

**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:** 5: Niederlassungsgesetz (1874-1974) : institutionelle Weichenstellung mit armenpolitischen Folgen  
**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:** 13.12.2025

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

## V. NIEDERLASSUNGSGESETZ (1874–1974): Institutionelle Weichenstellung mit armenpolitischen Folgen

### 1. «Prolog»: Die Bundesverfassung von 1874 und die innerkantonale fürsorgliche Zuständigkeit

Die neue Bundesverfassung statuierte eine Ausnahme von der Niederlassungsfreiheit,<sup>1</sup> welche für das institutionelle Gemeinderecht im Kanton Graubünden wichtig war. Danach waren von der Gleichberechtigung der Niedergelassenen mit den Bürgern ausgenommen «der Mitanteil an Bürger- und Korporationsgütern, sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten [...], es wäre denn, dass die Kantonalgesetzgebung etwas anderes bestimmen würde».<sup>2</sup> Den Kantonen war es demnach freigestellt, in diesen Bereichen eigene Zuständigkeitsregelungen aufzustellen. Die Bestimmung betreffend die Rechte der Schweizer Bürger gegenüber Kanton und Gemeinde war somit nur eine Minimalbestimmung; sie konnte durch die kantonale Gesetzgebung zugunsten der Schweizer Bürger erweitert werden.<sup>3</sup>

Zu den «rein bürgerlichen Angelegenheiten» zählten nicht nur die Verwaltung der Bürgergüter, sondern auch Geschäfte, die der Korporation der Bürger übertragen waren, wie etwa die Armenpflege, die Aufnahme neuer Bürger oder auch das Stimmrecht in solchen Angelegenheiten. Ebenso vom Grundsatz der Gleichstellung der Niedergelassenen mit den Ortsbürgern ausgeschlossen war der Mitgenuss an den Bürger- und Korporationsgütern, d. h. jenen Gütern, welche der besonderen Korporation der Bürger und nicht der durch alle Gemeindeglieder gebildeten Körperschaft gehörten. Von Bundesrechtswegen konnten die Kantone den Niedergelassenen diesen Mitgenuss aber entweder unentgeltlich oder gegen Entschädigung gestatten.<sup>4</sup>

### 2. Ausgangslage: Zäsur mit (un-)gewissen staatspolitischen Folgen

Zwei miteinander verbundene Konfliktfelder führten im Vorfeld des Niederlassungsgesetzes zu staatspolitischen Grundsatzdiskussionen. Aus der realpolitisch eher untergeordneten Frage nach der Eigentümerschaft am Gemeindevermögen (und damit auch am Armengut) leitete sich eine Auseinandersetzung um den Rechtscharakter der Bündner Gemeinde ab. Dabei ging die eine Interpretation dahin, dass mit dem Niederlassungsgesetz die Bürgergemeinde in der politischen Gemeinde aufgegangen sei und dieses zur Einheitsgemeinde geführt habe. Ihr stand die Auffassung gegenüber, dass das neue Gesetz zwei koordinierte Gebietskörperschaften nebeneinander geschaffen habe (Gemeindedualismus). Es blieb schliesslich dem Gemeindegesetz 1974 vorbehalten, endlich für klare staatsrechtliche Verhältnisse zu sorgen.<sup>5</sup>

Eine praktisch viel bedeutsamere Neuerung gab hingegen kaum zu Meinungsverschiedenheiten Anlass. Die eingeschränkte Nutzung der Zugezogenen am Gemeindevermögen,<sup>6</sup> d. h. an den Alpen, Allmenden und Wäldern, aufgrund des Niederlassungsgesetzes von 1853 liess sich angesichts der bevölkerungspolitischen Verschiebungen nicht länger aufrechterhalten. Ebenso wenig gab zu Kontroversen Anlass, dass den Niedergelassenen das Stimmrecht in Gemeindegängen eingeräumt wurde, womit die bisher allein durch die Bürger gebildete politische Gemeinde zu der mit den Zugezogenen erweiterten politischen Gemeinde wurde. Unbestritten blieb schliesslich auch, dass sich die Bürger für die allein ihnen vorbehaltenen Funktionen wie z. B. das Armenwesen organisieren konnten.

<sup>1</sup> «Ausnahme von der Niederlassungsfreiheit» verstanden in dem Sinne, als der Niedergelassene an seinem Wohnsitz nicht «alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeindeglieder» (1. Satz von Art. 43 Abs. 3 BV 1874) genoss.

<sup>2</sup> Art. 43 Abs. 4 2. Satz BV 1874.

<sup>3</sup> Vgl. SCHOLLENBERGER (1905), Art. 43, S. 340.

<sup>4</sup> BURCKHARDT (1914), Art. 43, S. 376–377.

<sup>5</sup> Vgl. zu dieser Thematik etwas eingehender oben Teil B. II.2.

<sup>6</sup> Der Niedergelassene genoss alle Rechte der Bürger mit Ausnahme des Stimmrechts in Gemeindegängen und des praktisch wichtigen Mitanteils an den Gemeinde- und Korporationsgütern.





Abbildung 19: Gedenkblatt zur Annahme der revidierten Bundesverfassung 1874. Unter anderem sind Datum, kurze Revisionstexte und Abstimmungsergebnisse der Kantone erkennbar. Lithographie von Ernst Conrad, Zürich; Druck von Frey Verlag, Zürich.

Quelle: Schweizerisches Nationalmuseum – Landesmuseum Zürich, Inventarnummer LM-74740.

### 3. Ökonomische Gleichheit und institutionelle Zäsur als wesentliche Regelungsgegenstände

#### 3.1. Gleichberechtigung der Niedergelassenen mit den Bürgern

Bis 1874 waren also allein die Bürger berechtigt, das Nutzungsvermögen zu gebrauchen. Das Recht jedes einzelnen Gemeindeangehörigen, Nutzungen an Alpen, Allmenden und Wäldern zu seinem Privatvorteil zu beanspruchen, ging auf die ehemalige genossenschaftliche Nutzung des Allmendvermögens in der ökonomischen Nachbarschaft zurück. Als sich diese zu politischen Gemeinden wandelten, erhielten diese Befugnisse am Gemeindegut immer mehr den Charakter von «bürgerlichen Nutzungen».<sup>7</sup> Das am 1. September

1874 in Kraft getretene Niederlassungsgesetz<sup>8</sup> brachte die breit angestrebte Wende und ermöglichte den Niedergelassenen die gleichberechtigte Teilhabe an den Gemeindegütern. Gestützt auf den Bericht und den Vorschlag der eingesetzten Spezialkommission unter dem Staatsmann ANDREAS RUDOLF VON PLANTA (1819–1889),<sup>9</sup> erwog

<sup>8</sup> Das Gesetz wurde mit 6 553 Ja- zu 3 037 Nein-Stimmen angenommen (vgl. HBG IV, S. 342).

<sup>9</sup> Der Jurist und Ökonom Andreas Rudolf von Planta war Grossrat und Nationalrat, den er 1865 und 1866 präsidierte. Als schillernde Persönlichkeit war er an der Gründung der Thermalbäder von St. Moritz und Tarasp beteiligt, 1856 kaufte er das Schloss Tarasp. Das Niederlassungsgesetz von 1874 trägt massgeblich seine Handschrift. Er ist Verfasser des «Berichts der Vorberatungskommission zur Revision der bündnerischen Niederlassungsordnung von 1853. Chur 1873», in: BM 1940, S. 193–219, mit Einleitung von Prof. Dr. PETER LIVER, S. 193–204 (nachstehend «Bericht»); zum Werdegang A. R. von Plantas vgl. VON PLANTA Peter Conradin: Andreas Rudolf von Planta: ein republikanischer Staatsmann, Zürich 1893.

<sup>7</sup> MARON (1955), S. 28.



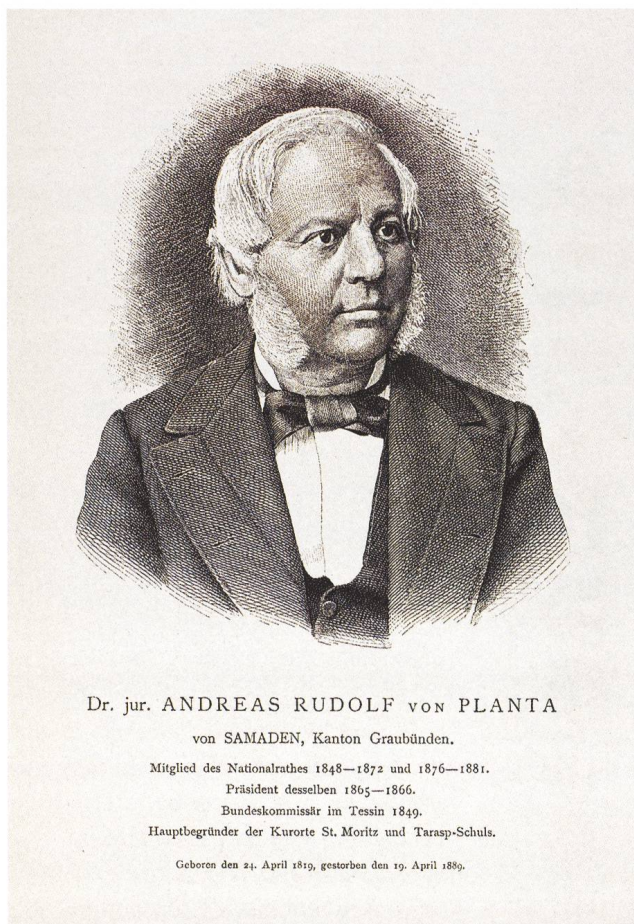


Abbildung 20: Der Staatsmann, Jurist und Ökonom Andreas Rudolf von Planta gehörte insgesamt 35 Jahre dem Nationalrat an, den er 1865 und 1866 präsidierte. Sechsmal wurde er in den Bündner Grossen Rat gewählt. Schweizerische Portrait-Galerie, Zürich (Art. Institut Orell Füssli) 1890, Nr. 178.  
 Quelle: GKB, Uu 3376 178.

die vorberatende Standeskommission, dass das Gemeindevermögen zweifachen Zwecken zu dienen habe. Einerseits versetze es die einheitliche Gemeinde in die Lage, ihren Finanzbedarf für die Erfüllung ihrer öffentlichen Zwecke zu decken. Andererseits müssten es aber auch die Gemeindeangehörigen, also die Bürger wie die Niedergelassenen, nutzen können, um einen landwirtschaftlichen Betrieb zu führen.<sup>10</sup> Der Grosse Rat schloss sich diesen Argumenten vorbehaltlos an.<sup>11</sup> Die Nutzungsrechte waren, mit anderen Worten, von nun an Mitgliedschaftsrechte und -pflichten der politischen Gemeinde.

<sup>10</sup> Protokoll der Standeskommission vom 20. November 1872 (zit. nach PEDOTTI [1936], S. 67).

<sup>11</sup> VGR vom 16. Juni 1873, S. 57–58; vgl. auch «Bericht», S. 212.

Eine Ungleichheit zwischen Bürgern und Niedergelassenen bei der Teilhabe am «liegenden Gemeindegut», d.h. am Nutzungsvermögen, bestand also (nur noch) darin, dass von den Zugezogenen hierfür eine «billige» Entschädigung (bzw. eine höhere als von den Bürgern entrichtete) gefordert werden konnte.<sup>12</sup> Wie die Vorberatungskommission zum Niederlassungsgesetz von 1874 in ihrem Bericht festhielt, werde mit einer solchen Abgabe «das bisherige oft sehr sorglose Raubsystem am Gemeindegut einer bessern Bewirtschaftung desselben Platz machen und zugleich den Gemeinden die Hilfsmittel zu allen Kulturzwecken in weit höherm Masse sichern. [...] Eine solche Besteuerung des Mitgenusses an den Gemeindesutilitäten (müsse) die erste und natürlichste Einnahmequelle der Gemeinden bilden [...]».<sup>13</sup> Die Erträgnisse des Gemeindevermögens mussten in erster Linie also zur Deckung der Gemeindebedürfnisse dienen<sup>14</sup> und eigentliche Steuern durften erst erhoben werden, wenn jene nicht ausreichten.<sup>15</sup> Zum Zeitpunkt des Erlasses des Niederlassungsgesetzes bestand allerdings noch keine nähere Konkretisierung für eine solche Nutzungstaxe.<sup>16</sup> Abstimmungstaktische Gründe

<sup>12</sup> Eine weitere Ungleichheit bestand darin, dass der Kleine Rat einer Gemeinde den Ausschluss der Niedergelassenen von den Nutzungen gestatten konnte, wenn sie nachwies, dass diese nicht ausreichten, um neben der Deckung des bürgerlichen Bedarfs auch noch von den Niedergelassenen beansprucht werden zu können (vgl. Art. 12 Abs. 2 NG).

<sup>13</sup> «Bericht», S. 215. So auch der Nationalrat ANDREAS R. VON PLANTA, als er ausrief: «Graubündner! Kultiviert diesen Boden und teilt ihn nicht nur nutznießlich, sondern auch pacht- oder verkaufsweise fortwährend an jeden emsigen Arbeiter, sei er Bürger oder Nichtbürger, aus, bis jeder Fleck desselben die volle Frucht trägt, deren er fähig ist» (zit. nach PIETH [1982], S. 452).

<sup>14</sup> Das Primat, den Charakter des Gemeindevermögens als öffentliches Gut zu erhalten, betonte auch der Grosse Rat anlässlich der Diskussionen um das NG: «[...] denn aus dem Gemeindevermögen müssten in Zukunft zur Hebung des Schulwesens, zu Wildbachverbauungen, zur Vervollständigung des Strassennetzes und zur endlichen Erstellung einer durchgehenden Eisenbahn und insbesondere von Lokalbahnen teilweise Mittel geschöpft werden» (VGR vom 14. Juni 1873, S. 52).

<sup>15</sup> Die explizite rechtliche Grundlage dieses Prinzips schufen die Kantonsverfassungen von 1880 (Art. 44 Abs. 5) und 1892 (Art. 40 Abs. 5); vgl. zur Entwicklung der kommunalen Steuern oben Kap. IV.6.2.2.

<sup>16</sup> Die zuständigkeitsrechtliche Norm von Art. 16 Abs. 1 NG 1874 hielt einzig den Grundsatz fest, dass der niedergelassene Schweizer Bürger vom Stimmrecht ausgeschlossen war in den Fragen, welche die Festsetzung der Taxen für den Mitgenuss an den Gemeindeutilitäten betrafen (lit. d).



beim Erlass des Niederlassungsgesetzes und die Verbundenheit der Bürger mit ihrem Heimatboden verlangten aber zwingend nach einem wenigstens abgestuften Taxensystem bei den besagten «bürgerlichen Nutzungen». Früheres Gedankengut aus der Zeit vor 1874, als die Niedergelassenen als minderberechtigte Beisassen betrachtet wurden, liess sich nämlich nicht so rasch beseitigen. Von einer vollständigen Gleichstellung der Niedergelassenen mit den Bürgern konnte deshalb vorderhand nicht die Rede sein. Dieser Umstand verlor allerdings mit den Jahren seine nachteiligen Wirkungen für die Zugezogenen. Mit der Übernahme von kostenintensiven Gemeindeaufgaben wurden diese Vermögensgüter vermehrt für die Deckung der gesamten Gemeindebedürfnisse verwendet und der gemeinsamen Nutzung der Gemeindegossen entzogen.<sup>17</sup>

Eine detailliertere Ausgestaltung erfuhr das Taxensystem dann im Jahr 1890 mit den Ausführungsbestimmungen zum Niederlassungsgesetz von 1874,<sup>18</sup> welche 1907 einer Revision unterzogen wurden. Nach der revidierten Ordnung<sup>19</sup> hatten nun dort, wo keine Steuern erhoben wurden, nebst den Niedergelassenen auch die Bürger für den Genuss der Gemeindegüter Nutzungstaxen zu bezahlen, welche zwei Drittel der von den Niedergelassenen zu entrichtenden Taxen betrug. Diese konnten für die Niedergelassenen auf bis 75 Prozent des vollen Handels- bzw. Nutzungswertes festgesetzt werden. In Gemeinden, in denen Steuern erhoben wurden, wurde die Prioritätenfolge bei der Abgabenerhebung in der Weise festgelegt, dass die Bürger mindestens 50 Prozent und die Niedergelassenen 75 Prozent des Nutzungswertes entrichten mussten, bevor Steuern auf Privatvermögen erhoben werden durften.<sup>20</sup>

War in einer Gemeinde diese Voraussetzung nicht erfüllt, so hatte die Regierung ex officio oder auf Beschwerde hin dafür zu sorgen, dass die Nutzungstaxen der gesetzlichen Höhe angepasst wurden.

Eine Unklarheit hinsichtlich der Zuständigkeit für die Festsetzung dieser Nutzungstaxen<sup>21</sup> wurde in den revidierten Ausführungsbestimmungen vom 2. Oktober 1919 beseitigt.<sup>22</sup> Danach war es Sache der politischen Gemeinde, zunächst die Taxen festzulegen, welche die Bürger für den Genuss der Gemeindeutilitäten zu bezahlen hatten, während anschliessend die von den Niedergelassenen zu leistende Abgabe von den Bürgern bestimmt wurde. Auch wenn das Abgabeverhältnis zwischen Bürgern und Niedergelassenen von 2 : 3 die Regel bildete, waren die Gemeinden nicht daran gebunden. Entweder konnten die Bürger auf ihr Privileg ganz oder teilweise verzichten,<sup>23</sup> oder die Taxen konnten für Bürger und Niedergelassene höher als auf 50 Prozent bzw. 75 Prozent des Handels- bzw. Nutzungswertes festgesetzt werden.

Neben der staatspolitischen kam der Abstufung bei den Nutzungstaxen auch eine armenpolitische Komponente zu. Die höhere Belastung mit Nutzungstaxen vergrösserte die Gefahr für die Niedergelassenen, armengemässigt zu werden.

