen dessen Bedürfnisse am besten kenne und deshalb die Hilfe am zweckmässigsten an dieser Stelle anzusetzen habe. Dennoch stand der Staat aber auch in einer Pflicht gegenüber den Gemeinden, weil er die nachteiligen Folgen der mangelhaften Armenverwaltungen gewissermassen mitverschuldet hatte.²¹⁹

8.3.2. Die kantonale Hilfskasse als Solidaritätswerk

In der Novembersession 1848 beauftragte der Grosse Rat die Regierung und die Standeskommission zu prüfen, «in welchen Fällen es Pflicht des Kantons sei, einzelnen Gemeinden bei der ihnen obliegenden Armenversorgung unter die Arme zu greifen und in welcher Weise der Kanton dieser Pflicht am wirksamsten und zweckmässigsten ein Genüge leisten könne».²²⁰ Auf entsprechenden Vorschlag hin beschloss der Grosse Rat am 16. Juni 1849, Gemeinden bzw. Nachbarschaften «Unterstützungen aus der Kantonskasse bei ausserordentlichen Unglücksfällen»²²¹ zu leisten. Gleichzeitig fasste er auch Beschluss über die Errichtung einer Kantonalen Hilfskasse, «indem beide Vorschläge wesentlich in einander greifen und die Bestimmungen des einen durch diejenigen des andern bedingt sind.»²²² Nach dem Beispiel anderer Kantone sollte zur Unterstützung von Geschädigten bei grossen Unglücksereignissen wie Brand- oder Lawinenniedergängen, Dorfbränden, Rufen usw. eine Hilfskasse gegründet

werden, um die grösste Not zu lindern.²²³ Namentlich dort, wo das Unglück weniger ausgedehnt sei und nur wenige Einzelne betreffe, sei es ausserdem wünschbar, über einen Unterstützungsfonds zu verfügen.²²⁴ Mit diesem Instrument sollte auch alltäglich eintretende Bedürftigkeit auf rasche und unbürokratische Weise gemildert werden. Dieser «Hilfsfonds» sollte also in solchen Fällen beansprucht werden können, «in denen zwar der Schaden an sich nicht bedeutend, aber doch für den Beschädigten so empfindlich ist, dass demselben sein Fortkommen ohne anderweitige Unterstützung allzu sehr erschwert wird». Er war also im Gefäss der Hilfskasse integriert und insofern Teil derselben.

Die Finanzierung der «Kantonal-Hilfskasse zur Unterstützung in Unglücksfällen»²²⁵ baute stark auf dem Solidaritätsprinzip auf. Alljährlich sollte am eidgenössischen Betttag in der Kirche oder in der darauffolgenden Woche von Haus zu Haus in allen Gemeinden des Kantons eine «Liebessteuer» (Liebesgabe)²²⁶ gesammelt werden. 10 Prozent ihres Ertrages waren für die Äufnung, d.h. für das Anwachsen des Hilfsfonds, vorgesehen,²²⁷ während das Übrige an Unterstützungsbedürftige verteilt werden konnte. Mit ihrer gemeinsamen Zwecksetzung, Bedürftigen in jeder Lage und unabhängig vom Entstehungsgrund Hilfe zu gewähren, wiesen die beiden Hilfsinstrumente eine nahe Verwandtschaft auf. Die Verwaltung sowohl der Hilfskasse als auch des Hilfsfonds wurden der Kantonal-Armenkommission übertragen.

Die Verordnung verpflichtete zur alljährlichen Publikation der eingegangenen Spenden und der verabreichten Unterstützungen. Gemäss Landesbericht 1850 ging vom letzten eidgenössischen Betttag bis 26. März die Summe von fl. 4 928.15 kr (entsprechend rund 5 760 Franken) ein,²²⁸ während im Jahresbericht der Kantonal-Armenkom-

²¹⁸ Art. 1 AO 1849.

²¹⁹ Vgl. VGR vom 27. Oktober 1847, S. 220 und vom 20. Juni 1849, S. 35.

²²⁰ VGR vom 4. November 1848, S. 90.

²²¹ AGS 1860, S. 225; vgl. VGR vom 16. Juni 1849, S. 13, 16; gemäss § 1 des Beschlusses konnten Beiträge aus der Standeskasse berücksichtigt werden in Fällen, in welchen eine Gemeinde oder Nachbarschaft durch irgendein bereits eingetretenes oder erst drohendes Unglück in ihrer Existenz gefährdet, aber ausserstande ist, sich durch eigene Kräfte oder auf anderem Wege zu helfen.

²²² VGR vom 16. Juni 1849, S. 13, 17.

²²³ Zur Geschichte der kantonalen «Hilfskasse» vgl. JECKLIN (1927).

²²⁴ Schon der noch junge Kanton hatte 1824 und 1828 Hilfsmassnahmen für unglücksgeschädigte Gemeinden eingerichtet (vgl. ältere AGS 1841 Bd. 4, S. 107).

²²⁵ AGS 1860, S. 409. Die Verordnung trat 1850 in Kraft.

²²⁶ Mit der «Liebessteuer» war die Bewilligung verbunden, für Personen Sammlungen zu veranstalten, welche z. B. durch Naturgewalten ihr Hab und Gut verloren hatten. Später wurde sie «Bettagssteuer» genannt (vgl. zu diesem Instrument unter der Armenordnung 1857 in Kap. IV.8.4.).