Mit der Annäherung zwischen den Bürgern und den Niedergelassenen im ökonomischen Status verlor das Abstammungsprinzip<sup>24</sup> als alleiniges Kriterium für die wirtschaftliche Vorzugsstellung von Bürgern gegenüber Niedergelassenen seine Vorherrschaft, d. h. das Niederlassungsgesetz erweiterte den Kreis der Gemeindeglieder, welche die besagten «bürgerlichen Nutzungen» beanspruchen durften. Das aufkommende Territorialprinzip verhalf den Zugezogenen oftmals zu einer existenziellen landwirtschaftlichen Grundlage und beseitigte damit eine drohende Armutsquelle für viele Einwohner.

<sup>17</sup> Vgl. PEDOTTI (1936), S. 49, 81, 102–103. Die eidgenössische und die kantonale Heimatlosengesetzgebung umschrieben dieses ökonomische Gemeinderecht als «den Anteil an dem allfällig vom Gemeindegute durch Überlassung oder Zuteilung unmittelbar herfliessenden Bürgernutzen».

<sup>18</sup> AGS 1897, S. 320. Danach durften die Taxen für die Niedergelassenen 75 Prozent des vollen Handels- bzw. Nutzungswertes der Nutzungen nicht übersteigen (§ 2). Dies hatte zur Folge, dass in einigen Gemeinden ohne Steuern die Niedergelassenen mit der vollen Taxe belastet wurden, während die Bürger keine zu entrichten hatten.

<sup>19</sup> AGS 1916, S. 540–541; vgl. zu den entsprechenden Beratungen: Verhandlungen der Standeskommission vom 17. April 1890, S. 62–72.

<sup>20</sup> Vgl. Art. 14 Abs. 1 NG 1874. Mit diesem Vorbehalt erstreckte sich die Steuerpflicht der Niedergelassenen

auch auf die laufenden Armenbedürfnisse, nicht aber auf die Äufnung des Armengutes (Abs. 2); vgl. auch «Bericht», S. 215. Ausländer hatten den vollen Wert der Nutzniessungen zu entrichten.

<sup>21</sup> Vgl. VGR vom 2. Oktober 1919, S. 43.

<sup>22</sup> § 2 der revidierten AB zum NG (AGS 1921, S. 562–563); PEDOTTI (1936), S. 88, 112.

<sup>23</sup> So entrichteten etwa in Zuoz die Bürger 60 Prozent, die Niedergelassenen 75 Prozent der festgesetzten Grundtaxe (GAUDENZ [1926], S. 85, Anm. 1).

<sup>24</sup> Die Gesamtheit der Bürger als Personenverband charakterisiert sich aufgrund der Vererbbarkeit der Mitglieder als eigentliche «Abstammungskörperschaft» (vgl. HUBER [1907], S. 3; PEDOTTI [1936], S. 91).



### 3.2. Neue gemeinderechtliche Vielfalt

Neben der ökonomischen Besserstellung der Niedergelassenen kam dem strukturell-institutionellen Aspekt die zweite Hauptbedeutung der neuen Gesetzgebung zu. Der Kreis der Gemeindeangehörigen, d. h. jener Gemeindemitglieder, welche das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten erhielten, wurde auf die niedergelassenen Schweizer Bürger ausgedehnt.<sup>25</sup> Der Niedergelassene konnte von nun an seine rechtliche und ökonomische Position aktiv mitbestimmen. Diesen Rechten standen die Pflichten der Niedergelassenen gegenüber, indem sie gleich den Bürgern die oben beschriebenen Lasten zu tragen hatten.

Das gleichberechtigte Mitbestimmungsrecht aller in der Gemeinde wohnhaften Personen veränderte die personelle Zusammensetzung, womit sich die bisher allein aus den Bürgern zusammengesetzte Gemeinde zur heutigen politischen Gemeinde wandelte. Das Niederlassungsgesetz stellte dergestalt die Bündner Gemeinde auf neue Beine; ihr Werdegang erhielt eine wegweisende Zäsur. Vielerorts zeigten sich die Bürgergemeinden aber nicht bereit, sich von ihren geschichtlich gewachsenen Aufgaben wie etwa der Gemeindearmenfürsorge zu trennen, sondern verlangten hierfür eine Sonderregelung.

## 4. Das Armenwesen als Sonderbefugnis der Bürger

Mit dem Niederlassungsgesetz wurden die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung mehrheitlich dem neu geschaffenen Gemeindegebilde übertragen. Den Bürgergemeinden verblieben einige «Reservatrechte»<sup>26</sup> wie etwa das Armenwesen. Die Sonderbefugnisse der Bürger innerhalb der politischen Gemeinde verdankten ihren Entstehungsgrund also ihrer urgenossenschaftlichen Herkunft. Ihr Charakter als ursprüngliche Rechte der Gemeindegossen erforderte die ungeteilte, ausschliessliche Zuständigkeit der Bürger. Dem

alten Personenverband verblieb eine Anzahl Gemeindeangelegenheiten vorbehalten, in denen nur seine Mitglieder stimmberechtigt waren und für die sie sich eigens organisieren konnten.

Neben dem oben besprochenen politischen und dem ökonomischen Gemeinderecht (bei welchen die Niedergelassenen nun sowohl nutzungs- als auch stimmrechtsmässig teilhaftig waren) gab es demnach noch eine dritte Kategorie von Gemeindeangelegenheiten, zu denen die Niedergelassenen aber keinen Zugang erhielten. Diese privilegierten Aufgabenbereiche blieben der alleinigen Willensbildung durch die Bürger vorbehalten. Zu ihnen gehörten das Nutzungsvermögen und dessen Verwaltung, die Bürgerrechtserteilung, die oben beschriebene Bestimmung über die Taxen für den Mitgenuß am Gemeindevermögen durch die Niedergelassenen und schliesslich eben als historische Kernaufgabe das bürgerliche Armenwesen.<sup>27</sup> Es war gerade diese Fürsorge für die armen und Not leidenden Mitbürger, welche die Bürgergemeinden seit jeher als ihre vornehmste Pflicht erachteten. In der bürgerlichen Solidarität und im Bewusstsein der Zusammengehörigkeit erblickten sie die geschichtlich gewachsene Grundlage ihrer Existenz. Dieser Aspekt liess die vielfachen administrativen Umtriebe und fehlendes Gemeindepersonal in den Hintergrund rücken. Für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe waren sie ausserdem auf ein Armengut angewiesen, dessen rechtliche Einordnung ebenfalls einer Klärung bedurfte.

### 4.1. Gemeindearmenfürsorge und institutionelle Zuständigkeit

Die unumstössliche Gewissheit, dass die Armenpflege in der ausschliesslichen Kompetenz der allein durch die Bürger gebildeten politischen Gemeinde verbleiben sollte, geriet mit dem Niederlassungsgesetz also ins Wanken. Im neuen Gesetz war eine institutionelle Spaltung der Gemeinde hinsichtlich der Wahrnehmung der armenrechtlichen Aufgaben insofern angelegt, als hierfür auch der um den Kreis der Niedergelassenen erweiterte Gemeindeverband infrage kommen konnte.<sup>28</sup> Wollte die Bürgergemeinde die Fürsorge weiterhin eigenverantwortlich wahrnehmen, bedurfte es hierfür einer eigenen Verwaltungsorganisation.

<sup>25</sup> Das politische Stimmrecht wurde den niedergelassenen Schweizer Bürgern nach einer Niederlassung von drei Monaten gewährt, das wichtige ökonomische Stimmrecht (mit welchem sie über rein ökonomische Nutzungen wie etwa der Bestossung von Alpen und Weiden oder die besprochene Festsetzung der Taxen für den Holzbezug und die Weidenutzungen mitentscheiden konnten) nach einer solchen von drei Jahren.

<sup>26</sup> Vgl. PEDOTTI (1936), S. 83–100.

<sup>27</sup> Vgl. Art. 16 NG.

<sup>28</sup> So auch BUNDI (2016), S. 105.



#### 4.1.1. Armenfürsorge als Aufgabe der politischen Gemeinde mit grossen Auswirkungen auch bei bürgergemeindlicher Organisation

Die vom Grossen Rat 1875 erlassenen Übergangsbestimmungen zum Niederlassungsgesetz<sup>29</sup> räumten den Bürgern für die rein bürgerlichen Funktionen wie die Gemeindearmenfürsorge denn auch die Möglichkeit ein, eigene Verwaltungsorgane aufzustellen.<sup>30</sup> Im Einklang mit dieser Bestimmung überliess es die Kantonsverfassung von 1892 den Gemeinden, die Zuständigkeit für die Armenfürsorge eigenständig zu regeln.<sup>31</sup> Aber unabhängig davon, ob nun die Armenpflege der politischen oder der Bürgergemeinde oblag, der Kreis der Gemeindeangehörigen, welche diese wohlfahrtsstaatliche Einrichtung in Anspruch nehmen konnten, beschränkte sich weiterhin auf die Gemeindebürger. Auch wenn damit aufgrund des kantonalen öffentlichen Rechts nur ein Teil der ansonsten gleich behandelten Gemeindeangehörigen Unterstützung von der Gemeinde im Verarmungsfall erhielt, blieb die Armenfürsorge grundsätzlich immer noch eine Aufgabe der politischen Gemeinde.<sup>32</sup> Diese Auffassung bestätigte auch ein Regierungsentscheid im Jahr 1927, wonach Armenpflege und Armenpolizei Sache der politischen Gemeinde seien.<sup>33</sup> Diese Abgrenzung wirkte sich in mehrfacher Hinsicht aus, nicht zuletzt in der Finanzierung der Armenlasten. So galt zwar das armenrechtliche Heimatprinzip, das Defizit der bürgerlichen Armenkasse aber wurde von der politischen oder Einwohnergemeinde

übernommen. Damit trugen die kantonsfremden Niedergelassenen sowie die Bürger anderer Gemeinden des Kantons an die Armenlasten ihrer Wohngemeinde bei. Die auswärts, aber im Kanton wohnhaften Gemeindebürger hingegen mussten sich an den Armenlasten ihrer Heimatgemeinde nicht beteiligen.

*Die Übernahme des Defizits der bürgerlichen Armenkasse durch die politische Gemeinde provozierte die finanztechnische Frage, ob Letztere berechtigt sei, **Einsicht in die von der Bürgergemeinde geführten Bücher der Armenverwaltung** zu nehmen und ob sie die Prüfung derselben durch ihre Rechnungsrevisoren verfügen könne, oder aber ob sie den Ausfall der Armenrechnung unbesehen zu decken habe. Auf eine Anfrage der Gemeinde Splügen legte der Kleine Rat 1913 seine nachvollziehbare Rechtsauffassung dar.<sup>34</sup> Danach verpflichtete er die bürgerliche Armenverwaltung, der politischen Gemeinde und ihren Organen die Einsichtnahme in sämtliche Bücher der Armenpflege und der Geschäftsführung zu ermöglichen, mit folgenden wesentlichen Erwägungen:*

*«[...] Es ist in erster Linie auf Art. 10 lit. I der kantonalen Armenordnung zu verweisen, der ausdrücklich bestimmt, die Gemeindearmenkommission habe dem Vorstand der Gemeinde zu Händen derselben von ihrer Verwaltung genaue Rechnung abzulegen.*

*Nun stammt die kantonale Armenordnung allerdings aus dem Jahre 1857, einer Zeit, wo im Kanton Graubünden die Bürgergemeinde mit der politischen oder Einwohnergemeinde fast vollständig zusammenfiel. Wenn sich diese Verhältnisse im Laufe der Jahrzehnte teilweise stark verschoben haben und die Gemeindebürger durch Art. 5 der ÜG [Übergangsbestimmungen] zum NG [Niederlassungsgesetz] vom 1. September 1874 ausdrücklich ermächtigt wurden, für rein bürgerliche Funktionen, die ja ganz besonders das bürgerliche Armenwesen beschlagen, eigene Verwaltungsorgane aufzustellen, so kann man sich fragen, ob unter der in der Armenordnung festgesetzten Pflicht zur Rechnungsablage an «die Gemeinde» nicht die Bürgergemeinde zu verstehen sei. Dass*

<sup>29</sup> aRB, S. 31–32.

<sup>30</sup> Art. 5 ÜB zum NG. Das Bezirksgericht Glenner folgte in einem Urteil 1935, dass der Schluss auf die Nichtexistenz der Bürgergemeinde nicht zulässig sei, nur weil das NG die Bestellung eigener Organe für die Bürgergemeinde fakultativ erkläre. Die Bürger könnten die Ausführung der der Bürgergemeinde verbliebenen Aufgaben auch den Organen der politischen Gemeinde überlassen. In diesem Falle handelten diese aber nicht als Organe der politischen Gemeinde, sondern als solche der Bürgergemeinde (GVP I 1935/36 Nr. 101 E. 2, S. 256–258). Damit setzte es sich in einen gewissen Widerspruch zu einer Aussage anlässlich der Beratungen zum NG im Grossen Rat, wonach für die den Bürgern «ausschliesslich reservierten Kompetenzen und Funktionen» eine «gewisse korporative Organisation der Bürger unabweislich geboten erscheine» (VGR vom 4. Dezember 1874, S. 124).

<sup>31</sup> Vgl. Art. 40 Abs. 3 KV 1892; die KV 1880 enthielt in Art. 44 Abs. 3 eine gleichlautende Formulierung. Vor allem wurde damit das Armenwesen aber als Aufgabe der Gemeinden (und nicht des Kantons) definiert.

<sup>32</sup> Vgl. Art. 40 Abs. 3 KV 1892 und Art. 14 Abs. 1 NG; vgl. auch PEDOTTI (1936), S. 94, Anm. 103.

<sup>33</sup> Vgl. RP V Nr. 4352.

<sup>34</sup> Vgl. RP III Nr. 2170.



die letztere, wo sie sich organisiert hat, von ihren Verwaltungsorganen Rechenschaft verlangen kann, ist selbstverständlich. Und wo diese Rechnungsprüfung durch die Bürgerkorporation gehandhabt wird, hat denn auch der Kleine Rat als Oberaufsichtsbehörde von Amtes wegen eine Rechnungsablage an die politische Gemeinde nicht verlangt.

Dagegen hat der Kleine Rat immer wieder betont, dass die bündnerische Gemeinde ihrer ganzen rechtlichen Struktur nach auf dem Gedanken der Einheitlichkeit beruhe, wenn auch an der Äusserung ihres Willens nicht immer die gleichen Staatsbürger mitzuwirken berechtigt seien. [...]

Aus der Einheitlichkeit der Gemeinde hat der Kleine Rat denn auch ihre Pflicht abgeleitet, ein allfälliges Defizit im Armenwesen zu tragen und daraus ergibt sich ohne weiteres das Recht der Einsichtnahme in die Verwendung der Gelder und die Führung der Verwaltung.

Es mag übrigens noch auf Art. 40 Absatz 3 der Kantonsverfassung verwiesen werden, der der politischen Gemeinde die gute Verwaltung des Armenwesens, soweit letzteres nicht Sache der bürgerlichen Korporation ist, zur Pflicht macht und wenigstens alle zwei Jahre genaue und spezifizierte Rechnungsablage verlangt.

Nun ist das Armenwesen in Splügen doch nur so weit Sache der bürgerlichen Korporation, als die Erträge aus dem vorhandenen Armenfond reichen. Und da die Erträge nicht mehr hinreichen, um den gestellten Anforderungen zu genügen, so dass die politische Gemeinde mit bedeutenden Zuschüssen das Defizit zu decken hat, kann ihr auch die Kontrolle über die Armenverwaltung nicht vorenthalten werden [...].

Die in Splügen vorherrschende Konstellation traf auf die meisten Gemeinden im Kanton zu. In einem Rekursfall aus dem Jahr 1916 hielt der Kleine Rat denn auch fest, dass es «recht wenig bündnerische Gemeinden» gebe, die nicht gezwungen wären, die Armenkasse aus der Gemeindekasse zu unterstützen.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> RP IV Nr. 3160 in Sachen Armenverein Chur gegen Gemeinde Präsenz (später Riom-Parsonz, heute Gemeinde Surses).

Eine weitere Konsequenz der zuständigkeitsmässigen Ordnung bestand darin, dass die vom Armengesetz geforderte Bildung einer wenigstens dreiköpfigen Gemeindearmenkommission – gleichviel ob sie von der politischen Gemeindeversammlung oder der Bürgerversammlung gewählt wurde – als Organ der politischen Gemeinde zu qualifizieren war. Dieser Schluss liess sich ebenfalls aus dem Umstand ableiten, dass der politischen Gemeinde ein Aufsichtsrecht über die Besorgung des Armenwesens zustand.<sup>36</sup> Der grundsätzliche Entscheid aber, welches Gemeinwesen mit dieser Aufgabe betraut werden sollte – die Bürgergemeinde oder die neu entstandene politische Gemeinde –, wurde der Gemeinde überlassen.

#### 4.1.2. Bürgergemeindliche Organisation und rechtliche Stellung der Gemeindebürger

Sprach sich die Bürgergemeinde für eine eigene Organisation aus, so bildete nicht der Wohnsitz innerhalb der Gemeinde das Kriterium für die Zugehörigkeit. Die Bürgergemeinde als (passiver) Personenverband umfasste vielmehr alle Gemeindebürger, d. h. Mitglied dieses Verbandes (und damit etwa bei Armutsbedürftigkeit unterstützungsberechtigt) waren auch die auswärts wohnenden.<sup>37</sup> Davon zu unterscheiden war die Frage, ob die nicht in ihrer Bürgergemeinde ansässigen Bürger auch zur Bürgergemeinde als aktivem Verband gehörten, d. h. in ihr stimmberechtigt waren und sie etwa von auswärts zu einer Bürgerversammlung herreisen könnten. Sie war zu verneinen. Das Stimmrecht war seit jeher eng verbunden mit der Forderung, dass der Berechtigte mit den örtlichen Verhältnissen und Interessen vertraut und mit seiner Heimatgemeinde innerlich verbunden war. Deshalb konnten auch nur die tatsächlich in der Gemeinde wohnhaften Bürger das Stimmrecht in Anspruch nehmen.<sup>38</sup> Oberstes Willensorgan bildete die derart zusammengesetzte Bürgerversammlung, welche einzelne Befugnisse an weitere Organe, z. B. den Bürgerrat oder an eine Armenkommission, delegieren konnte. Weil den (politischen) Gemeinden die Armenfürsorge durch die kantonale Gesetzgebung wie oben gesehen

<sup>36</sup> PEDOTTI (1936), S. 94, mit Hinweis auf Gengel (1902), S. 89; RP II Nr. 1200 und 1204.

<sup>37</sup> Vgl. RP VI Nr. 5378, Ziff. IV.10, und GVP II Nr. 126, vom Grossen Rat bestätigt am 1. Dezember 1938 (GRP Herbst 1938, S. 167) (Fall Thusis).

<sup>38</sup> Vgl. auch B 1943 betreffend den Entwurf des Gemeindegesetzes, S. 1, 55.



zur Pflicht gemacht wurde, traten die korporativ organisierten Bürgerverbände gegenüber den Berechtigten mit hoheitlicher Gewalt, also verbindlich, auf, womit sie sich als solche des öffentlichen Rechts charakterisierten. Sofern die Bürger deshalb beschlossen, die Armenpflege selber zu besorgen, nahmen sie dabei eine besondere Rechtsposition ein. Als «gesetzlich anerkannter Armenunterstützungsverband der politischen Gemeinde»<sup>39</sup> übernahm dieser eine durch die staatliche Gesetzgebung den politischen Gemeinden übertragene Verwaltungsaufgabe zur Besorgung, d. h., er und seine Armenfürsorgeorgane erfüllten diese Geschäfte für die politische Gemeinde.

#### 4.1.3. Innerkommunale Organisationsvielfalt als Ausdruck kommunaler Selbstständigkeit

Das Niederlassungsgesetz eröffnete den Bürgern also die Möglichkeit, sich für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben eigens zu organisieren. Für diese innerkommunale Entscheidungsfindung mochten die je unterschiedlichen Verhältnisse wie etwa die grössere oder kleinere Anzahl noch wohnhafter Bürger in der Gemeinde massgebend sein.

Im Zuge des neuen Gesetzes entwickelten sich in den folgenden Jahren und Jahrzehnten in den Gemeinden denn auch ganz unterschiedliche Konstellationen. In der Übersicht konnten im Wesentlichen folgende Modelle unterschieden werden:

- a) Die Gemeindestatuten trennten die Bürgergemeinde institutionell von der politischen Gemeinde, womit zwei Gemeinden bestanden, indem
  - aa) entweder beide Selbstverwaltungskörper eine eigene Grundordnung, eigene Organe und eigenes Vermögen besaßen sowie eine eigene Verwaltung und Rechnung führten, oder
  - bb) beide Selbstverwaltungskörper wohl über eine eigene Gemeindeordnung, aber nur zum Teil über eigene Organe verfügten, wobei das Vermögen nicht ausgeschieden war und für beide Korporationen eine gemeinsame Verwaltung und Rechnung geführt wurden (z. B. Tujetsch);
- b) die Bürgergemeinde und die politische Gemeinde führten keine getrennten Statuten, verwalteten das Vermögen gemeinsam und unterschieden nicht zwischen Bürgergemeinde und politischer Gemeinde;

- c) in der Gemeinde waren praktisch nur Bürger niedergelassen, womit faktisch gar keine politische Gemeinde bestand (z. B. Medel).

In den rund 100 Jahren bis zum Gemeindegesetz 1974 nützte rund die Hälfte der Gemeinden den ihnen vom kantonalen Recht überlassenen organisatorischen Spielraum<sup>40</sup> unterschiedlich aus. Regional-historische Verhältnisse und strukturelle Gründe spielten eine wichtige Rolle beim Entscheid, ob und in welchem Organisationsgrad eine institutionalisierte Abgrenzung zwischen Gemeindebürgern und Niedergelassenen vorgenommen wurde. In den von SIMON BUNDI in seiner Arbeit näher untersuchten 67 Gemeinden erfolgte zwischen 1875 und 1974 in deren 47 eine solche Teilung (und teilweise auch eine Vermögensausscheidung) im Sinne der Bildung einer Bürgergemeinde mit einem Bürgerrat und eigener Verfassung. Die übrigen 20 Gemeinden sprachen bis 1974 und teilweise darüber hinaus weder von einem Bürgerrat, einer statuierten Bürgergemeinde noch von einer Vermögensabgrenzung.<sup>41</sup> Dabei zeigten sich regional verschiedene, lokal aber durchaus einheitliche Tendenzen. Im Engadin (Sent, Bever, S-chanf, Silvaplana, Sils i. E. oder St. Moritz), in der Val Müstair (Fuldera, Lü, Valchava und Sta. Maria), im oberen Albulatal (Bergün/Bravuogn) oder in der Val Calanca und im Misox, im Bündner Rheintal, im Domleschg und im Schanfigg schlossen sich die Bürger aus unterschiedlichen Gründen, wie etwa um ihre ökonomischen Eigeninteressen zu sichern, zusammen. Dabei bildeten die Gemeindebürger oft einen von der Gesamtgemeinde organisatorisch getrennten, institutionalisierten Wahl- und Abstimmungskörper. Demgegenüber wurden etwa in den katholischen und rätoromanischsprachigen Regionen der Surselva (so in den Kreisen Disentis, Rueun und Lumnezia) sowie Mittelbündens (Kreis Surses und Teile der Kreise Alvaschein und Belfort) bis zum Ersten Weltkrieg keine Bürgergemeinden gegründet.<sup>42</sup>

Die Praxis orientierte sich aber in manchen Fällen nicht an den formellen Vorgaben, d. h., die Bürger nahmen ihre Rechte mitunter auch ohne

<sup>39</sup> Vgl. auch GENDEL (1902), S. 67; RP VIII Nr. 6540.

<sup>40</sup> § 27 KV 1853 und Art. 40 Abs. 2 KV 1892 formulierten identisch: «Jeder Gemeinde steht das Recht der selbstständigen Gemeindeverwaltung, mit Einschluss der niederen Polizei, zu. Sie ist befugt, die dahin einschlagenden Ordnungen festzusetzen, welche jedoch den Bundes- und Kantonsgesetzen und dem Eigentumsrecht Dritter nicht zuwider sein dürfen.»

<sup>41</sup> Vgl. zum Folgenden vor allem BUNDI (2016), S. 104–123.

<sup>42</sup> Ebd., S. 114–123.



institutionalisierte Abgrenzungen wahr. So ging die Ausscheidung der Aufgaben zwischen politischer und Bürgergemeinde nicht immer mit der Ausarbeitung einer Verfassung bzw. von Statuten einher. Die Abgrenzung erfolgte denn auch vielenorts durchaus pragmatisch, indem etwa die Niedergelassenen bei den ortsbürgerlichen Traktanden die Versammlung verliessen (wie in Grüşch, Lantsch/Lenz oder Tarasp). Andere Gemeinden wie etwa Trin erklärten den Gemeindevorstand sogar für die bürgerlichen Geschäfte zuständig. Sodann gab es zwischen den Funktionen des Gemeinde- und des Bürgerrates auch Überschneidungen oder der Bürgerrat funktionierte als «reduzierter Gemeinderat». In der Gemeinde Davos konnte der dortige Grosse Landrat (das Gemeindeparlament) sowohl als Organ der politischen Gemeinde als auch in «bürgerlicher Zusammensetzung» tagen.<sup>43</sup> Die Beispiele zeigen, dass sich die hohe Organisationsfreiheit der Gemeinden besonders bei jenen Aufgaben, welche den Bürgern gemäss Niederlassungsgesetz vorbehalten blieben, ausgeprägt und eindrücklich erwies. Letztlich zeugte diese Vielfalt von dem im bündnerischen Gemeindewesen tief verankerten Grundzug, öffentliche Rechte und Pflichten möglichst frei von einschränkenden Vorgaben und mit dem notwendigen Verantwortungsbewusstsein wahrzunehmen.

#### 4.2. *Das Eigentum am Armengut als blosse akademische Frage?*

Das historisch begründete Alleinstellungsmerkmal der Bürgergemeinde im Armenwesen äusserte sich bis zum Niederlassungsgesetz dahin, dass sie am Armengut Eigentum besass und an diesem auch allein nutzungsberechtigt war. An der ausschliesslichen Nutzungsberechtigung sollte weiterhin nichts geändert werden, weil die heimatische Armenunterstützungspflicht nicht angetastet und den Bürgern das speziell hierfür bestimmte Vermögen auch ungeschmälert zur Nutzung überlassen bleiben sollte.<sup>44</sup>

Unterschiedliche Auffassungen bestanden aber hinsichtlich der Eigentumsfrage. Die Zuweisung des Armengutes innerhalb der Gemeindeorganisation entweder zur Einheits- bzw. politischen Gemeinde oder zur Bürgergemeinde musste nach

den Verfechtern der Ersteren zwangsläufig jener des gesamten weiteren Gemeindegüterkomplexes folgen. So schloss denn auch der Grosse Rat im einschlägigen Thusner Entscheid von 1938,<sup>45</sup> dass das Eigentum am Armengut (und an den Gemeindegütern) das rechtliche Schicksal des übrigen Gemeindevermögens teilen müsse. Ähnlich argumentierten die Behörden einige Jahre später im Eigentumsstreit um den Armenfonds in der Gemeinde Sils i. E.<sup>46</sup> Der zur Gesamt-, d.h. zur politischen Gemeinde erweiterten alten, Gemeinde sei das gesamte Gemeindevermögen verblieben. Weil das Armengut vor 1874 unbestrittenermassen Bestandteil dieses Vermögenskomplexes war, habe es «selbstverständlich» nur der Einheitsgemeinde zugesprochen werden können.

Die Gegenseite argumentierte mit der inneren Rechtfertigung ihres Standpunktes. Sie betonte das Prinzip, dass eine Aufgabe und das dafür benötigte Vermögen eine unzertrennliche Einheit bildeten, womit jene Institution das Vermögen als Eigentum beanspruchen könne, welche die Aufgabe erfülle. Die unbestrittene Zuständigkeit der Bürgergemeinde für die Armenpflege lasse deswegen nur den Schluss zu, dass das Armengut als notwendiger Teil des Gemeindevermögens konsequenterweise ihr zuzuweisen sei. Weil ausserdem auch der Kreis der Nutzungsberechtigten keine Änderung erfahren habe, dürfe das eigentumsrechtliche Schicksal des Armengutes nicht jenem des übrigen Gemeindevermögens folgen und ein Auseinanderfallen von Eigentum und Nutzung bzw. Verwaltung müsse verhindert werden.

Der Entwurf für ein neues Gemeindegesetz 1966 anerkannte das Eigentum der Bürgergemeinden an allem in ihrer ausschliesslichen Nutzung und Verwaltung stehenden Vermögen, also neben den als «Löser» ausgeteilten Gemeindegütern und den aus eigenen Mitteln erworbenen Liegenschaften namentlich auch an den Armenfonds. Das Gesetz fand jedoch wie bereits jenes von 1945 keine Gnade beim Stimmvolk,<sup>47</sup> sodass die massgebende Spruchpraxis weiterhin die Richtschnur gemeindlichen Handelns bilden musste.

Nun konnte sich analog zum übrigen Gemeindegüterkomplex auch beim Armenvermögen die Frage nach der praktischen Bedeutung der Eigentums-

<sup>43</sup> Ebd., S. 114.

<sup>44</sup> Vgl. «Bericht», S. 214.

<sup>45</sup> RP VI Nr. 5378 und GVP II Nr. 126, vom Grossen Rat bestätigt am 1. Dezember 1938 (GRP Herbst 1938, S. 167).

<sup>46</sup> RP VI Nr. 5383 und VGR Herbst 1945, S. 960.

<sup>47</sup> Das Volk lehnte am 24. April 1966 das Gemeindegesetz mit 8029 Ja- zu 8576 Nein-Stimmen ab (vgl. HBG IV, S. 355).



zugehörigkeit stellen. Wenn auch EDUARD MIRER es offenliess, welche Vor- oder Nachteile es der einheitlichen Verwaltung denn biete, wenn diese Vermögenskategorie formell zwar der politischen Gemeinde zuerkannt werde, die materielle, tatsächliche Herrschaft über dieses Vermögen aber doch nur der Bürgerversammlung zukomme,<sup>48</sup> beantwortete er die Frage indirekt dennoch. Mit Blick auf den zentralen Zweck der Armenfürsorge, nämlich den Bedürftigen materielle Hilfe zu leisten, mochte die Unterscheidung tatsächlich von bloss theoretischer oder auch «emotional-psychologischer» Natur sein. Dennoch konnte sich die Eigentumszuordnung auf den Finanzhaushalt der Gemeinde und damit auf deren vermögensrechtlichen Status auswirken. Unter einem mehr wirtschaftlich-finanziellen Aspekt konnte deshalb der Zuteilung der oftmals hohen Vermögenswerte ein gewisser Praxisbezug nicht abgesprochen werden.

## 5. Finanzierung: Einbezug der Niedergelassenen

### 5.1. Umstrittene Eigentums- und Verwaltungsbefugnisse am Armenfonds

Das geltende Heimatprinzip verpflichtete die finanziell geschwächten Bürgergemeinden, die Armenpflege wahrzunehmen. Schwierige politische, soziale und wirtschaftliche Rahmenbedingungen erschwerten die Finanzierung der hohen Unterstützungsleistungen (wie im vorangehenden Kapitel IV ausgeführt) seit Jahren und Jahrzehnten zusätzlich und liessen sie vielfach um ihre Existenz bangen. Das neue Niederlassungsgesetz führte in diesem Aufgabenfeld zu neuen Problemstellungen. Die Neuorganisation der personell erweiterten politischen Gemeinde überliess es wie erwähnt den Bürgergemeinden, das Armenwesen weiterhin in eigener Verantwortung wahrzunehmen, was entsprechende organisationsrechtliche Vorkehrungen notwendig machte. Sodann stellten sich aber auch beim Armenfonds als dem wichtigsten Finanzierungsinstrument in der Armenpflege in einem finanz- und buchhaltungstechnisch strukturierteren Umfeld wichtige Abgrenzungsfragen zwischen den beiden Gemeindearten. Im Folgenden sollen deshalb einige spezifische, praxisrelevante Einzelaspekte rund um den Armenfonds etwas näher beleuchtet werden.

### 5.2. Der Armenfonds: Viele Gründe erfordern Klärungsbedarf

Die Armenfonds waren in der Mediationszeit als Mittel zur Bekämpfung des Bettels und damit einer möglichst wirksamen und planmässigen Armutsbekämpfung aufgekommen und immer häufiger eingerichtet worden. Im Laufe der Jahrzehnte wurden sie zu einer tragenden Säule der Armenpflege. Das Niederlassungsgesetz provozierte aber finanzierungspolitische und verwaltungstechnische Unsicherheiten.

#### 5.2.1. Breitere Finanzierungsbasis

Das Niederlassungsgesetz dehnte die Finanzierungssubjekte für die Armenbedürfnisse auf die Niedergelassenen aus. Die ihnen neu auferlegte grundsätzliche Steuerpflicht erstreckte sich auch auf die laufenden Armenbedürfnisse (nicht aber auf die Äufnung des Armengutes), wenn der Armenfonds bzw. dessen Erträge hierfür nicht ausreichten.<sup>49</sup> Wie beim übrigen Gemeindevermögen galt also auch hier der Grundsatz, dass Steuerleistungen der Niedergelassenen nur subsidiären Charakter aufwiesen. Mit dieser Beitragspflicht wurde ein Ausgleich dafür geschaffen, dass durch die gemeinsame Nutzung allen Gemeindevermögens den Bürgern die Möglichkeit genommen wurde, dasselbe für die Armenunterstützung zu verwenden.

#### 5.2.2. Seine finanz- und buchhaltungstechnische Einordnung

Um die Mitte des 19. Jahrhunderts sah sich der Kanton gezwungen, seinen Finanzhaushalt auf eine neue Grundlage zu stellen.<sup>50</sup> Die Einführung der direkten Besteuerung ebnete den Weg hierfür, womit die 1850er-Jahre auch als Geburtsjahre des modernen bündnerischen Staatshaushalts gelten.<sup>51</sup> Auch die kommunalen Finanzhaushalte wurden danach immer mehr nach finanz- und buchhalterischen Grundsätzen aufgebaut. Damit stellte sich die Frage nach der buchhalterisch korrekten

<sup>48</sup> MIRER (1922), S. 16.

<sup>49</sup> Vgl. § 14 Abs. 2 NG 1874. Die KV 1892 bestimmte in ihrem Art. 40 Abs. 5: «Die in billigem Masse zu taxierenden Erträge des Gemeindevermögens sind in erster Linie dazu bestimmt, die Gemeindebedürfnisse zu decken. Die Erhebung von Gemeindesteuern ist subsidiär nach billigen und gerechten Grundsätzen zulässig [...]».

<sup>50</sup> Vgl. zur Struktur der kommunalen Finanzhaushalte im 19. und 20. Jahrhundert schon oben Kap. IV.6.

<sup>51</sup> PIETH (1982), S. 449; vgl. auch VON TSCHARNER (1915), S. 13–14.



Zuordnung und systematischen Erfassung der Armenfonds. Die Beantwortung tat umso mehr Not, als mit der Niederlassungsgesetzgebung seine Finanzierung neu aufgestellt wurde.

Die Armenordnung von 1857 hatte die Gemeinden aufgefordert, für die Armenpflege ein spezifisches Vermögenssubstrat in Form eines Armengutes zu schaffen und dieses zu äufnen bzw. bei fehlenden Mitteln für anderweitige Unterstützungshilfen zu sorgen.<sup>52</sup> Für die Armenunterstützung standen die Erträge des Armenfonds zur Verfügung.

Eine ausgeschiedene Vermögensmasse in Form eines Sondervermögens bildete die Grundlage dafür, dass ein Armengut bzw. ein Armenfonds geschaffen und sein Bestand erhalten werden konnte. Mehrheitlich wurde eine eigene Armenrechnung, meist in Form einer einfachen Buchhaltung,<sup>53</sup> geführt, die somit einen eigenen Rechnungskreis bildete. Ein Defizit aus der Armenrechnung übernahm die Gemeinderechnung. Der Einsatz bloss der Erträge des Armenfonds für die Bedürfnisse der Armenpflege hiess, dass dessen Kapital für diesen vorgeschriebenen Zweck erhalten bleiben musste. Die «Äufnung» oder Vermehrung des Fonds schliesslich erfolgte über zweckgebundene Einnahmen, wozu beim Armenfonds etwa die Einbürgerungstaxen<sup>54</sup> zählten.