²²⁷ § 2 und 4 der Verordnung. Zur Äufnung des Fonds werden auch die jeweiligen Zinsen verwendet.

²²⁸ LB 1850, S. 19.

mission für das Jahr 1855 ein Sammelergebnis von 4650.92 Franken und ein Saldo der Hilfskasse von 8782.53 Franken ausgewiesen wurde.²²⁹ Die angehäuften Mittel reichten aber vielfach nicht aus, wirksame Unterstützungen zu leisten. Oftmals erlaubte die schlechte Finanzlage gar keine Unterstützungsleistungen aus der kantonalen Hilfskasse mehr.

Die Hilfskasse konnte aufgrund ihrer bescheidenen Geldmittel nur wenig zu einer nachhaltigen Armutsbekämpfung beitragen. Die Bedeutung dieser eigentlichen «Elementarschadenkasse» lag ohnehin in ihrem symbolischen Charakter: Der Kanton drückte damit seine Solidarität mit den Gemeinden und mit den Opfern von schweren Schicksalsschlägen aus. Ebenso willkommen waren deshalb auch Liebesgaben zugunsten der Hilfsbedürftigen in Form von allen möglichen Naturalleistungen. Säcke voller Kartoffeln und anderer Lebensmittel, kiloweise gerösteter Kaffee, Korn, Strümpfe, Kleider und Wäsche, Bettzeug usw. von anderen Gemeinden und auch Privatpersonen brachten den Notleidenden direkte und auch wirksame Unterstützung.²³⁰

8.3.3. Die Errichtung von Gemeindesparkassen als Hilfe zur Selbsthilfe

Es war die aktive Kantonal-Armenkommission, welche nach weiteren Mitteln und Wegen suchte, um Betroffene der Armut zu entreissen. Eine Möglichkeit sah sie darin, den Sparwillen und damit die Selbsthilfe der Einwohner zu fördern. Die von ihr 1849 in einzelnen Gemeinden errichteten Sparkassen sollten diesem Zweck dienen. Aus der Überzeugung heraus, «dass die arbeitsfähigen Armen durch geordnete Sparsamkeit zur Verbesserung ihres Looses selbst das Meiste beitragen können», sollten die Angehörigen der «dürftigen Klasse» von ihrem Verdienst einen wöchentlichen Beitrag in die Sparkasse legen.²³¹ Nach Schliessung der Jah-

resrechnung der Sparkasse Mitte Oktober musste der Kantonal-Armenkommission unter anderem angezeigt werden, «welche Fruchtgattungen und für welche Summe die Ortsarmenkommission durch Vermittlung der Kantonal-Armenkommission zu beziehen wünsche und in welchem Verhältnis, z. B. $\frac{1}{3}$ Roggen, $\frac{1}{3}$ Türken, $\frac{1}{3}$ Kernen etc.». ²³² Zu dem von den Armen eingezahlten Betrag schoss die Kantonal-Armenkommission «aus den ihr zu Gebote stehenden Mitteln 10 %» selber hinzu.²³³ Die mit den freigewordenen Beträgen ermöglichten «Fruchtanschaffungen» kamen den Einlegern zugute.

Gemäss einem ersten «Bericht über die bisher eingerichteten Armensparkassen» von 1850²³⁴ hatten Arme in acht Gemeinden (Illanz, Siat, Maladers, Soglio, Brusio, Splügen, Malans und Chur) die fragliche Einrichtung benutzt und Einlagen in Höhe von 651.16 fl. oder rund 750 Franken (inklusive 10 Prozent der Kantonal-Armenkommission) getätigt. Von diesem Gesamtbetrag wurden 174.57 fl. für den Ankauf von Frucht durch Vermittlung der Armenkommission und 22.55 fl. für den Ankauf von Schmalz durch die betreffenden Ortsarmenkommissionen verwendet, weitere 40.49 fl. zu «sonstiger Verwendung zum Besten der Einleger» zurückbezahlt und schliesslich 412.35 fl. in die Kantonalsparkasse²³⁵ gelegt.

Tabackkrauchen u. dgl. m.» (AB GrR 14. Februar 1851, S. 54). Die auf genossenschaftlicher Basis entstandenen Sparkassen hatten stark den Charakter von Sparvereinen und Versorgungsinstitutionen: Ziel war die Förderung und Verwaltung von Sparguthaben der «dienenden Klasse», verbunden mit dem Gedanken der Lebensversicherung und der Altersvorsorge. Sicherheit, nicht nur in der Erhaltung des Kapitals, sondern auch hinsichtlich der Zinseinkommen, wurde grossgeschrieben (vgl. BAL-
TENSCHER [2016], S. 54).

²³² Art. 4 AB GrR vom 20. Juli 1849.

²³³ Ebd., Art. 6; im Jahr 1855 betrug diese kantonale Sparkasseneinlage 14.20 Franken.

²³⁴ Vgl. BM 1850, S. 197–202.

²³⁵ Schon mit Beschluss des Grossen Rates vom 26. November 1846 wurde eine Kantonal-Sparkasse errichtet. Die Gründung erfolgte «in der Absicht, eine Anstalt zu gründen, welche es hauptsächlich weniger bemittelten Einwohnern und den Eigentümern und Verwaltern frommer Stiftungen möglich macht, Ersparnisse und Stiftungs-Vermögen auf längere oder kürzere Zeit zinstragend und sicher anzulegen – und die auf der anderen Seite auch, namentlich der ärmern Klasse, den Anlass darbietet, Geldaufnahmen zu billigen Zinsen und ohne kostspielige Mitwirkung dritter Personen zu erhalten» (StAGR XV 8c/24). So stellte etwa die Kasse 1866 bei der Aufnahme einer Anleihe durch SEBASTIAN (DE SEBASTIAN) FRICK von Cazis von 700.– Franken einen Schuld- und Pfandbrief auf. Als Unterpfand wurden folgende

²²⁹ Bericht der Kantonal-Armenkommission 1856, S. 176–177.