Die massgebende Rechtsprechung schlug seit dem «Thusner Entscheid» von 1938 das Eigentum auch am Armenfonds der politischen Gemeinde zu.<sup>55</sup> Die Zugehörigkeit blieb dennoch umstritten, weshalb die buchhalterische Erfassung dieses Vermögens nicht klar zugeordnet war. So konnte es in der Praxis vorkommen, dass der Armenfonds in der Buchhaltung der Bürgergemeinde oder in jener der politischen Gemeinde geführt wurde. Während die politische Gemeinde zu ihrer Rechtfertigung das Eigentumsrecht am Armenfonds und dessen finanzhaushaltsrechtliche Bedeutung ins Feld führte, konnte die Bürgergemeinde zu ihren Gunsten vorbringen, dass die Niedergelassenen vom Stimmrecht und von der Verwaltung des Armengutes und damit des Armenfonds explizit ausgeschlossen waren. Kleiner und Grosser Rat erachteten es denn auch als zulässig, dass die politische Gemeinde den von der Bürgergemeinde angelegten «bürgerlichen Armenfonds»

(im Gegensatz zu diesem steht oft auch der von der politischen Gemeinde aufgebaute und verwaltete besondere «Gemeindearmenfonds») in ihrer eigenen Rechnung zu führen, wie sie etwa in einem Fall der Gemeinde Sils i. E./Segl 1944 entschieden.<sup>56</sup>

In den Bilanzen der Gemeinden wurden die Armenfonds (und auch die Schulfonds) buchhalterisch verschieden behandelt. Was NICOLA GAUDENZ für die Engadiner Gemeinden feststellte, wird auch für solche in anderen Regionen Graubündens zugetroffen haben. Danach liess etwa die Hälfte jener Gemeinden die Fondsbestände in den Aktiven der Bilanzen erscheinen, während die andere Hälfte die Fonds aus der Gemeindebilanz ausschied und separat verwaltete. Dabei vertrat der Autor die Auffassung, dass der Armenfonds schon aus dem Grunde nicht in der Bilanz der Gemeinde als Vermögenobjekt aufgenommen werden dürfe, weil er nicht der politischen, sondern der Bürgergemeinde gehöre. Letzterer stehe das Recht zu, den Armenfonds zu verwalten und über dessen Erträge zu verfügen.<sup>57</sup> Dieser Ansicht konnte sich der Kleine Rat aber im oben zitierten Silser Entscheid 1944 nicht anschliessen.

### 5.2.3. Verwaltungshandeln als Kompetenzüberschreitung der Bürgergemeinde?

Nach der Armenordnung von 1857 war der Armenfonds ausschliesslich für die Bedürfnisse der armutsbetroffenen Gemeindebürger einzusetzen. Auch die Niederlassungsgesetzgebung schloss das Armengut von der allgemeinen Teilhabe aus.<sup>58</sup> Damit änderte sie nichts an der Zweckgebundenheit dieses besonderen Vermögensteils, d. h., die Bürgergemeinde wurde in der Verfügung darüber in keiner Weise beschränkt oder beeinträchtigt und blieb in Fragen des Armengutes allein stimmberechtigt.<sup>59</sup> Ausschliessliche Nutzungsberechtigung einerseits sowie die alleinige Befugnis der Bürger, über diese Teile des Gemeindevermögens Verfügungshandlungen zu tätigen, andererseits standen also in einem inneren und auch logischen Zusammenhang.

Die Frage jedoch, was noch einem solchen verwaltungsmässigen Handeln entsprach, mochte in der Theorie zwar einfach zu beantworten sein, gab

<sup>52</sup> § 6 Armenordnung 1857.

<sup>53</sup> Vgl. Kap. IV.6.1.

<sup>54</sup> Vgl. dazu schon Kap. IV.7.3.3; vgl. auch zu ihrer späteren Bedeutung für das Armenwesen Kap. IX.5.3.

<sup>55</sup> Vgl. dazu bereits oben Abschn. 4.2.

<sup>56</sup> RP VI Nr. 5383 und VGR Herbst 1945, S. 960 (Gemeinde Sils i. E./Segl); vgl. dazu auch Praxis der politischen und der Bürgergemeinde Chur unten Abschn. 6.1.

<sup>57</sup> GAUDENZ (1926), S. 79.

<sup>58</sup> Vgl. Art. 12 Abs. 1 NG.

<sup>59</sup> Art. 16 Abs. 1 lit. b NG.



in der Praxis aber hier und da Anlass zu Differenzen. So vertraten die Niedergelassenen etwa die Auffassung, dass sie bei der Genehmigung der Bilanz- und Betriebsrechnung des Armengutes stimmberechtigt seien. Der Kleine Rat verneinte eine entsprechende Befugnis mit dem Hinweis, dass über das Armengut allein die Bürger entscheiden könnten, womit sich weder die Rechnungsrevisoren noch die Gemeindeversammlung mit dem Geschäft zu befassen hätten.<sup>60</sup>

Eine heikle Abgrenzungsfrage zwischen noch verwaltungsmässigem Handeln einerseits und Massnahmen, welche die Interessen der politischen Gemeinde tangieren andererseits, stellte sich im interessanten Fall Luzein.<sup>61</sup>

*In den frühen 1950er-Jahren beschloss die Bürgergemeinde Luzein, dem Zweckverband Armenasyl Neugut beizutreten. Dagegen wurde eingewendet, dass die politische Gemeinde diesem Beschluss hätte zustimmen müssen.*

*Das geltende Heimatprinzip verlieh der Wohnsitzgemeinde eines unterstützungsbedürftigen Bürgers oder Angehörigen das Rückgriffsrecht auf die Heimatgemeinde. Für die Unterstützungsaufwendungen dienten die Erträge des Armenfonds, allfällig darüber hinaus gehende Ausgaben gingen zu Lasten der Gemeindekasse. Dennoch schloss das Niederlassungsgesetz die Niedergelassenen vom Stimmrecht in jenen Fragen aus, welche das Armengut betrafen. Ob der Beitrittsbeschluss der Bürgergemeinde noch zulässiges Verwaltungshandeln war oder nicht, konnte offenbleiben. Entscheidend war vielmehr, dass die Bürgergemeinde nicht Beschlüsse über das Armenunterstützungswesen fassen durfte, welche die politische Gemeinde unmittelbar belasteten. Es war selbstverständlich, dass der politischen Gemeinde ein Mitspracherecht zustand, wenn die Bürgergemeinde Aufwendungen beschloss, welche ganz oder teilweise von der politischen Gemeinde getragen werden mussten. Dies war hier aber der Fall, weil allenfalls fehlende Mittel des Armenfonds aus der Gemeindekasse finanziert werden mussten.*

*Der angefochtene Beschluss sah nämlich vor, dass von den gesamten Aufwendungen in der Höhe von 24 000 Franken die politische Gemeinde die Summe von 8 000 Franken für einen verzinslichen Anteilschein aufbringen sollte. Dabei war vorgesehen, diesen Betrag nachher zu aktivieren und im Kapitalbuch der politischen Gemeinde auszuweisen. Ferner sollte von der politischen Gemeinde ein Betrag von 1 000 Franken zu Lasten der Betriebsrechnung übernommen werden. Die Bürgergemeinde anerkannte, dass sie ihre Kompetenzen überschritten hatte, als sie diese Aufwendungen zu Lasten der politischen Gemeinde beschloss.*

*Anders verhielt es sich aber bei der weiteren Finanzierung des Beitritts zum Zweckverband. Der Beschluss der Bürgergemeinde sah nämlich weiter vor, dass 15 000 Franken je zur Hälfte vom Schul- und vom Armenfonds zu übernehmen seien. Der Bürgergemeinde wurde abgesprochen, Aufwendungen zu Lasten des Schulfonds beschliessen zu können. Dies war allein Sache der politischen Gemeinde. Die Entnahme von 7 500 Franken aus dem Armenfonds aber fiel in den eindeutigen Kompetenzbereich der Bürgergemeinde, weil es sich hier um eine Frage über die Verwaltung des Armengutes handelte.*

*Die Bürgergemeinde überschritt also ihre Befugnisse, als sie die Aufwendungen zu Lasten der politischen Gemeinde beschloss, selbst wenn der fragliche Beschluss das Armenwesen betraf. Deshalb durfte sie nicht allein den Beitritt zum Asyl Neugut beschliessen, weil die hierfür notwendigen Mittel nicht ausschliesslich dem Armenfonds entnommen werden konnten, sondern zum grösseren Teil von der politischen Gemeinde aufgebracht werden mussten. Diese hätte demzufolge dem Beitritt zustimmen müssen.*

#### 5.2.4. Finanzwirtschaftliche Betroffenheit als Mitsprachegrund

Obige Ausführungen zum noch zulässigen Verwaltungshandeln über den Armenfonds leiten direkt zur Frage über, worin denn das Interesse der politischen Gemeinde bestand, über eine konkrete Massnahme der Bürgergemeinde mitzubestimmen.

<sup>60</sup> RP VI Nr. 5383 (Sils i. D.).

<sup>61</sup> RP VII Nr. 5985 (Luzein).



Schon unter der Armenordnung 1857 musste die politische Gemeinde Aufwendungen für Armenunterstützungen via ihre ordentliche Betriebsrechnung übernehmen, wenn die Erträge des Armengutes nicht ausreichten, d.h., wenn die bürgerliche Armenpflege ein Defizit aufwies (was in aller Regel der Fall war). Implizit kam diese Vorschrift einer Art Umverteilung der Armenlasten zwischen zwei gleich gelagerten Körperschaften gleich. Auch das Niederlassungsgesetz erklärte mit seiner Bestimmung, dass sich die Steuerpflicht der Niedergelassenen (auch) auf die laufenden Armenbedürfnisse erstrecke,<sup>62</sup> die Armenunterstützung indirekt als Aufgabe der politischen Gemeinde. Damit gehörte die Verwaltung des Armenfonds zwar zur unbestrittenen rein bürgerlichen Funktion, die politische Gemeinde aber konnte von entsprechenden Verwaltungshandlungen der Bürgergemeinde durchaus in ihren finanziellen Interessen tangiert sein, wie der Fall Luzern gezeigt hat. Die alleinige Zuständigkeit der Bürgergemeinde, Beschlüsse über das Armenunterstützungswesen zu treffen, musste also dort ihre Grenze finden, wo sie nachteilige Auswirkungen auf den geschützten Interessensbereich eines Dritten, wie eben der politischen Gemeinde, zur Folge hatte, wozu eine gesunde Finanzlage zweifellos zählte. Der politischen Gemeinde war demnach ein Mitspracherecht in Form eines Zustimmungsbeschlusses zu gewähren bei Entscheiden der Bürgergemeinde über armenpflegerische Aufwendungen, welche ganz oder teilweise von der politischen Gemeinde getragen werden mussten. Keine Gemeinde führte aber, soweit ersichtlich, je explizit eine Armensteuer ein.

Ein finanzrechtliches Interesse im Zusammenhang mit dem Armenfonds musste der politischen Gemeinde aber auch darüber hinaus, d.h. nicht nur bei einer tatsächlichen Inanspruchnahme der Gemeindekasse, zuerkannt werden. Die niedergelassene Bevölkerung hatte sich durch ihre Steuerpflicht ebenso wie die Bürger an den Unterstützungsleistungen für Bedürftige zu beteiligen, was wenigstens ein Informationsrecht der politischen Gemeinde gegenüber der Bürgergemeinde rechtfertigte. Deren Verwaltungshandeln bezüglich des Armenfonds konnte tatsächlich oder zumindest potenziell mehr oder weniger hohe Auswirkungen auf die finanzrechtliche Situation der politischen Gemeinde eben dadurch haben, dass diese unter Umständen verpflichtet wurde, für die Kosten der

Armenunterstützung aufzukommen. Der Zugriff auf den Armenfonds durch die Bürgergemeinde vergrösserte das Risiko, dass die laufenden Einnahmen der politischen Gemeinde für Armenzwecke herangezogen werden mussten. Je grösser nun der Armenfonds war, desto geringer bestand die Gefahr einer starken Inanspruchnahme der laufenden Einnahmen der Gemeinde für solche Bedürfnisse, weshalb die Finanzlage der politischen Gemeinde von diesem Instrument der Armenpflege also durchaus beeinflusst werden konnte. Auch wenn die Verwaltung des Armenfonds zur bürgerlichen Kernfunktion gehörte, verlangte die politische Gemeinde deshalb zu Recht, dass sie von der Bürgergemeinde alljährlich die erforderlichen Angaben über die Höhe des Armenfonds erhielt. Einem zwar erwünschten, darüber hinausgehenden Mitspracherecht der Gemeinde bei dessen Verwaltung stand allerdings das Niederlassungsgesetz entgegen.<sup>63</sup> Mit dem blossen Auskunftsrecht stand der politischen Gemeinde aber nur eine stumpfe Waffe zu Gebote. Dazu kam, dass diesem Mittel keineswegs die Funktion eines Aufsichtsmittels der politischen Gemeinde über das Finanzgebaren der Bürgergemeinde zukam. Dem entsprach auch, dass die Niedergelassenen mangels Stimmrechts die Bilanz und die Jahresrechnung des Armengutes nicht entweder gutheissen oder ablehnen, sondern bloss zur Kenntnis nehmen konnten. Trotzdem konnte der Informationspflicht in einzelnen Fällen eine Art disziplinierende Wirkung zukommen, indem sich die Bürgergemeinde der latenten Gefahr einer Anzeige an die Regierung als Aufsichtsinstanz über das Armenwesen ausgesetzt sah.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Art. 14 Abs. 2 NG.

<sup>63</sup> RP VI Nr. 5383 (Entscheid des Kleinen Rates vom 4. August 1944 betreffend die politische Gemeinde Sils i. E./Segl gegen Bürgergemeinde Sils i. E./Segl, vom Grossen Rat am 23. November 1945 bestätigt).

<sup>64</sup> Vgl. § 15 Armenordnung 1857; auch Art. 28 Abs. 1 KV 1892, wonach der Regierung «die Leitung und Beaufsichtigung aller staatlichen Einrichtungen und aller Fächer der Landesverwaltung, insbesondere [...] der Sozialhilfe» oblag.



## 6. Die praktische Fürsorge im Lichte einiger Beispielgemeinden

Im Folgenden soll anhand der vier Gemeinden Chur, Untervaz, Cazis und St. Antönien-Castels etwas näher aufgezeigt werden, mit welcher Organisationsstruktur sie sich den armenrechtlichen Herausforderungen stellten, welche Mittel ihnen für die Aufgabenbewältigung zur Verfügung standen und wie sie ihr Armengut mit welchen ökonomischen Folgen einsetzten. Ihre armenpolitische Ausgangslage soll es erlauben, die Frage zu beantworten, ob die vorherrschenden wirtschaftlich-ökonomischen Verhältnisse massgebend für die gewählte Organisation der Armenpflege waren, ob sich also eine Art organisatorische Gesetzmässigkeit ableiten liess. Sodann soll versucht werden aufzuzeigen, wie sich in diesen Gemeinden die Armenpflege auf die Gemeindefinanzen auswirkte und ob sich dabei Unterschiede feststellen lassen.

Die vier Gemeinden eignen sich für einen aussagekräftigen Vergleich, weil sich ihre strukturell-organisatorische und ökonomische Ausgangslage in verschiedener Hinsicht unterscheidet. Der Stadt Chur mit ihrer aktiven Bürgergemeinde und einer starken Vermögensbasis wird mit Untervaz eine arme Gemeinde ohne organisierte Bürgergemeinde gegenübergestellt. Im ebenfalls zu den ärmsten Gemeinden des Kantons zählenden Cazis wiederum überliess es die Bürgergemeinde der Einwohnergemeinde, die Fürsorge wahrzunehmen. St. Antönien-Castels schliesslich steht für eine typisch bündnerische, von Armut betroffene Berggemeinde, welche notgedrungen bei der Beschaffung eines Armengutes einen Sonderweg einschlug.

### 6.1. Chur: Bürgergemeinde mit bewährter Fürsorgestruktur

Der schon mehrfach erwähnte Pfarrer BENEDIKT HARTMANN attestierte der Stadt Chur, dass man ihr seit jeher «die Einsicht in die Nöte der Armen zu jener Zeit weniger absprechen konnte als irgendeinem anderen Ort Graubündens».<sup>65</sup> Mit der Bildung der Einwohnerstadtgemeinde Chur im Jahr 1874 musste aber das schon bisher gut verwaltete und auf einer soliden Finanzierungsbasis aufgebaute Armenwesen auf eine neue Organisationsgrundlage gestellt werden. Gleichzeitig wurde das um-

fangreiche Gemeindevermögen, das auch für die Armenpflege wichtig war, inventarmässig ausgeschieden und nach zähen Auseinandersetzungen eigentumsässig auf die beiden Körperschaften aufgeteilt.<sup>66</sup> Der Bürgergemeinde wurden gemäss Protokoll der Bürgerversammlung vom 30. Mai 1875 und des Bürgerrates vom 23. Juni 1875 ausgedehnte Eigentumsrechte vor allem an Alpen und Wäldern eingeräumt.<sup>67</sup> Diese bildeten letztlich die vermögensmässige Grundlage für eine weitgehend eigenständige und wirksame Unterstützung Bedürftiger und armer Kranker.

#### 6.1.1. Geteilte Aufgabenwahrnehmung zwischen Bürgergemeinde und politischer Gemeinde

Entsprechend der Einschätzung von BENEDIKT HARTMANN verfügte die Bürgergemeinde Chur seit jeher über das bestorganisierte Armenwesen im Kanton. Die mit einem grossen Vermögen ausgestattete Armenpflege besass seit 1786 auch eine eigene «Armen- und Arbeitsanstalt».<sup>68</sup> Diese Institution markierte den eigentlichen Beginn einer geordneten Verwaltung des Armenwesens in der Stadt Chur.<sup>69</sup> Die Ernsthaftigkeit bei der Unterstützung der Armengenössigen äusserte sich in der Folge im ersten Gesetz über die Armenpflege für die Stadt Chur im Jahr 1844.<sup>70</sup> Als «Anstalten» sah dieses unter anderem ein Spital für Kranke und Altersschwache, das Waisenhaus für Kinder und das Arbeitshaus für Erwachsene in Masans, die Hilfe für Hausarme (mittels direkter Beiträge an Geld

<sup>66</sup> Vgl. Art. 4 der ÜB zum NG.