²³⁰ Vgl. etwa das sorgsam nachgeführte Buch über die «Eingänge und Ausgänge zugunsten der Brandgeschädigten in Sils i. D. von 1887» (StAGR XIV 11 b 1883–1891).

²³¹ 1851 präzisierte die Kantonal-Armenkommission den Kreis der Anspruchsberechtigten auf die 10 Prozent kantonale Vergütung noch deutlicher: «Die erwähnte Prämie kommt nur solchen Einlegern zustatten, welche als Frucht physischer Anstrengung oder moralischer Selbstüberwindung betrachtet werden können. Es gehören also dahin: Ersparnisse von Arbeitsverdienst oder von Einschränkungen oder gänzlicher Enthalsamkeit in Bezug auf unöthige Genüsse, wie z. B. geistige Getränke,

Die Gemeindesparkassen entsprangen zwar der Initiative des Kantons, selber war er aber nicht in der Lage, grössere Beiträge zu leisten. Das Ziel der Einrichtungen bestand darin, einerseits die Einwohner zu einer Art Vorsorge zu bewegen und andererseits die Armenkassen zu schonen. Wenn der Wille der Armutsbetroffenen oft auch vorhanden war, liessen es die bescheidenen Verhältnisse meistens nicht zu, neben den täglichen Bedürfnissen freie Mittel auf die Seite zu legen.²³⁶ Im Bezirk Vorderrhein wurde dem Institut gar eine Mitschuld am unerfreulichen Bild des Armenwesens zugeschrieben. Das Kreditsystem fördere den Luxus und führe leichtsinnige Leute ins Verderben.²³⁷ Das Instrument verleitete denn auch manchen Bauern zu einer gewissen Sorglosigkeit, indem er seine Schulden mit geliehenem Geld beglich und sich und seine Familie in Not bringen konnte. So schloss denn auch das Bündnerische Monatsblatt in seiner kritischen Rezension dieses Institutes, dass «es ein grosses Glück wäre, wenn man auf irgendeine Art hinwirken könnte, dass kein Geld zur Abzahlung von Krämerschulden aus der Ersparniskasse fliessen würde».²³⁸ In der Folge war diesem neuen Kreditinstrument denn auch, wie schon der kantonalen Hilfskasse, nur ein mässiger Erfolg beschieden.

8.3.4. Kantonale Armenunterstützung mit beschränkter Wirkungskraft

Neben diesen beiden Instrumenten unternahm der Kanton noch weitere Anstrengungen, um Gemeinden mit besonders hohen Armenlasten zu unterstützen. Der Grosse Rat sprach ihnen spezielle Kredite zu oder leistete ihnen auch Anteile an den Subskriptionseinnahmen²³⁹ für die Kantonal-

anstalt in Fürstenu/Realta. So ist dem Verzeichnis der Einnahmen und Ausgaben für die Anstalt im Zeitraum zwischen dem 9. Juni 1840 und dem 31. Dezember 1841 zu entnehmen, dass von den Einnahmen von fl. 6 569 kr. 26 (inklusive Zinsen), entsprechend etwa 8 000 Franken, ein Betrag von fl. 998 kr. 28 als Unterstützung an verschiedene Gemeinden und einzelne Dürftige ausbezahlt wurde. Im Jahr 1851 sprach der Grosse Rat beispielsweise der Gemeinde Untervaz einen Beitrag von 1 000 fl. für die Erweiterung und geeigneten Einrichtung eines von der Gemeinde für 7 500 fl. angekauften Heimwesens für Armenzwecke (Armen- und Arbeitsanstalt).²⁴⁰ Beiträge aus der Armenkasse nach Verhältnis ihrer Dürftigkeit hätten seit einer Reihe von Jahren neben den besonders darauf angewiesenen Gemeinden Untervaz und Trimmis auch die Gemeinden Grösch, Buchen, Mastrils, Katzis, Vals, Disentis, Truns und weitere erhalten. Aber auch diese Kasse war natürlich nicht in der Lage, die Gemeindefinanzen nachhaltig zu entlasten.

Die fehlenden Mittel seitens des Kantons, dessen Einnahmenquellen aus dem Verwaltungsbereich des Armenwesens sich im Wesentlichen auf freiwillige Beiträge wie etwa die erwähnten Subskriptionseinnahmen beschränkten, erachteten zeitgenössische Kritiker verschiedentlich als grosses Hindernis für eine wirksame Bekämpfung des Bettels. Auch wenn unbestritten blieb, dass die kantonale Hilfe bloss subsidiär bleiben sollte, wurde die mangelhafte Ausstattung des Kantons mit den erforderlichen Mitteln als hinderlich für eine wirkungsvolle Armutsbekämpfung «auf Augenhöhe» mit den Gemeinden erachtet. Mit den ihm zur Verfügung stehenden Hilfsquellen sei der Kanton kaum imstande, «auch nur zwei armenbeladene Gemeinden in der Weise regelmässig und so zu unterstützen, dass gestützt darauf das Bettelverbot vollzogen werden könnte».²⁴¹ Eine billigere Lastenverteilung zwischen Staat und Gemeinde sei eine *conditio sine qua non* verbesserter Armenverhältnisse. Der «Centralbehörde» habe es nie an Willen, aber an Mitteln gefehlt. «Unter den gegenwärtigen Umständen den Staat