<sup>67</sup> Stadtarchiv Chur, B II/2.0049.023. Das bürgerliche Gemeindevermögen verteilte sich auf die Gemeinden Chur, Arosa, Bivio/Marmorera, Churwalden, Domat/Ems, Langwies, Marmorera, Molinis, Peist, Trimmis und Tschierschen (GIACOMETTI [1999], S. 49).

<sup>68</sup> Der mit der Bezeichnung «Armen- und Arbeitsanstalt» bereits angedeutete weit gefasste Zweck der Institution wird durch seine Umschreibung bestätigt: «Die frechen Müssiggänger mit Gewalt vom Betteln abzuhalten, denen Arbeitslosen Arbeit und Verdienst zu verschaffen, die dürftige Jugend zur Arbeit und Lehre anzuhalten und diejenigen wahrhaft Armen, zu deren Versorgung sich das Publikum sich verbunden haltet, hinreichend und milde zu erhalten» (zit. nach HONEGGER, «Aus der Geschichte der Churer Armenanstalten», erschienen in «Der Freie Rätier» vom 30. November 1951, Archiv BÜG Chur, Schachtel «1912–1928, 1940/1918»).

<sup>69</sup> VON SPRECHER/JENNY (1976), S. 475; HONEGGER (siehe vorangehende Anm.).

<sup>70</sup> Vgl. Vorschlag zu einem Gesetz über die Armenpflege der Stadt Chur vom 21. August 1844, angenommen in der Abstimmung vom 10. Oktober 1844 (Stadtarchiv Chur, BD IV/2.1844).

<sup>65</sup> HARTMANN (1937), S. 11.



und Lebensmitteln oder auch durch Zuweisung von Arbeit) oder die Gewährung von Schul- und Lehrgeldern an arme Kinder vor.

Angesichts ihrer historischen Verdienste im Armenwesen war es naheliegend, dass die Bürgergemeinde schon kurz nach Inkrafttreten des Niederlassungsgesetzes für die Armenpflege und für die weiteren rein bürgerlichen Angelegenheiten eigene Verwaltungsorgane einsetzte. Zu diesem Zweck erarbeitete sie ein Verwaltungsstatut und erliess Gesetze über die Bürgeraufnahmen und die Armenpflege. Die Bürgergemeinde Chur konstituierte sich damit im Zuge des Niederlassungsgesetzes als eigenständige Gemeinde mit einem Bürgerrat und schon im Jahr 1876 mit eigener Verwaltung.<sup>71</sup> Auch wenn die Bürgergemeinde erstaunlicherweise bis zum Jahr 2014 über keine formellen Statuten im Sinne eines organisatorischen Grunderlasses verfügte,<sup>72</sup> so bekundete sie mit ihren Anstrengungen und faktischen institutionellen Vorkehren doch ihren festen Willen, die Fürsorge für ihre Bürger weiterhin wahrzunehmen und aus eigenen Mitteln zu besorgen. Die bürgerlichen Organe sowie ihre eigenständige Verwaltung und ihre von der politischen Gemeinde getrennt ausgewiesene Rechnung waren der frühe formale Ausdruck ihres autonomen Status. Dieses Selbstbewusstsein stiess bei den Behörden der Stadt aber nicht auf ungeteilte Sympathie, und es fehlte denn auch nicht an Versuchen, die bürgerliche Armenpflege dem städtischen Armenfürsorgeamt zu übertragen. So etwa 1928, als ein entsprechendes Vorhaben aus der Ecke des städtischen Armenkommissärs vom Grossen Stadtrat (Parlament) gutgeheissen wurde. Die Bürgergemeinde ihrerseits wies den Vorschlag aber entrüstet als «unfreundlichen Akt gegenüber der Bürgergemeinde» und als verfassungsmässigen Eingriff in ihre Rechte vehement zurück.<sup>73</sup> Alle Vereinigungsgelüste blieben letztlich erfolglos, womit die Organisation der Armenpflege in der Stadt Chur zweigeteilt blieb.

<sup>71</sup> Nach BUNDI (2016) nahm die moderne Bündner Bürgergemeinde in Chur ihren Anfang (S. 110).

<sup>72</sup> Es gilt als Besonderheit, dass die Organisation der Bürgergemeinde Chur auf einem Verwaltungsreglement aus dem Jahre 1923 beruhte, ehe sie am 30. November 2014 ein Organisationsstatut erliess.

<sup>73</sup> Schreiben des Bürgerrates an den Stadtrat von Chur vom 26. März und 2. April 1927. Ebenso entschieden wehrte sich der Armenkommissär gegen die erhobenen Vorwürfe (Archiv BÜG Chur, Schachtel «1912–1926, 1940/1921»).

Die Armenpflege, d.h. die Prüfung der Unterstützungsgesuche der in der eigenen Gemeinde, in einer anderen Gemeinde des Kantons, in einem anderen Kanton oder gar im Ausland wohnhaften Bürger, und die Wahl der Unterstützungsform oblag der dreiköpfigen bürgerlichen Armenkommission.<sup>74</sup> Ihr waren die verschiedenen Verwaltungsabteilungen der bürgerlichen Armenpflege übertragen. Dazu gehörte gemäss der Geschäftsordnung von 1924 das gesamte «Unterstützungs-, Krankenpflege- und Versorgungswesen» und damit die zweckmässige Verwendung der Bar- und Naturalunterstützungen. Die Armenkommission war deshalb nicht nur für die Armenunterstützung als solche verantwortlich, sondern war auch zuständig für die Verwaltung des Bodens, die Betreuung des Armenfonds und alle anderen Hilfsmittel für die Ausübung der bürgerlichen Armenpflege.

Damit stand die tägliche Armenpflege vollumfänglich in der Verantwortung der Armenkommission. In Verwaltungsangelegenheiten wurde sie vom Ratsschreiber und bei den fürsorgereischen Aufgaben von einem Verwaltungsbeamten unterstützt. Dennoch hatte sie ein umfangreiches Pflichtenpensum zu bewältigen, welches über die Prüfung der Aufnahmebedingungen ins Waisenhaus und ins Bürgerheim, die zweckmässige Versorgung bedürftiger Kranker, die persönliche Kontaktnahme mit auswärtigen Unterstützungsnehmern und Fürsorgestellten bis zur Budgeterstellung und Rechnungsablage zuhanden des Bürgerrates und weiterer administrativen Aufgaben reichte. Der breit gefasste Aufgabenkatalog brachte die Armenkommission denn auch öfters an ihre Leistungsgrenzen.

Damit soll noch ein Blick geworfen werden auf den Status, den die Stadtgemeinde in diesem Umfeld einnahm. Mit den wirtschaftlichen Veränderungen jener Jahrzehnte verschob sich auch in Chur das Bevölkerungsverhältnis zunehmend zugunsten der Niedergelassenen. Damit vergrösserte sich aber auch laufend die Zahl der nichtbürgerlichen, armutsbetroffenen Bevölkerung. Das Armenwesen blieb zuständigkeitsmässig zweigeteilt. Die «bürgerliche Armenpflege» lag in der Obhut der Bürgergemeinde; für die Unterstützung

<sup>74</sup> Vgl. dazu das Gesetz über die bürgerliche Armenpflege vom 29. April 1923 und die Geschäftsordnung für die bürgerliche Armenkommission vom 8. Februar 1924 (Archiv BÜG Chur, Schachtel «1019–1028, 1940/1022»; die Einbürgerungskommission und die Gemeindegüterkommission bildeten die weiteren Kommissionen. Dem Bürgerrat oblag die Führung der Bürgergemeinde.



der bedürftigen Niedergelassenen war die Stadtgemeinde verantwortlich. Hierzu verpflichtete sie die Kantonsverfassung 1892, indem sie für eine gute Verwaltung des Armenwesens zu sorgen hatte, «soweit (dieses) nicht Sache der bürgerlichen Korporation ist», und wofür sie die erforderlichen Behörden aufzustellen hatte.<sup>75</sup> Die in jener Zeit mit hoher Kadenz beschlossenen Revisionen der Stadtverfassung formulierten diese Aufgabenzuweisung etwa mit dem Wortlaut «Organisation und Regulierung des Armenwesens, soweit dasselbe nach eidgenössischer und kantonaler Gesetzgebung Sache der Niederlassungsgemeinde ist».<sup>76</sup> Es erfuhr auch in der Geschäftsordnung für die Armenkommission von 1879 eine klare Regelung im Sinne eines Oberaufsichtsrechts der Stadtarmenkommission, das einer Überwachungsfunktion der «gesamten Armenpflege und ihrer Organe in hiesiger Gemeinde» entsprach.<sup>77</sup> Formaler Ausdruck dieser Aufsichtsfunktion bildete der Umstand, dass eine Zusammenfassung der «Bürgerlichen Verwaltung» stets Teil des städtischen Jahresberichts und die bürgerliche Betriebsrechnung in der Jahresrechnung der Stadt integriert war und von den zuständigen Organen zur Kenntnis genommen wurde. Auch wenn damit die Zuständigkeitsvermutung klar zugunsten der politischen Gemeinde sprach, blieb das Verhältnis zwischen der bürgerlichen und der einwohnergemeindlichen Armenfürsorge politisch umstritten.

Für die Besorgung und Beaufsichtigung des Armenwesens war nach der einschlägigen Geschäftsordnung<sup>78</sup> zunächst eine vom Stadtparlament gewählte, fünf Mitglieder umfassende Stadtarmenkommission zuständig.<sup>79</sup> Dieser oblag

die Fürsorge für Not leidende und arme kranke Niedergelassene, Aufenthalter und Durchreisende. In dieser Aufgabe hatte sie mit den hiesigen Armen- und Unterstützungsvereinen zweckdienlich zusammenzuwirken. Diese Vereine nahmen in der Armenpflege denn auch eine wichtige und die Stadtarmenfürsorge stark entlastende Funktion ein.

Einen wichtigen Markstein in der Stadtarmenpflege bildete das Jahr 1917. Indem sie eine neue Organisation erhielt und eine breitere Abstützung erfuhr, wurde sie den neuen Anforderungen angepasst. Die Besorgung der städtischen Armenpflege unterstand nun einem dreiköpfigen Armenvorstand. Dem Armensekretär als Mitglied des Vorstandes und ständigem Leiter der Zentralstelle<sup>80</sup> kam in der praktischen Fürsorge eine Schlüsselfunktion zu.<sup>81</sup> Dem Armenvorstand wurde ein erweitertes, acht Mitglieder starkes und als Zentralkommission bezeichnetes Organ zur Seite gestellt. Bei deren Wahl musste wiederum auf einen möglichst starken Bezug zu den hiesigen Armen- und Wohltätigkeitsvereinen geachtet werden.

#### 6.1.2. Breite Finanzierungsbasis, vielfältige Unterstützungsformen

Als wichtige Neuerung gegenüber der Vorgängerordnung von 1839 hatte die rund 100 Jahre geltende Armenordnung von 1857 die Gemeinden dazu verpflichtet, ein zweckgebundenes Armengut bzw. einen Armenfonds zu errichten bzw. diese Vermögen zu äufnen. Um der steigenden Armut mit ihren hohen Armenlasten wirksam und eigenverantwortlich begegnen zu können, sollten die Gemeinden auf eine möglichst solide Vermögensbasis zurückgreifen können. Es soll deshalb der Frage nachgegangen werden, woher die Unterstützungsmittel flossen und für welche

<sup>75</sup> Art. 40 Abs. 3 KV 1892.

<sup>76</sup> § 19 der Stadtverfassung, angenommen am 7. März 1875 (Stadtarchiv Chur, BD IV/1.1005.01); vgl. auch derselbe Wortlaut von § 34 der Stadtverfassung von 1904 (Stadtarchiv Chur, BD IV/1.1015) und sinngemäss in jenen von 1921 (Stadtarchiv Chur, BD IV/1.1008) und 1928 (Stadtarchiv Chur, BD IV/1.1009).

<sup>77</sup> Vgl. § 2 und § 3 der Geschäftsordnung für die Armenkommission der Stadtgemeinde Chur vom 7. November 1879 (Stadtarchiv Chur BD IV/1.3017).

<sup>78</sup> Geschäftsordnung für die Armenkommission der Stadtgemeinde Chur vom 7. November 1879 (Stadtarchiv Chur, BD IV/1.3017).

<sup>79</sup> Die Kommission war zusammengesetzt aus dem jeweiligen Polizeipräsidenten und dessen Stellvertreter sowie drei weiteren Mitgliedern, welche frei aus der Einwohnerschaft zu wählen waren (§ 1 der Geschäftsordnung für die Armenkommission). Nach der Geschäftsordnung für den Kleinen Stadtrat von Chur vom 2. Dezember 1904 (Stadtarchiv Chur, BD IV/1.1014) gehörten der Kom-

mission der jeweilige Vorsteher des Armen- und Spitalwesens sowie dessen Stellvertreter sowie drei frei gewählte Mitglieder an (Art. 76 Ziff. 6).

<sup>80</sup> Art. 1 der «Organisation der städtischen Einwohner-Armenpflege von Chur» von 1917 (Stadtarchiv Chur, BB III/01.041.024/19).

<sup>81</sup> Vgl. «Dienstinstruktion für den Armensekretär» als Bestandteil der «Organisation» (vgl. vorangehende Anm.). So oblag ihm die Behandlung der Notarmenfälle (vor allem «Irre», Kranke, Kinder), die Korrespondenz mit den auswärtigen Gemeinden bzw. deren Armenbehörden betreffend die heimatliche Unterstützung und die Versorgung ihrer vor Ort wohnenden hilflosen, unterstützungsbedürftigen Angehörigen sowie die Sorge um den Eingang der Gemeindebeiträge. Pflichtig zur Berichterstattung war der Armensekretär gegenüber dem Kleinen Stadtrat.



Jahr	Total reine Unterstützungen (Franken)*	Anzahl Fälle**
1930	64 000 (96 000)	129
1935	82 100 (151 000)	120
1940	78 100 (122 000)	155
1945	100 100 (113 000)	151
1950	103 000 (112 000)	135
1955	102 800	135

*Tabelle 32: Entwicklung der Unterstützungsbeiträge und Unterstützungsfälle 1930–1955 (Bürgergemeinde Chur).*

Beträge gerundet und in Franken; teuerungsbereinigte Beträge in Klammern (Teuerung 1930 bis 1955: 49,4 Prozent).

\* Darin enthalten gemäss jeweiligen Betriebsrechnungen die Posten Unterstützungen, Arztkosten und Apotheke, Spitalkosten, Heil- und Pflegeanstalten, Korrekationsanstalten (ohne allfällige Einnahmen wie etwa die Beibringung von Verwandtenunterstützungsbeiträgen oder der Eingang von rückerstatteten Beiträgen).

\*\* Die Anzahl der Fälle entspricht nicht zwingend der jeweiligen Anzahl der unterstützten Personen (so z. B. 1940: 155; 1945: 260; 1955: 191).

Arten von Bedürftigenhilfe sie eingesetzt wurden. Schliesslich interessiert, wie die Unterstützungen finanzhaushaltsrechtlich erfasst wurden.

Als Ausgangspunkt bei der bürgerlichen Fürsorge dient der gewissermassen faktenbildende Blick auf die Jahresberichte sowie die Betriebs- oder Jahresrechnungen der Bürgergemeinde. Er verschafft einen Eindruck von den betrieblichen und ökonomischen Grundlagen der Armenpflege. Die Jahresrechnung der bürgerlichen Armenpflege setzte sich aus einer Fülle von Positionen zusammen, wobei die Aufwendungen für die Unterstützungen<sup>82</sup> und die Krankenpflege regelmässig am meisten ins Gewicht fielen. Der Blick auf die Statistik für den Zeitraum von 1930 bis 1955 zeigt aber für die Höhe der Unterstützungen und die Anzahl der Fälle bzw. Unterstützungsbedürftiger keinen einheitlichen Verlauf auf, was auf ver-

schiedene Einflussfaktoren zurückzuführen war.<sup>83</sup> Spätestens ab den 1950er-Jahren führten dann die Einrichtungen der neuen Sozialwerke zu einem spürbaren Rückgang der Anzahl Bedürftiger und damit auch der Unterstützungen.<sup>84</sup>

Als Bestandteile der bürgerlichen Armenpflege dienten ebenfalls das bis 1940 «Bürgerasyl» genannte «Bürgerheim»<sup>85</sup> und das «Waisenhaus».<sup>86</sup> Dem Letzteren war auch ein landwirtschaftlicher Betrieb angegliedert, für dessen rationelle Bewirtschaftung ebenfalls die Armenkommission zuständig war.<sup>87</sup>

Für die Armenpflege standen darüber hinaus die ausgedehnten Liegenschaften der Bürgergemeinde zur Verfügung. Im Gegensatz zur soeben besprochenen Kategorie «Unterstützungen und Krankenpflege» wurden die Aufwände für die übrigen Teilrechnungen mehrheitlich durch entsprechende Einnahmen kompensiert bzw. gar übertroffen. Dazu trugen namentlich die Kostgelder (Bürgerheim, Waisenhaus-Haushalt) oder

<sup>83</sup> Wie etwa die lang andauernde Wirtschaftskrise, die allgemeine Teuerung oder die Anhebung der Anstaltstaxen, dann aber auch die in ihrer Höhe schwankenden Rückerstattungen von Unterstützungskosten, welche mit der Zu- oder Abnahme der Verwandtenunterstützungsbeiträge korrelierten (vgl. etwa Jahresbericht mit Verwaltungsrechnung der bürgerlichen Verwaltung 1942, S. 6 [Archiv BÜG Chur, V2.2, Schachtel «Jahresberichte 1871–1954»]).

<sup>84</sup> Vgl. die Jahresberichte mit Jahresrechnung der bürgerlichen Verwaltung der Jahre 1940 und 1950 (Archiv BÜG Chur, V2.2, Schachtel «Jahresberichte 1871–1954»).