Effekten angegeben: ein Acker und eine Wiese, bewertet mit 666.– Franken, ein Wiesboden, bewertet mit 860.– Franken, ein Acker und eine Wiese, bewertet mit 154.– Franken sowie ein halbes Haus und ein Stall, bewertet mit 1 200.– Franken. Insgesamt waren damit die angeführten Güter mit 2 880.– Franken bewertet worden (StAGR Vr C I/N 176).

²³⁶ Vgl. BM 1852, S. 152.

²³⁷ Vgl. BM 1852, S. 35.

²³⁸ Ebd., S. 35.

²³⁹ Mit den Subskriptionen wurden für die Bestreitung der Kosten für die Arbeitsanstalt Realta alle drei Jahre bei den Gemeinden freiwillige Beiträge gesammelt (Art. 11 AO 1849). Eine solche Sammlung sah schon die AO 1839 vor, indem für das zu errichtende «Zwangsarbeitshaus für arbeitsscheue und liederliche Arme [...] der Erziehungs-rath bei schicklichem Anlasse und auf geeignetem Wege die Einsammlung einer freiwilligen Beisteuer veranlassen» werde (Art. 11).

²⁴⁰ Vgl. zum Armenhaus in Friewis in Kap. V.6.2.4.

²⁴¹ Aus dem Bericht eines Bezirkskommissärs an die Kantonalarmenkommission, in: BM 1855, S. 83; schon in einem Schreiben der kantonalen Armenkommission an die Gemeinden 1850 hielt sie fest, dass sie, «zumal bei der jetzigen Finanzlage des Kantons, auch für die nächste Zukunft auf die Privatwohlthätigkeit angewiesen (sei)» (AB GrR vom 15. März 1850, S. 74).

nur mit zirka Fr. 2000 an der Gesamttarmpflege partizipieren lassen, klingt fast wie Hohn auf die Humanität als letzter Zweck jedes staatlichen Verbandes. Werden der kantonalen Armenkommission nicht reichlichere Mittel angewiesen, so wird es ihr nimmermehr möglich sein, ihr Pensum zu lösen».²⁴² Der Referent unterbreitet denn auch gleich mehrere Vorschläge zuhanden der Kantonal-Armenkommission vorab in Richtung Arbeitsbeschaffung zwecks Selbsterhaltung der Armen.²⁴³ Es war dann diese Kommission selber, welche in ihrem Jahresbericht 1855 dafür plädierte, für die Hilfe an die notleidenden Gemeinden jährlich eine Summe von wenigstens 7000 bis 8000 Franken zur Verfügung zu stellen.²⁴⁴ Obwohl seitens der Kommission kein Kreditbegehren gestellt wurde, hatte ihre Klage teilweise Erfolg, indem der betreffende Posten im Voranschlag für das Jahr 1856 um 800 auf 3000 Franken erhöht wurde.²⁴⁵

Dem um seine Finanzen ringenden Kanton kam demnach bei der Bekämpfung der Armut nicht mehr als eine ergänzende, untergeordnete Rolle zu, was auch der Vergleich mit anderen Staatsausgaben verdeutlicht. Das Ressort «Armenwesen» verzeichnete im Etat des Kantons für das Jahr 1856 Ausgaben in der Höhe von 12 666.80 Franken, wohingegen der Aufbau neuer Verwaltungszweige viel höhere Mittel beanspruchte. So verausgabte der Kanton im selben Jahr allein für das Schulwesen 76 372 Franken und für das Strassenwesen gar 392 729 Franken.²⁴⁶ Das Verhältnis konnte aber auch kaum überraschen, lagen diese Verwaltungsbereiche doch in der alleinigen kantonalen Zuständigkeit mit entsprechender Finanzierungspflicht.

Es fehlte in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts denn auch nicht an Stimmen, die eine stärkere Einbindung des Kantons forderten und damit einer vermehrten Zentralisation des Armenwesens das Wort redeten. Solche Ansinnen fielen bei der politischen Mehrheit wie auch in anderen Krei-

sen aber regelmässig auf wenig fruchtbaren Boden.²⁴⁷ So wurde denn auch etwa die Einführung einer kantonalen Armensteuer zwecks Abhilfe der überhandnehmenden Verarmung stets verworfen. Ebenso fand im Jahr 1852 der Vorschlag für die Gründung eines kantonalen Armenfonds aus den für erteilte Kantonsbürgerrechte eingehenden Gebühren keine Mehrheit im Grossen Rat.²⁴⁸ An der klaren Zuständigkeit der Gemeinden im Armenwesen sollte nicht gerüttelt werden, dem Kanton waren aufgrund neuer, kostenintensiver Staatsaufgaben letztlich die Hände für ein grösseres finanzielles Engagement gebunden. Den Gemeinden konnte er deshalb höchstens empfehlen, Unterstützungen wenn möglich nicht in Form von Geld, «welches leicht zu zweckwidrigem Gebrauche verwendet wird, sondern in Lebensmitteln zu verabreichen».²⁴⁹