<sup>85</sup> Das Bürgerheim (Bürgerasyl) war ursprünglich zur Aufnahme von Bürgern bestimmt, welche aus irgendeinem Grunde die heimatliche Fürsorge in Anspruch nehmen mussten. Da die Zahl der bedürftigen Bürger, nicht zuletzt wegen der verbesserten Sozialleistungen, im Laufe der Jahre stets rückläufige Tendenz aufwies, konnten zunehmend ältere Nichtbürger als Pensionäre aufgenommen werden, sodass das Heim immer mehr den Charakter eines Altersheimes annahm (vgl. FASLER Karl: Aufgaben und Organisation der Bürgerlichen Armenpflege, Referat, Oktober 1976, S. 3 [Archiv BÜG Chur, Schachtel «1190–1208, 1940/1205»]).

<sup>86</sup> Die Gründung des Waisenhauses geht zurück auf die bereits erwähnte «Armen- und Arbeitsanstalt» und letztlich auf die im 17. und 18. Jahrhundert gegründeten «Pflegschaften» (St. Martins-, Sondersiechen-, St. Regula-Pflegschaft) (vgl. Bericht der «Spezial-Commission über die städtische Armenpflege» an den Stadtrat von Chur vom 14. Mai 1872 [Archiv BÜG Chur, Schachtel «694–704, 1940/702»]). Nachdem früher meistens elternlose Bürgerkinder dem Heim anvertraut wurden, waren es später häufig Scheidungswaisen, d. h. Kinder aus geschiedenen Ehen oder aus zerrütteten Verhältnissen.

<sup>87</sup> Das Bürgerheim seinerseits betrieb Feld-, Garten- und Obstbau sowie Schweine- und Geflügelzucht.

<sup>82</sup> Die Ursachen der Bedürftigkeit werden in den Jahresberichten jener Zeit regelmässig in dieselben Kategorien unterteilt: «Arbeitslosigkeit», «Ungenügender Verdienst», «Altersgebrechlichkeit», «Tuberkulose», «Geisteskrankheit», «Andere Krankheiten», «Tod des Ernährers», «Noch nicht erwerbsfähig», «Moralische Minderwertigkeit», «Verminderte Arbeitsfähigkeit» und «Andere Ursachen» (vgl. z. B. Jahresbericht 1939, S. 8 [Archiv BÜG Chur, V2.2, Schachtel «Jahresberichte 1871–1954»]).





Abbildung 21: Das Waisenhaus der Churer Bürgergemeinde in Chur Masans.

Foto: Florian Hitz.

die Erträge der den beiden Heimen angeschlossenen landwirtschaftlichen Betriebe (Feld-, Garten-, Obstbau, Schweine und Geflügel, Milch und Milchprodukte) ebenso wesentlich bei wie die Erträge und Zinseinnahmen aus den Kapitalien und Immobilien.

Aus der Betriebsrechnung resultierte schliesslich (in aller Regel) jener Ausgabenüberschuss, welcher in der Betriebsbilanz als Defizit ausgewiesen wurde. So zeigte sich für das Beispieljahr 1955 nebenstehendes Bild der Betriebsrechnung für die bürgerliche Armenpflege (Beträge in Franken).<sup>88</sup>

Das ansonsten im Verlauf der Jahrzehnte kontinuierlich steigende Defizit der bürgerlichen Armenpflege (zumindest teuerungsbereinigt) wies vom Ende der 1930er-Jahre bis in die ersten Jahre des folgenden Jahrzehnts eine stagnierende bis rückläufige Entwicklung auf. Eine grössere Anzahl wehrpflichtiger Männer wurde zum Militärdienst eingezogen und belastete den Ausgabenetat da-

	Aufwand	Ertrag
Unterstützungen und Krankenpflege	105 073,55	31 360.–
Bürgerheim	168 625,27	138 533,46
Waisenhaus-Haushalt	74 033,58	25 426,43
Waisenhaus-Landwirtschaft	144 279,30	171 258,51
Kapitalien und Immobilien	5 246,20	21 018,48
Unvorhergesehenes	1 623,30	
Total	498 881,20	387 596,85
Ausgabenüberschuss (= Defizit)		111 284,35
	498 881,20	498 881,20

Tabelle 33: Betriebsrechnung der bürgerlichen Armenpflege Chur 1955.

mit nicht mehr. Im Spiegel einzelner Beispieljahre wies die Armenrechnung der Bürgergemeinde folgende Ausgabenüberschüsse aus:<sup>89</sup>

<sup>88</sup> Vgl. Verwaltungsbericht mit Jahresrechnung der bürgerlichen Verwaltung der Bürgergemeinde pro 1955, S. 15 (Archiv BÜG Chur, V2.2, Schachtel «Jahresberichte 1871–1954»).

<sup>89</sup> Vgl. entsprechende Verwaltungsberichte mit Jahresrechnung der bürgerlichen Verwaltung der Bürgergemeinde (Archiv BÜG Chur, V2.2, Schachtel «Jahresberichte 1871–1954»).



Jahr	Defizit
1900	9 257
1910	22 755
1915	18 563 (38 884)
1925	64 854 (91 266)
1935	58 024 (107 132)
1938	88 560 (153 008)
1939	71 162 (122 058)
1940	63 491 (99 623)
1941	60 068 (81 764)
1945	86 758 (98 322)
1950	111 985 (121 487)
1955	111 284

*Tabelle 34: Armenrechnung der Bürgergemeinde Chur 1900–1955.*

Beiträge gerundet und in Franken; teuerungsbereinigte Beträge in Klammern (Teuerung 1915 bis 1955: 109,5 Prozent).

Der Spitzenwert im Jahr 1938 lässt sich auf verschiedene Einflüsse zurückführen. Während das Bürgerasyl mit Mehrausgaben zu kämpfen hatte, schloss der Landwirtschaftsbetrieb der Waisenanstalt in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld unter anderem aufgrund teurerer Lebensmittel und durch die Belastung mit Krisenabgaben mit höheren Mindereinnahmen ab.<sup>90</sup> Es waren demnach in erster Linie wirtschaftspolitische und damit nicht armenspezifische Gründe, welche auf das Betriebsergebnis einen massgebenden Einfluss ausübten.

Die Erträge aus dem Armengut<sup>91</sup> reichten regelmässig für den bürgerlichen Unterstützungsbedarf nicht aus, weshalb gestützt auf die Armenordnung von 1857 die Stadtgemeinde das Fehlende beizutragen bzw. das Defizit der Armenpflege zu übernehmen hatte. Während sich das Durchschnittsdefizit der Jahre 1930 bis 1939 auf

60 500 Franken belief,<sup>92</sup> überstieg spätestens ab den 1950er-Jahren der Ausgabenüberschuss den Betrag von 100 000 Franken deutlich. Was auf den ersten Blick als ernsthafte finanzielle Belastung der Stadt erscheinen mag, muss zunächst in Relation zur Bilanzsumme des städtischen Finanzhaushaltes jener Jahre in der Höhe von rund 10 Millionen Franken gesetzt werden. Sodann ging mit dem Erlass des Niederlassungsgesetzes auch die Nutzniessung am gesamten Eigentum der Bürgergemeinde – mit Ausnahme der Gemeindegüter und des Armengutes – auf die politische Gemeinde über, was ihr in Form von Konzessionsgebühren, Pachtzinseinnahmen usw. erhebliche Erträge einbrachte.<sup>93</sup> Im Zusammenhang mit der Stadtarmenpflege wird auf dieses Verhältnis noch zurückzukommen sein.

Bevor auf die Herkunft des Armengutes eingegangen wird, soll die Frage gestreift werden, wofür dessen Erträge im Einzelnen eingesetzt wurden. Die Bedürftigen wurden entweder mit den Mitteln der offenen oder der geschlossenen Fürsorge unterstützt. Es oblag der Armenkommission, den zweckmässigen Einsatz der Mittel im Einzelfall festzulegen und den Unterstützungsbedürftigen damit das Existenznotwendige zu garantieren. So enthalten deren Protokolle jener Jahre vielfach eine Namensliste der Bezüger von regelmässigen Geldbeiträgen zwischen 100 und einigen Hundert Franken für die verschiedensten Bedürfnisse wie etwa die Übernahme des Hauszinses, für die Anschaffung von Milch, Schmalz und weiteren Lebensmitteln, aber auch etwa von Schulsachen und Lehrmitteln für die Kinder.<sup>94</sup> Anstelle der direkten Auszahlung solcher Barbeträge wurden vielfach auch Gutscheine abgegeben. So berechtigten etwa die im Jahr 1941 ausgeteilten 363 Gutscheine zum Bezug von Lebensmitteln, Brot und Milch (320), von Kleidern und Wäsche (5), von Schuhen usw. (18), von Holz (12), von Koh-

<sup>90</sup> Vgl. Verwaltungsbericht mit Jahresrechnung der bürgerlichen Verwaltung der Bürgergemeinde pro 1938, S. 4 (Archiv BÜG Chur, V2.2, Schachtel «Jahresberichte 1871–1954»).

<sup>91</sup> Neben diesen Erträgen gehörten zu den Hilfsmitteln der Armenpflege im Weiteren noch die Erstattungen von beitragspflichtigen Gemeinden im Sinne der kantonalen Armenordnung sowie die Zuschüsse der Stadtgemeinde nach Massgabe des kantonalen Niederlassungsgesetzes (Art. 13 Gesetz über die bürgerliche Armenpflege von 1923).

<sup>92</sup> Vgl. Verwaltungsbericht mit Jahresrechnung der bürgerlichen Verwaltung der Bürgergemeinde pro 1939, S. 5 (Archiv BÜG Chur, V2.2, Schachtel «Jahresberichte 1871–1954»).

<sup>93</sup> Vgl. auch FASLER (wie Anm. 85), S. 6–7; SAXER (1980), S. 100.

<sup>94</sup> Vgl. etwa Protokoll vom 31. Oktober 1906 (Archiv BÜG Chur, Buch F2.50.5). Die Anzahl von 41 solcher Art unterstützten Personen stieg in den folgenden Jahren kontinuierlich an. So kamen etwa 1932 bereits 80 Personen in den Genuss dieser Unterstützung (Protokoll vom 3. März 1932, Archiv BÜG Chur, Buch F2.50.9). Die Zahl ist aber nicht zu verwechseln mit der Menge der insgesamt unterstützten Personen, die um einiges höher lag.



len (3), von Werkzeug (1) oder dienten schliesslich Verschiedenem wie etwa der Übernahme von Bahnbilketten oder auch von Beerdigungskosten usw. (4).<sup>95</sup> Aber auch weitere Vorteile wie etwa die Vergabe von Land zur Bewirtschaftung oder die Abgabe von Gratisholz («Armenholz») zählten zur Kategorie der offenen Fürsorge. Stadtbürgerliche Kranke kamen in den Genuss der Behandlung durch den bürgerlichen Krankenarzt und der Spitalpflege, wobei ihnen die Medikamente und die Wochenpflege unentgeltlich zuteilwurden.<sup>96</sup> Eine Art alternative Form der offenen Fürsorge bestand in der Unterstützung der Auswanderung von Armen nach Übersee, was nicht selten Gegenstand ausführlicher Beratungen sowohl der bürgerlichen Armenkommission als auch des Bürgerrates bildete.<sup>97</sup> Zur geschlossenen bürgerlichen Armenfürsorge andererseits zählten etwa das Waisenhaus oder das Bürgerheim mit seiner gemischten Klientel, welche diese Institutionen gegen die Entrichtung eines bescheidenes Kostgeldes<sup>98</sup> nutzen konnte.

Mit ihren verschiedenen Einrichtungen war die Bürgergemeinde somit in der Lage, ihren armen und kranken stadtbürgerlichen Einwohnern eine Vielfalt an Hilfsmitteln bereitzustellen, welche ihnen die Befriedigung ihrer täglichen Bedürfnisse erleichterte und sie am sozialen Leben einiger-massen teilhaben liess. In ihren offenen Ausgestaltungen entsprachen sie durchaus jenen Unterstützungsformen, wie sie bei anderen Gemeinden bereits früher vorgestellt wurden.<sup>99</sup>

Mit diesen Ausführungen zu den Instrumenten der Armenunterstützung ist auch schon die Frage nach der Herkunft des Armengutes weitgehend beantwortet. Das bereits erwähnte Gesetz über die Armenpflege für die Stadt Chur von 1844 sah zwecks Bestreitung der hohen Armenlasten die Einkünfte der St. Martins-, der St. Regula- und der Sondersiechen-Pflegschaften<sup>100</sup> ebenso vor wie freiwillige Beiträge der hiesigen Einwohner, all-fällige Armensteuern, Kirchensteuern, anfallende Bussen, Strafgelder und Auflagen auf Tänzen und anderen «Lustbarkeiten» oder auch Zinsen verpachteter Liegenschaften und testamentarische Vermächtnisse.<sup>101</sup> Zwar blieb die eine oder andere dieser Hilfsquellen durchaus unerschlossen. Dennoch wurden der Fürsorge vor allem aus den verschiedenen Pflegschaften namhafte Beträge zugeführt. In dem von der Bürger- und der Einwohnerstadtgemeinde erstellten Inventar im Jahr 1875 wurden in Fortführung dieser Anstalten<sup>102</sup> jene Vermögenswerte aufgezählt, die der bürgerlichen Aufgabenerfüllung dienen sollten (Inventar III).<sup>103</sup> Hierfür wurde zunächst der Armenfonds, bestehend aus Gebäulichkeiten, Liegenschaften und Kapitalien im Wert von 316 701.23 Franken, ausgeschieden.<sup>104</sup> Das Bürgerheim und das Waisenhaus bildeten damit Teil des Armengutes. Mit ihrem Betrieb dienten sie nicht nur der Eigenversorgung; mit ihren finanziellen Mitteln aus den Erträgen der landwirtschaftlichen Produkte konnten sie auch für die Armenunterstützung eingesetzt werden. Sodann verschaffte die Selbstbewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen den Bürgern als willkommene Nebenwirkung auch nutzbringende Arbeitstätigkeiten, die indirekt die Armenlasten zu reduzieren mithalfen. Schliesslich trugen die Zinsen aus Miet- und Pachtverhältnissen sowie aus

<sup>95</sup> Vgl. Verwaltungsbericht mit Jahresrechnung der bürgerlichen Verwaltung der Bürgergemeinde pro 1941, S. 7 (Archiv BÜG Chur, V2.2, Schachtel «Jahresberichte 1871–1954»).

<sup>96</sup> MERZ, Memorial betreffend die Wiedereinführung der unentgeltlichen Stadt-Armenkrankenpflege in Chur, Chur 1903, S. 5.

<sup>97</sup> Vgl. etwa Protokoll der bürgerlichen Armenkommission vom 28. Dezember 1936 (Archiv BÜG Chur, Buch F2.50.9) oder des Bürgerrates vom 5. Juni 1941, S. 128 (Archiv BÜG Chur, Buch B1.50.12); vgl. auch RIETMANN (2017), S. 39.

<sup>98</sup> Die Waisenkinder genossen freie Kost und Unterkunft. Die in der Position «Waisenhaus-Haushalt» enthaltenen Kostgelder stammten mehrheitlich von aufgenommenen Praktikanten zur Einführung in die Landwirtschaft und von Töchtern aus Romanisch- und Italienischbünden zur Erlernung der deutschen Sprache. Von ihnen wurde zur Verbesserung der Ertragslage ein Entgelt von 200 bis 300 Franken verlangt (GIACOMETTI [1999], S. 156).

<sup>99</sup> Vgl. die Armenfonds einzelner Gemeinden unter Kap. IV.7.3.2.

<sup>100</sup> Die «Pflegschaften» entstanden wohl schon im Mittelalter. Das Streben der Bürger nach Mitverantwortung im kirchlichen Bereich nahm zu, was sie auch durch Stiftungen zum Ausdruck brachten. Die Pflegschaften besaßen Güter, deren Zinsen zusammen mit Gaben hochherziger Bürger den Armen zuflössen.

<sup>101</sup> Vgl. auch GIACOMETTI (1999), S. 122.

<sup>102</sup> Rechtstechnisch werden unter dem Begriff «Anstalten» sowohl Gebäulichkeiten und Liegenschaften (z.B. ein Waisenhaus oder ein Spital), als auch Kapitalien verstanden.

<sup>103</sup> Vgl. Schreiben «Bürgermeister und Rath an die löbliche Einwohner-Gemeinde der Stadt Chur» vom 7. Juli 1875 samt Inventaren (Archiv BÜG Chur, Schachtel «694–704, 1940/702»).

<sup>104</sup> Die Stadt Chur verfügte über den kantonsweit bedeutendsten Armenfonds (vgl. VON SPRECHER / JENNY [1976], S. 474–475).



den Wertschriften einen wesentlichen Teil zur Bestreitung der Armenlasten bei.

Im besagten Inventar III wurden zudem weitere Fonds zur armenspezifischen Verwendung in damaliger Höhe von 178 563.97 Franken sowie namentlich die zu speziellen, armenrechtlichen Zwecken vorgesehenen zwei Fonds Bavier'sche Stiftung<sup>105</sup> (16 876.62 Franken) und Marx'sche Stiftung<sup>106</sup> (21 561.45 Franken) ausgeschieden. Diese und weitere Fonds, wie etwa die Haltmeyer'sche Stiftung zwecks Unterstützung zur Erlernung eines Berufs für unbemittelte Bürger, verfügten allerdings nicht über ein sehr grosses Kapital mit hohen Erträgen (nur diese durften ja für die Armenhilfe eingesetzt werden) und entsprechender Unterstützungswirkung. Insgesamt aber war das Armengut der Bürgergemeinde mit seinen verschiedenen Institutionen dennoch breit abgestützt und somit imstande, der armutsbetroffenen Bürgerschaft in verschiedenen Armutslagen wirksame Hilfe zu gewähren.

Im konkreten Fall der Bürgergemeinde Chur bedeutete dies, dass sie etwa im Jahr 1955 mit ihren Kapitalien über einen Armenfonds in Höhe von 597 052.35 Franken verfügte, während das weitere Inventar der bürgerlichen Armenpflege im Wert von rund 743 000 Franken<sup>107</sup> zum grossen Teil dem übrigen Armengut<sup>108</sup> zuzuweisen war.

<sup>105</sup> Nach deren Zweckbestimmung waren aus den jährlichen Zinsen «Stipendien an unbemittelte Bürgersöhne zur Erlernung eines Handwerks» und «an unbemittelte bürgerliche Meister, um bei ihrem Eintritt als Meister in ihr Handwerk sich Handwerkszeug ankaufen können» auszurichten (zit. nach GIACOMETTI [1999], S. 179–180).