8.4. *Würdigung: Hohes Verantwortungsbewusstsein, spärliche Hilfsmittel*

Die Rolle des Kantons bei der Übernahme der Armenlasten entsprach dem staatsrechtlichen Verhältnis zwischen den beiden Ebenen. Der Kanton stand in einem eigentlichen Abhängigkeitsverhältnis zu den für die Armenunterstützung primär zuständigen Gemeinden. Er befand sich diesen gegenüber in der Rolle eines Bittstellers. Er konnte sie zu entsprechenden Aktivitäten lediglich auffordern und ihnen unter der Voraussetzung, dass sie betreffende «Vorleistungen» erbrachten, «Ergänzungshilfen» ausrichten. Mangels direkter Beiträge zugunsten der Gemeinden war ihm dies aber verwehrt, und ebenso wenig konnte er sie dazu verpflichten, Bedingungen für die Verwendung der Mittel zu stellen. Zudem waren die hauptsächlichen finanziellen Ressourcen ohnehin durch neue Staatsaufgaben gebunden.

²⁴² Ebd., S. 85; die Kantonal-Armenkommission hatte allerdings schon 1853 beschlossen, die jährlich jeweils budgetierten «Unterstützungen an Einzelne» in Höhe von ungefähr 2000.– Franken «in Ermangelung der Personalkenntnis der Petenten» eingehen zu lassen (AB GrR vom 18. Februar 1853, S. 57–58). Diese Massnahme hatte sie schon in ihrem Bericht 1851/52 angesprochen (vgl. Bericht in: LB 1849–1853, S. 13–14).

²⁴³ Ebd., S. 86.

²⁴⁴ Vgl. Amtsbericht der Kantonalarmenkommission 1855, in: LB 1854–1857, S. 169.

²⁴⁵ VGR vom 25. Juni 1855, S. 106.

²⁴⁶ VON TSCHARNER (1915), S. 21.

²⁴⁷ Vgl. Diskussionen bereits anlässlich der Revision der AO 1849 (VGR vom 20. Juni 1849, S. 34–35), vgl. auch Voten im Grossen Rat im Zuge der Berichterstattung der Armenkommission (VGR vom 4. November 1848, S. 90–91); vgl. auch ALLEMANN (1948), S. 36.

²⁴⁸ VGR vom 9. Juli 1852, S. 172–173.

²⁴⁹ Vgl. AB GrR vom 16. März 1849, S. 77.

9. Das Armenwesen im Spiegel der Tätigkeitsberichte der Armenkommission

Der kantonalen Armenkommission als oberste Aufsichtsbehörde kam das Verdienst zu, durch ihre jährliche Berichterstattung zuhanden des Kleinen und des Grossen Rates²⁵⁰ und ihre wertvollen Statistiken für Transparenz und einige Verlässlichkeit im Dickicht des bündnerischen Armenwesens gesorgt zu haben. Damit ermöglichte sie erst den verantwortlichen Handlungsträgern, sich ein Bild über das Armenwesen zu verschaffen und gleichzeitig notwendige Korrekturen im armenrechtlichen Instrumentarium anzubringen, womit sie diesen als wertvolle Entscheidungsgrundlagen dienten. Um einen Eindruck über die armenpolitischen Zustände jener Jahre zu gewinnen, lohnt sich deshalb der Blick auf den einen oder anderen Jahresbericht dieses weitherum anerkannten und geachteten Lenkungsorgans.

Im Rechenschaftsbericht vom Juni 1840, also kurz nach dem Inkrafttreten der Armenordnung, beurteilte die Armenkommission zunächst die Ergebnisse der von den Bezirkskommissaren mithilfe der Pfarrer geleiteten Umfrage als «im Allgemeinen ein nicht gar ungünstiges Resultat».²⁵¹ Und im «Kurzen Bericht über das Armenwesen» vom 5. Oktober 1842²⁵² gelangte sie in einer gewissen Anfangseuphorie zum Schluss, dass der Bettel sozusagen gänzlich beseitigt sei.²⁵³ Der Bericht der Kantonal-Armenkommission über die Jahre 1840 bis 1846²⁵⁴ stellte dann fest, dass nach der Abnahme des Bettelunwesens im Zuge der Einführung der Armenordnung das Übel nun wieder zugenommen habe, was in der Nachlässigkeit einzelner Gemeindevorstände liege, die Verordnung auch durchzusetzen. Hinsichtlich der am 1. Januar 1841 eröffneten Arbeitsanstalt Fürstenua bemerkte die Kommission, dass schon das erste Bestandsjahr «die segensvolle Wirkung» der Anstalt in jeder Beziehung beurkundet habe. So habe

sie für die Aufhebung des Strassenbettels sehr viel geleistet, wobei sie vor allem zu Beginn als «Schreckmittel» gewirkt habe. Aber auch für die Zeit danach wurde sie von der Armenkommission als ein «höchst wohlthätiges Institut» gepriesen, das sich für einzelne Gemeinden und selbst ganze Talschaften bewährt habe.²⁵⁵ Ohne Weiterführung der Anstalt, die vom Resultat der neu beginnenden Subskription abhängt, werde dem Strassenbettel trotz aller übrigen Anstrengungen wieder Tür und Tor geöffnet.

Demgegenüber zeichnete der im Jahr 1853 erschienene «Bericht über die Verrichtungen der Armenkommission und den Zustand des Armenwesens des Kantons Graubünden in den Jahren 1850 bis und mit 1852»²⁵⁶ wiederum ein deutlich weniger vorteilhaftes Armutsbild. Die Kommission stellte fest, dass die Klagen über bettelnde «Vaganten» zugenommen hätten, wobei den Gemeinden indirekt fehlender Wille vorgeworfen wurde. Das Übel drohe da und dort nachgerade zu einer Landplage auszuarten. Im Auftrag des Grossen Rates habe deshalb der Kleine Rat 1852 eine verschärfte Verordnung zur Abwehr des Bettels erlassen. Hinsichtlich der 1849 eingerichteten Armen-sparkassen kam der Bericht zum Schluss, dass sie «sich in manchen Fällen als ein geeignetes Mittel zur Abwehr unnützer Ausgaben und ökonomischer Zerrütung [...] wirksam erwiesen» habe.²⁵⁷ Auch dieser Bericht äusserte sich ausführlich zur Zwangsarbeitsanstalt in Fürstenua. Die letzte Subskription zugunsten des Kantonal-Armenwesens sei zwar um einiges hinter den früheren zurückgeblieben, sei trotzdem aber befriedigend ausgefallen, wobei die Leistungen der Stadt Chur und der Gemeinden Samedan, Bevers, Celerina, Sils i. D., Putz, Tamins und Mixox lobende Erwähnung fanden, demgegenüber sich ganze Talschaften, so Churwalden, Schanfigg und Schams gar nicht und die Gemeinden des Kreises Belfort sich mit 48 kr. bei der Subskription beteiligt hätten. Der Kantonal-Hilfsfonds schliesslich habe mit 2 124.92 Franken für den Zeitraum vom Juni 1850 bis Dezember 1852 einen befriedigenden Betrag erreicht.

Die steigende Unzufriedenheit über die Zustände im Armenwesen brachte die Armenkommission in ihrem Tätigkeitsbericht für das Jahr 1855 mit deutlichen Worten zum Ausdruck. Es kam eine merklich spürbare Resignation auf, weil

²⁵⁰ Vgl. Art. 8 AO 1839, II. Art. 7 AO 1845, Art. 9 Ziff. 5 AO 1849.

²⁵¹ StAGR XIV 3 a (1839), Bericht des Erziehungsrates vom 9./16. Juni 1840; siehe auch RAGETH (2012), S. 46.

²⁵² StAGR XV 17 a/19.

²⁵³ Diese überraschende Feststellung kann vielleicht darauf zurückgeführt werden, dass die erste Wirkung der am 1. Dezember 1840 eröffneten Zwangsarbeitsanstalt ebenso wohltuend wie abschreckend war. Auf einmal hätten sich keine «liederlichen Armen» im ganzen Kanton mehr sehen lassen (BM 1851, S. 102).

²⁵⁴ StAGR XV 17 a/23.

²⁵⁵ Ebd., S. 33.

²⁵⁶ StAGR XV 17 a/31.

²⁵⁷ Ebd., S. 14.

«unser diesjähriger Amtsbericht ein noch viel düsteres Bild des uns anvertrauten öffentlichen, in seiner staats-ökonomischen Bedeutsamkeit häufig so wenig erkannten oder beherzigten Verwaltungszweiges vorführen wird, als wir bereits im letztjährigen zu thun genöthigt waren».²⁵⁸ Die Armenkommission beklagte insbesondere den wieder stark aufgekommenen Strassenbettel. Gleichzeitig liess sich in ihrer Bestandsaufnahme eine grosse Ohnmacht gegenüber den ihre Selbstständigkeit wahren Gemeinden spüren; ihre Feststellungen kamen einer Art Anklageschrift gegen die Gemeinden gleich. Hilflos stellte sie fest, dass gemäss der Armenverordnung «die Art und Weise, die Quantität und Qualität, wie den Bedürftigen geholfen werden soll, fast ganz und gar der souveränen Willkür der Gemeinden, resp. ihrer Vorstände und Armenkommissionen, anheimgestellt und eigentlich keiner Landesbehörde die erforderliche Kompetenz ausgeschieden und zugetheilt ist, gegen hartherzige, saumselige und liederliche Gemeindeverwaltungen mit Nachdruck einzuschreiten und sie zu ungesäumter und ausreichender Hülfeleistung an ihre Armen anzuhalten [...]».²⁵⁹ Die Vorwürfe waren der greifbare Ausdruck einer Macht- und Hilflosigkeit gegenüber den Gemeinden wie auch der Enttäuschung darüber, dass diese die Ernsthaftigkeit der kantonalen Behörden bei der Armutsbekämpfung vielfach nicht teilten.

In ihrer Kritik stellte die Armenkommission aber die Armutsbetroffenen ins Zentrum, welche von der Saumseligkeit der Gemeinden in erster Linie betroffen seien. Aus Hartherzigkeit oder aus Mangel an Mitteln werde den grundsätzlich arbeitswilligen, von einem Unglück heimgesuchten Personen die notwendige Unterstützung versagt. Es fehle den Gemeinden in solchen und anderen Fällen am notwendigen Willen zur Hilfe. In der schlimmsten Lage seien aber diejenigen Personen, welche in einer anderen Gemeinde ihr Auskommen verdienten und vorübergehend arbeitsunfähig würden und bei denen die Heimatgemeinde deshalb ihre Rückkehr verlange. Die zu erwartende Hilfe würde kaum den Hungertod wehren. Namentlich wurden in diesem Zusammenhang sämtliche Gemeinden des Calancatals wie auch ein grosser Teil jener im Oberhalbstein erwähnt. Die drohende Gefahr zunehmender Armut untermauerte die Armen-

kommission mit der Armenstatistik, wonach etwa im Bezirk Glener die Zahl der Unterstützungsbedürftigen zur Gesamtbevölkerung 1:12 betrage, im Bezirk Vorderrhein nahe an 16 Prozent, in einzelnen Gemeinden desselben steige sie gar auf 30 bis 40 Prozent, und im Bezirk Albula zeige sich keine viel bessere Situation. Das Missverhältnis erreiche in einzelnen Gemeinden einen wirklich trost- und ratlosen Grad.