<sup>106</sup> Nach deren Zweckbestimmung waren die Kapitalzinsen «zu zweckmässiger Versorgung armer Witwen und Waisen, Blödsinnigen, Blinden, Stummen und Wahnsinnigen, und überhaupt für solche, die ohne ihr Verschulden in hilfsbedürftigen Umständen sind», zu verwenden (zit. nach GIACOMETTI [1999], S. 178). Auch dieser Fonds nahm in den folgenden Jahren eine Art Zwitterstellung zwischen der Bürgergemeinde und der Stadtgemeinde ein: Die Kapitalien waren bei der Stadtkasse angelegt und wurden von dieser verwaltet (vgl. anstelle weiterer etwa Verwaltungsberichte der Stadt Chur 1888, S. 34, oder 1930, S. 52). Im Jahr 1922 etwa wurden von der städtischen Armenkommission 2 079.45 Franken bewilligt, während der Zinsüberschuss in Höhe von 1 041.85 Franken der bürgerlichen Armenpflege überwiesen wurde (Verwaltungsbericht 1922, S. 37).

<sup>107</sup> Vgl. Verwaltungsbericht mit Jahresrechnung der bürgerlichen Verwaltung der Bürgergemeinde pro 1955, S. 19 ff. (Archiv BÜG Chur, V2.2, Schachtel «Jahresberichte 1955–1977»).

<sup>108</sup> Vgl. zur finanztechnischen Unterscheidung zwischen «Armengut» und «Armenfonds» Kap. I.6.1.

Abschliessend soll der Frage nachgegangen werden, wie sich neben der bürgerlichen die städtische Armenpflege entwickelte und welche Bedeutung sie für die Einwohnerstadtgemeinde in deren Finanzhaushalt einnahm. Wie bereits gesehen, oblag der Stadtgemeinde auf ihrem Gebiet die Fürsorge für die Niedergelassenen (sofern aufgrund des Wohnortsprinzips nicht deren Heimatgemeinden für die Unterstützungen im Sinne einer Erstattungspflicht aufzukommen hatten). Im Zusammenhang mit der Armenordnung von 1857 ist dargelegt worden, für welche Sachverhalte das Heimatprinzip wegen seiner vielfachen Härten durchbrochen wurde.<sup>109</sup> Vorab das frühe Bundesgesetz vom 22. Juni 1875 über die Kosten der Verpflegung erkrankter und der Beerdigung verstorbener armer Angehöriger anderer Kantone führte zu Unterstützungsaufwendungen für die Stadtarmenfürsorge. Die armenpflegerische Aufgabe der Stadtgemeinde lag denn auch von Anfang an hauptsächlich in der Fürsorge für Not leidende und kranke Nichtbürger. So wies etwa die frühe Verwaltungsrechnung der Stadtgemeinde im Jahr 1881 unter der Rubrik «Nichtbürgerliche Armenpflege» die drei Teilpositionen «Unterstützungen» im Betrag von 411.05 Franken, «Pflegekosten im Spital» (939 Franken) und «Pflegekosten für Hauskranke (an Ärzte und für Medikamente)» in der Höhe von 478.15 Franken aus.<sup>110</sup> Im Durchschnitt der zehn Jahre von 1876 bis 1885 betrugen die durchschnittlichen Netto-Gesamtausgaben der nicht bürgerlichen Armenpflege, d.h. nach Abzug der entsprechenden Einnahmen, denn auch nur rund 2 781 Franken pro Jahr und in der darauffolgenden Dekade noch immer nur 3 786 Franken jährlich.<sup>111</sup> Diese tiefen Unterstützungsausgaben entsprachen dem zu jener Zeit noch geringen Anteil der Niedergelassenen an der städtischen Wohnbevölkerung. Mit den zunehmenden Bevölkerungsverschiebungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts nahmen die Aufwendungen für die nichtbürgerliche Armenfürsorge im Vergleich mit den Armenlasten der Bürgergemeinde stark zu, ohne sich aber diesen anzunähern.

Wie bei der Bürgergemeinde, standen den Unterstützungsausgaben auch bei der Stadt entsprechende Einnahmen gegenüber. Die Einnahmenstruktur des städtischen Armenwesens

<sup>109</sup> Vgl. Kap. IV.5.6. «Die wohnörtliche Armenpflege als Korrektiv des Heimatprinzips».

<sup>110</sup> Stadtarchiv Chur, Verwaltungsbericht samt Jahresrechnung für das Jahr 1881, S. 10.

<sup>111</sup> Ebd. für das Jahr 1895, S. 15.



zeigte aber ein wesentlich einfacheres Bild. Des-  
sen hauptsächliche Erträge bestanden aus den  
Beiträgen, welche die Stadtarmenpflege den  
niedergelassenen Bedürftigen vorschussweise  
ausgerichtet hatte, wobei aufgrund des Heimat-  
prinzips bzw. des Konkordats betreffend wohn-  
örtliche Unterstützung deren Bürgergemeinden  
erstattungspflichtig waren. Die unregelmässigen  
Eingänge deckten in aller Regel bereits einen  
Grossteil der getätigten Unterstützungsauf-  
wendungen. So wurde etwa im Jahr 1925 von  
den ausgerichteten rund 90 395 Franken ein Be-  
trag von ca. 78 360 Franken rückerstattet<sup>112</sup> und  
an die Unterstützungen und Pflegekosten von  
367 323 Franken im Jahr 1943 ein solcher von  
338 284 Franken.<sup>113</sup> Bei der Finanzierung der Las-  
ten bildete zumindest in den früheren Jahren, wie  
bereits angetönt, auch die private Hilfstätigkeit<sup>114</sup>  
einen starken Pfeiler. So beliefen sich im Jahr 1888  
die Erträge von dieser Seite auf rund 17 678 Fran-  
ken, bei einem Ausgabentotal von bürgerlicher  
und nichtbürgerlicher Armenverwaltung von etwa  
45 800 Franken.<sup>115</sup> Ohne die freiwillige Fürsorge  
hätte das städtische Armenwesen in den ersten  
Jahrzehnten nach dem Inkrafttreten des Nieder-  
lassungsgesetzes jedes Rechnungsjahr mit hohen  
Ausgabenüberschüssen abgeschlossen. In den  
späteren Jahren versiegte diese Einnahmenquelle  
aber zusehends und es wurden vermehrt auch  
Beiträge aus den der Armenunterstützung dienen-  
den Fonds, Stiftungen und Legaten, wie etwa dem  
städtischen Armenfonds, der Pedotti-Stiftung oder  
dem Marx'schen Legat, ausgerichtet. Stets aber  
kam den Beiträgen von privater Seite neben den  
Rückerstattungen der Bürgergemeinden nur eine  
ergänzende Funktion bei der Finanzierung der Un-  
terstützungsaufwendungen zu. Die Einnahmen-  
struktur der städtischen Armenpflege wies damit  
im Vergleich zu jener der Bürgergemeinde eine viel  
schmalere Basis auf.

Wie wirkten sich nun die Aufwendungen für die  
Armenpflege in der Finanzbuchhaltung der Stadt  
aus? Einerseits erfasste diese natürlich das Rech-  
nungsergebnis für die städtische Armenpflege,<sup>116</sup>

andererseits aber floss wie schon erwähnt auch  
das von der bürgerlichen Verwaltung errechnete  
Ergebnis der Betriebsrechnung – mit seinem inei-  
nander verzahnten und nur schwer entzifferbaren  
Gebilde aus verschiedenen Teilrechnungen – in die  
ordentliche Verwaltungsrechnung der Stadt ein.  
Weil die politische Gemeinde (auch aufgrund ihrer  
Aufgabenzuständigkeit und ihrem Aufsichtsrecht  
über das Armenwesen) zur Defizitübernahme der  
bürgerlichen Armenpflege verpflichtet war, bildete  
dieser Teil der bürgerlichen Rechnung in zusam-  
mengefasster Form ebenfalls einen Bestandteil  
der städtischen Rechnung. Er unterlag zwar nicht  
der Genehmigung der zuständigen Organe der po-  
litischen Gemeinde, diente aber immerhin deren  
Kenntnisnahme.<sup>117</sup>

Die Aufwendungen für die städtische und für  
die bürgerliche Armenpflege hinterliessen in den  
Verwaltungsrechnungen der Stadt weder tiefgrei-  
fende Spuren noch wesentlich nachteilige ökonomi-  
sche Auswirkungen. Der Blick auf das Verhältnis  
zwischen den Armenausgaben (Unterstützungen  
und Pflegekosten, ohne Fürsorgewesen) und den  
gesamten Verwaltungsausgaben einer Anzahl Re-  
ferenzjahre illustriert diese Feststellung:<sup>118</sup>

Jahr	VA* total	davon Armenwesen	
		absolut	in % der VA total
1925	2 986 134	91 341	3,0
1935	3 258 418	114 650	3,5
1940	3 940 554	111 562	2,8
1945	8 831 250	133 667	1,5
1950	11 368 458	187 401	1,6
1955	14 974 747	178 233	1,2

*Tabelle 35: Verhältnis Armenausgaben zu Verwal-  
tungsausgaben total 1925–1955 (Einwohnerstadt-  
gemeinde Chur).*

Beträge in Franken; Teuerung 1925–1955 ca. 41 Prozent.

\* VA = Verwaltungsausgaben.

Die Armenausgaben nahmen zu keinem Zeitpunkt  
einen wesentlichen Anteil an den gesamten städ-  
tischen Verwaltungsausgaben ein. Die Abnahme

<sup>112</sup> Ebd. für das Jahr 1925, S. 34.

<sup>113</sup> Ebd. für das Jahr 1943, S. 49.

<sup>114</sup> Vgl. dazu auch Teil B.V.

<sup>115</sup> Stadtarchiv Chur, Verwaltungsbericht samt Jahresrech-  
nung für das Jahr 1888, S. 13.

<sup>116</sup> Der Wandel im gesellschaftlichen Verständnis über die  
Praxis der Armenpflege fand auch in der Zuordnung des  
Armenwesens in der Struktur des städtischen Finanz-  
haushalts seinen Ausdruck: Bis 1923 war die Armen-

pflege der Verwaltungsabteilung «Polizeifach» zugeord-  
net, danach bildeten die Verwaltungsfächer «Armenwe-  
sen, Krankenhaus, Schlachthaus» eine eigene Abteilung,  
bevor ab 1945 eine erneute Umbenennung in «Armen-  
und Fürsorgewesen» stattfand.

<sup>117</sup> Vgl. dazu auch oben Abschn. 5.2.4.

<sup>118</sup> Vgl. entsprechende Jahresrechnungen.



der relativen Quote ab den 1940er-Jahren liess darauf schliessen, dass die aufkommenden Sozialwerke die Unterstützungsleistungen abfederten. Aber auch im Vergleich mit den Aufwendungen etwa für das Bau-, Wuhr- und Strassenwesen<sup>119</sup> sowie für das Schulwesen nahmen sich die Armenaufwendungen verhältnismässig bescheiden aus. Für die Finanzierung dieser Ausgaben musste die Stadt denn auch zu keiner Zeit zu speziellen Massnahmen wie etwa einer Steuererhöhung greifen.

### 6.1.3. Kurzfazit: Aktive Fürsorge auch unter veränderter Aufgabenstellung

Das Armenwesen in der Stadt Chur verdient in verschiedener Hinsicht Erwähnung. Schon in frühen Zeiten war sie bestrebt, den Unterstützungsbedürftigen, Erwachsenen wie Kindern, zweckmässige Hilfe anzubieten. In den «Pflegschaften» gründeten die Anfänge einer Armenpflege, welche in der Sorge für die vielen Bedürftigen und Waisen ihre Hauptaufgabe sah. Die Fürsorge war damit von jeher geprägt von Einflüssen, die eher der privaten Wohlfahrtspflege zuzuordnen waren. Öffentliche und private Wohltätigkeit standen denn auch in vielen Fällen in einem ergänzenden Verhältnis zueinander.

Auch nach der staatspolitischen Zäsur 1874 sah es die Bürgergemeinde als ihre Pflicht an, ihre historische Kernaufgabe unter eigener Verantwortung wahrzunehmen. Die vielfältigen Unterstützungsmöglichkeiten nicht nur in der Form der offenen Fürsorge, sondern auch mithilfe ihrer Anstalten samt Annexbetrieben erforderten aber eine ausgebildete Organisation. Diese Qualität unterschied die Bürgergemeinde denn auch von vielen anderen Gemeinden, in welchen die Armenpflege vielfach als unvermeidliche Pflichterfüllung und weniger als eine wohlfahrtsstaatliche Aufgabe im Sinne einer wirklichen «Fürsorge» galt.

Es war dem Verantwortungsgefühl der Bürgergemeinde und wohl nicht zuletzt auch ihrem Stolz zuzuschreiben, dass sie nicht bereit war, ihre ausgedehnten Armengüter ohne Weiteres der Einwohnergemeinde zur Aufgabenerfüllung zu überlassen. Mit den Armengütern sah sie sich in der Lage, die Fürsorge weitgehend aus eigenen Mitteln wahrzunehmen. Die dennoch aus der bürgerlichen Armenpflege resultierenden Defizite wirkten sich im städtischen Finanzhaushalt nur marginal aus. Der Einwohnergemeinde mochten sie trotz-

dem ein Dorn im Auge sein. Insgesamt hatte sie aber keine überzeugenden Argumente, der Bürgergemeinde die Aufgabe zu entziehen – zu tief verankert war in der Bevölkerung die emotionale Verbundenheit mit der «Heimatgemeinde».

## 6.2. Untervaz: Mit Pragmatismus der grossen Armut getrotzt

In der Gemeinde am Fusse des Calanda vereinigten sich von jeher viele Merkmale einer von Armut geprägten Gemeinde. Mit den Zwangseinbürgerungsmassnahmen Mitte des letzten Jahrhunderts wurde ihr eine zusätzliche Bürde auferlegt, welche sie an den Rand ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit brachte. Ebenso wie für ihren «armenrechtlichen Leidensweg» steht Untervaz aber auch als Beispiel für eine Gemeinde, welche dank wirtschaftlicher Umstände und eigenen Anstrengungen auf den Weg zu einer modernen, finanziell soliden Gemeinde fand.

Die Geschichte machte Untervaz zu einer Gemeinde, die sich unter ganz anderen Vorzeichen als die Stadt Chur der grassierenden Armennot zu erwehren hatte. Weder waren die institutionellen Voraussetzungen vergleichbar noch verfügte Untervaz über ein auch nur annähernd so breit gestreutes Armengut wie Chur.

### 6.2.1. Der Armut entronnen

Noch bis etwa in die Mitte des 20. Jahrhunderts zählte das Bauerndorf Untervaz zu den ärmsten Gemeinden des Kantons. Die Gründe hierfür waren vielfältig. Das Fehlen von Einkommensmöglichkeiten liess die Zahl der mittellosen Leute ständig anwachsen und diese in die Unterstützungsbedürftigkeit abgleiten. Sodann erforderten Wuhrbauten<sup>120</sup> zur Eindämmung des Rheins kaum noch tragbare Aufwendungen, und die trotzdem häufig vorkommenden Überschwemmungen von ertragreichem Boden brachten der bäuerlichen Bevölkerung zusätzliches Leid. Die Armennot äusserte sich etwa darin, dass Untervaz im 19. Jahrhundert zu den Gemeinden mit der höchsten Zahl an Auswanderern nach Übersee wie auch an Schwabengängern Richtung Bodensee und Vorarlberg gehörte. Während die erstgenannte Erschei-

<sup>119</sup> Ab den 1930er-Jahren «Bau- und Vermessungswesen».

<sup>120</sup> «Wuhre» (Wehr, Stauwehr) bezeichnet im Wasserbau ein Absperrwerk, das den Zufluss oder Abfluss eines Gewässers abschliesst.



nung nicht durchwegs armutsbedingt war,<sup>121</sup> bestand die Kinderwanderung unbestritten einzig darin, Armut und Hunger der meistens kinderreichen Familien zu lindern. Es war denn auch kein Zufall, dass kantonsweit mit am meisten Kinder aus dem armen Untervaz den langen und beschwerlichen Weg in Richtung Schwabenland unter die Füsse nahmen.<sup>122</sup>

Dieser grossen Armut entsprach das karge Gemeindevermögen um die Mitte des 19. Jahrhunderts, wie einem Brief an den Kleinen Rat zu entnehmen war.<sup>123</sup> Darin wurde das Vermögen der «dahier angehörigen Individuen» (gemeint wohl: der 224 eingebürgerten Heimatlosen) mit 1 770.– Franken angegeben. An Gemeindegut verfüge die Gemeinde über ca. 180 000 Klafter, wovon aber ein Drittel schlechter Boden, der nicht als Ackerland genutzt werden könne, sowie Alpen und Waldungen seien. Als Armenfonds besitze sie 4 983.– Franken an Kapital und Grundstücke im Wert von 27 050.– Franken, auf denen aber Schulden von 11 750.– Franken lasteten.

Diese Eindrücke vermittelten ein Bild, welches das Leben und die Arbeit in Untervaz während vielen Jahrzehnten und bis noch vor rund 60 bis 70 Jahren höchst entbehrungsreich gestaltete und das von materieller Not geprägt war. Die Geschichte der Gemeinde ist deshalb stark mit der Geschichte der Armut verbunden. Bis in die 1930er-Jahre drückten hohe Armenlasten das Dorf; die Schulden beim Kanton häuften sich an. Für die in den 1950er-Jahren allmählich einsetzende Wende, die den Erwerbstätigen Alternativen zur Landwirtschaft eröffnete, waren viele Umstände verantwortlich.<sup>124</sup> Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung wurde die Gemeinde auch zum beliebten Wohnort, wodurch sich die Bevölkerungszahl seit den 1970er-Jahren aktuell bis auf über 2 500 Einwohner mehr als verdoppelte. Die jahr-

zehntelang drückende Finanzlage hellte sich auf, sodass Untervaz heute im Gemeindevergleich innerhalb der Region Landquart auch in wirtschaftlicher Hinsicht eine ebenbürtige Position einnimmt.