Die Armenkommission folgerte aus ihrer tristen Bilanz, dass die Armut in den letzten Jahren zahlenmässig und an Intensität auf eine erschreckende Weise zugenommen habe. Es sei höchste Zeit, eine durchgreifende Reorganisation des kantonalen und Gemeindearmenwesens in Angriff zu nehmen, «wenn die Armennoth mit ihrem demoralisierenden Gefolge nicht die bedenklichsten Zustände im Vaterlande herbeiführen sollte».²⁶⁰ Die Armenkommission forderte den Grossen Rat in ihrem Bericht denn auch auf, sofort eine Kommission zu ernennen, welche ein entsprechendes Projekt berate und entwerfe, nicht ohne gleich selbst einige Gedanken für eine armenrechtliche Neuordnung vorzutragen.²⁶¹ Am kritischen Befund konnte auch das im folgenden Jahr wiederum positiver gezeichnete Bild nichts ändern.²⁶²

10. Würdigung: Grosse Anstrengungen – geringer Wirkungsgrad

«Wenn die Hauptgrundsätze eines zweckmässig eingerichteten Armenwesens darin bestehen, nur den wahren heimischen Armen zu versorgen, den unwürdigen Bettler von aller Unterstützung auszuschliessen, und die Armuth überhaupt durch zweckmässige Anstalten nach und nach zu entfernen, so hat kein Land eine wohl ausgedachte Armenverfassung nöthiger als Bünden.» Mit diesen Worten umschrieb CARL ULYSSES VON SALIS-MARSCHLINS 1806 die Gründe für einen dringenden Handlungsbedarf im Armenwesen.²⁶³ Eine wirksame Armutsbekämpfung erforderte also den Aufbau einer institutionellen Armenpolitik, von deren Einrichtungen aber nur die wirklich Berechtigten in den Genuss kommen sollten. In der ersten Armenordnung von 1839 und ihren Revisionen konnte immerhin der Versuch gedeutet werden, das ar-

²⁶⁰ Ebd., S. 166.

²⁶¹ Ebd., S. 168–175.

²⁶² Jahresbericht der Kantonal-Armenkommission 1856, in: LB 1854–1857, S. 157–172.

²⁶³ VON SALIS-MARSCHLINS (1806), S. 195.

²⁵⁸ Amtsbericht der Kantonal-Armenkommission 1855, in: LB 1854–1857, S. 153–175.

²⁵⁹ Ebd., S. 158–159.

menpolitische Programm des klugen Visionärs umzusetzen. Nachdem die Verordnung den Bettel «strengstens» untersagt hatte,²⁶⁴ lag das Hauptaugenmerk auf der Einrichtung eines organisierten Armenwesens (wozu als wichtiger Bestandteil auch die Errichtung einer Arbeitserziehungsanstalt gehörte) sowie darauf, die für die Armenunterstützung benötigten Mittel in Form von Armenfonds zu beschaffen und sie zu äufnen.

Das Bestreben, dem grassierenden Bettel erstmals mit institutionalisierten Massnahmen im Sinne einer hierarchischen Organisation zu Leibe zu rücken, so wie CARL ULYSSES VON SALIS-MARSCHLINS es forderte, war das hauptsächliche Verdienst der Armenordnung. Erstmals wurden für den ganzen Kanton Behörden aufgestellt, die sich mit dem Armenwesen speziell zu befassen hatten. Mit einem dreistufigen, von den Gemeindearmenkommissionen über die Bezirkskommissäre bis zum Erziehungsrat bzw. zur späteren Kantonalarmenkommission reichenden Behördenaufbau sowie der Bildung von elf Bezirken zwecks Durchsetzung einer guten Armenpolizei wurden die organisatorischen Grundlagen für eine wirkungsvolle Bekämpfung des Bettels gelegt. Die Bezirkskommissäre, welche als verlängerter Arm der kantonalen Aufsichtsbehörden wirkten, nahmen eine wichtige Scharnierfunktion zwischen der kantonalen und der kommunalen Ebene ein. Der Aufbau einer alle drei «Staatsebenen» einschliessenden Organisation in einem weitläufigen Kanton wie Graubünden konnte durchaus als wegleitend für die Durchsetzung eines möglichst zweckmässigen Armenwesens erachtet werden. Formal zwar das schwächste, in der Praxis aber das mächtigste Glied in diesem Organisationsaufbau bildeten die für die Umsetzung der armenpolitischen Massnahmen verantwortlichen Gemeinden; die Züge der alten Gemeindeherrlichkeit schienen hier immer noch durch. An ihrem Unvermögen, ihrem oft fehlenden Interesse und nicht zuletzt an ihrem Widerwillen lag es letztlich, was die Kantonal-Armenkommission Mitte der 1950er-Jahre vor der Aufgabe resignieren und sie die Feststellung machen liess, dass es «eine der ersten Aufgaben der obersten Landesbehörde sein (müsse), wenn eine gedeihliche Reorganisation unseres Armenwesens entstehen soll, gegen dergleichen usur-

pirte Souveränitäten der Gemeinden, [...] durchgreifend einzuschreiten und solche himmelschreiende Missverhältnisse für immer aufzulösen».²⁶⁵ Dabei musste die Kantonal-Armenkommission ihre Arbeit 1839 ohne eigentliches Arbeitsprogramm, ohne Geldmittel und unter den widrigsten Umständen antreten. Es konnte zuletzt dem pflichtbewussten Wirken dieser Behörde²⁶⁶ angelastet werden, dass viele Gemeinden ihren armenrechtlichen Pflichten nur harzig oder gar nicht nachkamen bzw. sich ausserstande sahen, sie zu erfüllen. Unter ihren vielfältigen Aktivitäten ist die Gründung der kantonalen Hilfskasse noch hervorzuheben. Sie unterstrich nicht nur die «administrativen» Verdienste der Kommission, sondern zeigte auch ihren Willen, mit «eigenen» Instrumenten einen Beitrag gegen die Armut zu leisten. Die Ausrichtung einer «Liebessteuer» ermöglichte es dem Kanton, mitunter dort helfend zu wirken, wo die Leistungsfähigkeit einer einzelnen Gemeinde nicht hinreichte. Mit der kantonalen Hilfskasse und den Gemeindesparkassen schuf er zwei Einrichtungen, welche in vielen Fällen die grösste Not lindern halfen. Die kantonalen Unterstützungsinstrumente entlasteten die Gemeinden aber nur wenig. Für eine stärkere Unterstützung fehlten dem noch jungen Kanton selber die notwendigen Mittel. Nicht zuletzt erachtete es die Armenkommission abschliessend als ihre Pflicht, sich an den Vorarbeiten für ein neues Armengesetz massgeblich einzubringen.

Als weiteren Leitsatz postulierte CARL ULYSSES VON SALIS-MARSCHLINS schliesslich, dass die primär unterstützungspflichtigen Gemeinden Armenfonds anzulegen hätten; der Kanton hatte erst in zweiter Linie einzuschreiten. Im Wissen um die «realpolitischen» Verhältnisse vermied es der Gesetzgeber aber, diese Pflicht von den Gemeinden einzufordern. Die Gemeindearmenkommissionen oder die Armenvögte hatten lediglich «dahin zu wirken» und das Armengut zu erhalten, es zu äufnen und zu verwalten.²⁶⁷ Die faktische Macht-

²⁶⁴ Art. 1 AO 1839; die kompromisslose Wortwahl sollte die tatsächliche Machtlosigkeit des Kantons bei der Durchsetzung der Anordnung kaschieren und Entschlossenheit markieren.

²⁶⁵ Jahresbericht der Kantonal-Armenkommission 1855, in: LB 1854–1857, S. 166.

²⁶⁶ HARTMANN (1917b) bezeichnete die Bildung der kantonalen Armenkommission, der unter der Führung von Dr. J. KAISER hochgeachtete Persönlichkeiten wie Prof. OTTO DE CARISCH, VINCENZ PLANTA oder Pater THEODOSIUS angehörten, als «Wohltat» für das Land (S. 273).

²⁶⁷ Dass der Kanton an der entsprechenden Fähigkeit der Gemeinden zweifelte, unterstrich er zumindest indirekt mit der Formulierung in der Revision der Armenordnung 1849, wonach «dort, wo kein Armengut vorhanden ist», ein solches zu gründen sei.

losigkeit der Oberaufsichtsbehörden musste sich rächen, und es konnte deshalb nicht verwundern, dass noch 1854 ganze 58 oder rund ein Viertel der Gemeinden keinen Armenfonds angelegt hatten.

Mit der Armenordnung wurden die ersten Schritte für ein strukturiertes und verrechtlichtes Bündner Armenwesen nach herrschenden bürgerlichen Wertvorstellungen eingeleitet. Sie stand für das Bemühen, dem «gesellschaftszersetzenden» und «sicherheitsgefährdenden» Bettel auf einer institutionalisierten Ebene zu begegnen und ihn wenn möglich zu beseitigen. Damit wurden erstmals die Gemeinden formalrechtlich für «schuldig» erklärt (und nicht nur aufgefordert), «ihre hilfbedürftigen Bürger und Angehörigen selbst und

aus eigenen Mitteln zu unterstützen und auf angemessenem Wege zu versorgen». Für das Armenwesen bedeutete dies letztlich dessen eigentliche Entprivatisierung und Fiskalisierung. Die Sorge für die Armen wurde eine der wichtigsten Aufgaben des Staates, die Armenpflege eine Staatsaufgabe, welche aus Zweckmässigkeitsgründen den Gemeinden überlassen wurde.²⁶⁸ Ein Anfang von behördlich administrierter Armenpflege war getan. Die Anstrengungen reichten aber bei Weitem noch nicht aus, um von organisatorisch und finanziell geordneten Verhältnissen sprechen zu können. Dem Armenwesen stand noch eine lange, entbehrungsreiche Wegstrecke mit vielen Hindernissen bevor.

²⁶⁸ Vgl. auch SCHERPNER (1962), S. 173.