### 6.2.2. Organisation des Armenwesens: pragmatische Lösung

Im Kapitel zum Niederlassungsgesetz von 1874 wurden die möglichen Organisationsmodelle dargestellt, welche sich für die innerkommunale Organisation der bürgerlichen Zuständigkeiten eröffneten.<sup>125</sup> Untervaz beschritt dabei einen eigenen, den spezifischen Verhältnissen angepassten Weg, der sich dieser Gemeinde nicht zuletzt aus ihrer Bevölkerungsstruktur erschloss.

Die älteste Gemeindeordnung von Untervaz um 1600 wurde in der Folge im Abstand von je rund 100 Jahren zweimal durch umfangreiche Bände mit Überträgen, Nachträgen, Entscheiden usw. ersetzt, bis am 5. Oktober 1867 anstelle der bisherigen Satzungen eine Gemeindeverfassung in Kraft trat. Nach dieser durfte jeder niedergelassene Schweizer Bürger das Stimmrecht ausüben; in die Gemeindeämter wählbar waren aber nur Gemeindebürger. Diese «Verfassung der Bürgergemeinde» wiederum musste bereits elf Jahre später im Zuge des neuen Niederlassungsgesetzes von 1874 durch eine neue Ordnung ersetzt werden.<sup>126</sup>

Das neue kantonale Recht belies den Bürgern die bürgerlichen Sonderrechte. Anders als in Chur mündeten in Untervaz die Wege der politischen und der Bürgergemeinde im Zuge des Niederlassungsgesetzes aber nicht in zwei verschiedene organisatorische Gebilde. Das «Churer Modell» war für Untervaz keine Option und nicht einmal einer eigentlichen Diskussion wert. An der Gemeindeversammlung vom 17. Januar 1875 wurde fast beiläufig darauf hingewiesen, dass «mit Bezug auf das Niederlassungsgesetz [...] jede Gemeinde angefragt werden muss, ob man neben der Bürgergemeinde noch eine Einwohnergemeinde bilden wolle und alsdann neue Wahlen zu treffen gedenke. In der nun eröffneten Diskussion wurde des deutlichsten dargestellt, dass wegen der ganz minimalen Anzahl unserer Niedergelassenen es sich sicher nicht lohnen dürfte, eine Doppelgemeinde und Doppelverwaltung einzuführen».<sup>127</sup> Einstim-

<sup>121</sup> So wanderten etwa aus den reichen Gemeinden Davos und Klosters sowie Maienfeld und Seewis die meisten Leute aus. In der Gemeinde Untervaz hat aber sehr wohl die Armut viele Leute zur Auswanderung getrieben (vgl. BM 1944, S. 60); vgl. zu Untervaz und Auswanderungen auch KRÄTTLI (wie Teil A.1., Anm. 14), S. 77–110. Danach traten allein am 23. März 1856 116 Personen die entbehrungsreiche Reise nach Brasilien an (S. 77).

<sup>122</sup> Auf dem Höhepunkt Ende der 1840er-Jahre wanderten 1849 von 1 017 Kindern nach der Gemeinde Vals (158) mit deren 83 am meisten aus Untervaz ins Schwabenland (vgl. BM 1850, S. 46).

<sup>123</sup> Vgl. dazu «Ein Brief an die Regierung» vom 6. April 1853, in: KRÄTTLI (wie Teil A.1., Anm. 14), S. 82.

<sup>124</sup> Vgl. dazu auch FISCHER (2016), S. 47–48.

<sup>125</sup> Vgl. Kap. V.4.1.3.

<sup>126</sup> GAU, «Rotes Buch», S. 125 (Buch 1.02).

<sup>127</sup> Gemeindeversammlung vom 17. Januar 1875 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1872–1894, Buch 1.06).



mig wurde deshalb beschlossen, «von Bildung einer Einwohnergemeinde Umgang zu nehmen und den aktuellen Gemeinderat<sup>128</sup> zu bestätigen». Die Formulierung war für die Untervazer Verhältnisse bezeichnend, wurde doch nicht etwa von der Bildung einer konstituierten «Bürgergemeinde» gesprochen. Das Thema war damit bereits abgehandelt und keiner weiteren Wortmeldung mehr würdig. Weil die politische Gemeinde in ihrer Zusammensetzung noch weit mehr als anderswo der Bürgergemeinde entsprach, sah sie keinen Grund, speziell eine organisierte Bürgergemeinde mit eigenen Statuten und Organen zu bilden.

An den grundsätzlichen Befugnissen der Bürgergemeinde bzw. der Bürgerversammlung änderte diese organisatorische Ausrichtung nichts. Die in der Gemeinde wohnenden stimmberechtigten Bürger beschlossen über alle ihnen vom Niederlassungsgesetz zugewiesenen Aufgaben wie etwa die Verwaltung des bürgerlichen Armenwesens.<sup>129</sup> Obwohl bereits 1875 beschlossen worden war, von der Bildung einer «Parallelgemeinde» abzusehen, stand ein ausdrücklicher Beschluss über die Organisation dieses Verwaltungszweiges noch aus. Nach der geltenden Gemeindeordnung von 1878 war dem Gemeinderat formal die Verwaltung des Armenwesens nur so weit übertragen, als es die Einwohnergemeinde, d. h. in der Gemeinde niedergelassene Bedürftige, beschlug. Eine Klarstellung im Sinne einer institutionellen Abgrenzung erfolgte erst anlässlich der Gemeindeversammlung vom 4. Juli 1880. Die Bürgergemeinde wurde angefragt, «ob dieselbe für die Verwaltung des bürgerlichen Armengutes und für die Leitung und Besorgung der Geschäfte der Bürgergemeinde eine eigene bürgerliche Verwaltung aufzustellen gedenke oder aber diese dem politischen Gemeinderat und den demselben untergeordneten Beamten, solange diese Amtsstellen durch Bürger bekleidet werden, übertragen wolle». Einstimmig beschloss danach die Versammlung, dass «der Gemeinderat, so lange der Präsident, Gemeindeammann und die Mitglieder aus Bürgern bestehen, ermächtigt und beauftragt [wird], sowohl das bürgerliche Armengut zu verwalten, als auch die übrigen Interessen der Bürgergemeinde zu wahren und deren Geschäfte, soweit solche nicht in die Befugnisse der Bürger-

gemeinde<sup>130</sup> fallen, zu besorgen». <sup>131</sup> In der Armenpflege nahm der Gemeinderat unter der Bezeichnung als «Bürgerrat» die Stellung als Armenkommission ein; die Behandlungen der zahlreichen Armenfälle füllten seine Protokolle.

Mit dieser Regelung führten die politische und die Bürgergemeinde je eine eigene Kasse, wobei jene der Letzteren im Wesentlichen die Unterstützungsleistungen für ihre Bedürftigen auswies. Das Bürgergut aber wurde durch die Organe der politischen Gemeinde verwaltet und die Zinsen für verpachteten Boden der Bürgergemeinde fielen in die Kasse der politischen Gemeinde. Die Gemeindebuchhaltung wurde nunmehr durch einen nebenamtlichen Gemeindegassier sowie einen «Grasmietvogt» geführt. Dieser führte die Armenkasse, welche hauptsächlich die Pachteinahmen des Armenhauses Friewis einerseits sowie die Aufwendungen für die Armenpflege andererseits umfasste. Die Rechnungskommission der politischen Gemeinde prüfte auch die bürgerliche Armenkasse und erstattete der Bürgergemeinde alle zwei Jahre hierüber Bericht.

Schliesslich wurde am 12. September 1920 von der Gemeindeversammlung eine revidierte, in der Folge mit nur wenigen Änderungen 60 Jahre geltende Verfassung angenommen, welche die Gemeindegemeinschaft stärkte.<sup>132</sup> Den Bürgern verblieben zwar die Sonderrechte gemäss Niederlassungsgesetz. Die Verantwortung, diese Befugnis gesetzestreu wahrzunehmen, lag weiterhin beim Bürgerrat. Als Ausdruck der Gemeinsamkeit zwischen den beiden Gemeinden wurde dem nunmehr vollamtlichen Gemeindegassier auch die Kassa-, Rechnungs- und Buchführung des bürgerlichen Armenwesens übertragen. Der gesamte Gemeindehaushalt war damit in einer einzigen Betriebsrechnung vereinigt,<sup>133</sup> die Armenkasse aber wurde nach wie

<sup>130</sup> Gemeint war damit die «Bürgerversammlung».

<sup>131</sup> GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1872–1883, S. 87 (Buch 1.06).

<sup>132</sup> GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.01–1.05».

<sup>133</sup> Erst im Jahr 1949 wechselte die Gemeinde auf Empfehlung der Revisoren vom unterjährigen Jahresabschluss (1. Juni bis 30. Mai) auf den Rechnungsabschluss gemäss Kalenderjahr (1. Januar bis 31. Dezember). Die Rechnungskommission der Gemeinde hatte bereits in ihrem Bericht 1902 darauf hingewiesen, dass beim Jahresabschluss auf Ende Mai es unmöglich sei, eine richtige zuverlässige Rechnung und Bilanz aufzustellen, weshalb das Rechnungsjahr dem Kalenderjahr entsprechen sollte (GAU, Anno Domini 2002).

<sup>128</sup> Mit der Gemeindeverfassung von 1980 wurde die Exekutive neu als «Gemeindevorstand» bezeichnet.

<sup>129</sup> Vgl. Art. 16 NG.



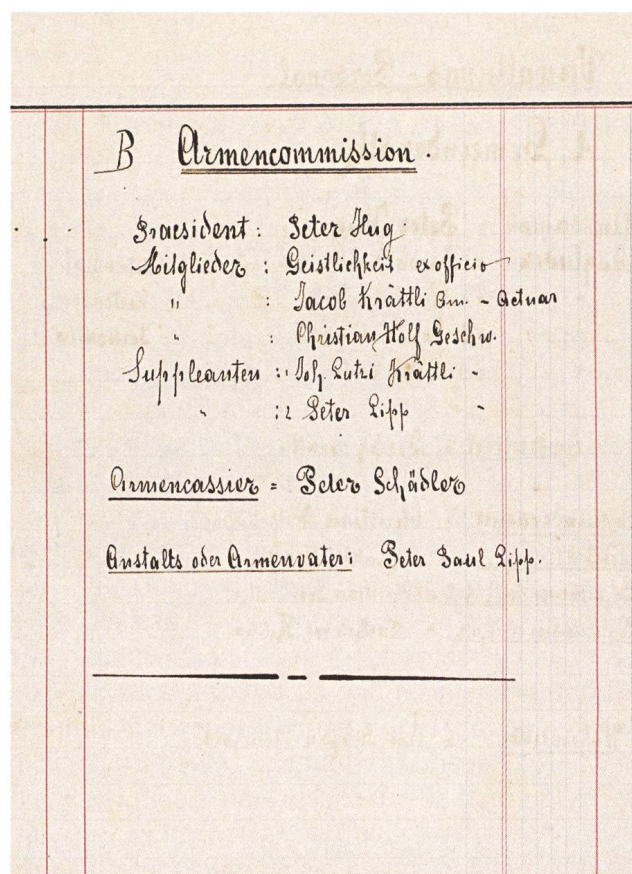
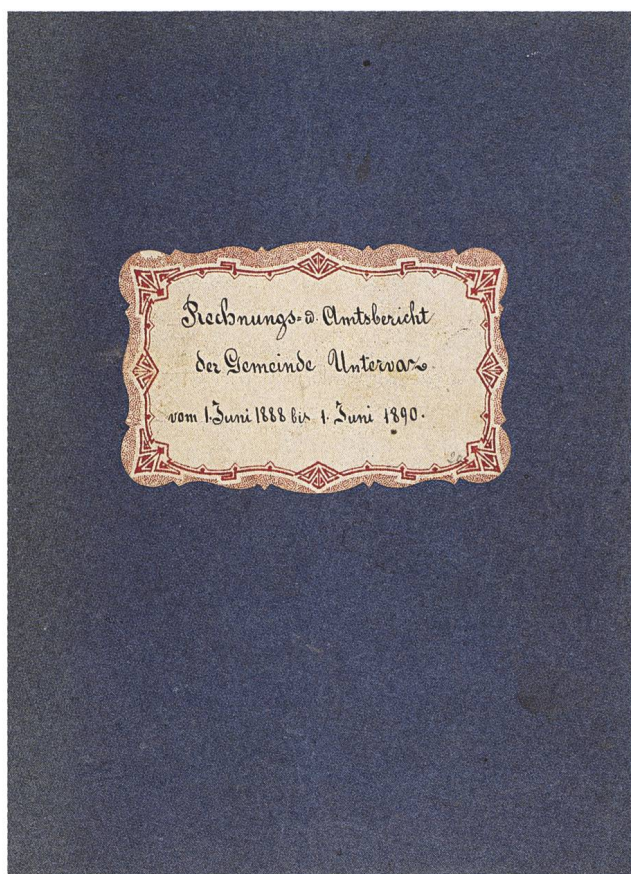


Abbildung 22: In die Armenkommission nahm die «Geistlichkeit» von Amtes wegen Einsitz.  
Eintrag im Rechnungs-Amtsbericht der Gemeinde Untervaz vom 13. Juni 1888 bis 1. Juni 1890.  
Quelle: GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden», Lit. B, Ziff. 1.06–1.06.2.

vor getrennt von jener der politischen Gemeinde ausgewiesen.

Die Gemeinde erachtete eine institutionelle Trennung bei der Wahrnehmung der Geschäfte offenbar eher als Pflicht denn als Recht; es fehlte ihr, anders als in Chur, an einer in der Armenpflege stark engagierten, strukturierten und auf Eigenständigkeit bedachten Bürgergemeinde, welche auf ihrem Eigentum beharrte. Das erstaunte denn auch nicht angesichts des hohen Anteils der Gemeindebürger an der Einwohnerzahl.<sup>134</sup> Entsprechend praxisorientiert wurden denn auch die bürgerlichen Angelegenheiten gehandhabt. Während in den ersten Jahrzehnten nur selten eine Bürgerversammlung eigens einberufen, sondern meis-

tens anschliessend an die Gemeindeversammlung abgehalten wurde,<sup>135</sup> fanden die betreffenden Versammlungen später vermehrt an getrennten Tagen statt.<sup>136</sup> Die Traktanden drehten sich meistens um Geschäfte um das Nutzungsvermögen und vor allem in den 1950er- und 1960er-Jahren dann auch vermehrt bzw. fast ausschliesslich um den Kauf, Verkauf und Abtausch von Boden.<sup>137</sup> Auf ähnlich pragmatische Weise handhabte die Gemeinde 1969 denn auch die Frage über die Aufteilung des Grundbesitzes auf die Bürger- oder politische Gemeinde, welche in Untervaz seit dem Niederlas-

<sup>134</sup> Auf diese Tatsache weist auch der Umstand hin, dass die Teilnahme an den Gemeindeversammlungen in etwa jener der anschliessenden Bürgerversammlung entsprach, d. h., die Anwesenden tauschten praktisch nur ihren «Einwohnerhut» in den «Bürgerhut» um (vgl. etwa Gemeindeversammlung vom 10. Oktober 1961 mit anschliessender Bürgergemeindeversammlung [GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1957–1961, Buch 1.11]).

<sup>135</sup> Vgl. z. B. Bürgerversammlung vom 2. Juli 1893 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1872–1894 [Buch 1.06]); die Bürgerversammlung fand in aller Regel im Anschluss an die Gemeindeversammlung statt.

<sup>136</sup> Vgl. GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1957–1961 (Buch 1.11) und 1962–1967 (Buch 1.12).

<sup>137</sup> Wie z. B. 1956 über den Bodenverkauf an das Konsortium Bündner Zementwerke (vgl. Protokoll des Gemeinderates vom 22. Dezember 1956 [GAU, «Gemeinderatsprotokolle 1956», Buch 2.34]); vgl. auch GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.01–1.05».



sungsgesetz nie erfolgt war. Die Bürgergemeinde sah keine Nachteile darin, dass Alpen, Weiden und Wälder, das Armengut und die Bürgerlöser ins Eigentum der politischen Gemeinde fielen. Sie sah die bürgerlichen Vorzugsnutzungsrechte deshalb nicht in Gefahr und fasste entsprechend Beschluss.<sup>138</sup> Der Eigentumsfrage mass die Bürgergemeinde also eine eher theoretische Bedeutung zu; vielmehr blieb für sie das Nutzungs- und Verwaltungsrecht an den ausgeteilten Gemeindelösern<sup>139</sup> und am Armengut ausschlaggebend.

Die wenig dogmatische Einstellung zu Fragen des Armenwesens drückte sich auch darin aus, dass die «Gewaltentrennung» vielfach wenig streng ausgelegt wurde: Die Gemeindeversammlung entschied nicht selten auch über eigentlich bürgerliche Angelegenheiten,<sup>140</sup> und der Gemeindepräsident beantwortete anlässlich einer Gemeindeversammlung in seiner Funktion als Bürgerpräsident ad hoc eine Anfrage an die Bürgergemeinde.<sup>141</sup> Die pragmatische und offenbar bewährte Organisation stand, soweit ersichtlich, kaum je ernsthaft zur Diskussion. So wurde denn auch etwa eine Petition anlässlich einer Gemeindeversammlung, ob es nicht zweckmässig wäre, für die Bürger- und die politische Gemeinde eigene Behörden zu wählen, wobei die fraglichen Personen nicht beiden Organen angehören dürften, kurz und bündig als nicht erheblich erklärt.<sup>142</sup> Ähnliche organisatorische Bedenken warf der Gemeinderat 1947 auf. Die Tatsache, dass die Armenverwaltung dem Turnus des Amtswechsels im Gemeinderat unterstellt war, erachtete er als nachteilig. Sie bewirke, dass die Armenverwaltung nie richtig in fes-

ter Hand sei, weshalb die Dispositionen der Systematik und der weitsichtigen Planung entbehrten. Als Ausweg postulierte er, dass das Armenwesen künftig von der Gemeindeverwaltung getrennt werde und der Armenchef oder eine Armenkommission nicht dem ständigen Wechsel unterworfen sei.<sup>143</sup> Die Vorschläge entsprangen auch vor dem Hintergrund, dass sich die Gemeinde in verwaltungstechnischer Hinsicht mittlerweile nicht mehr allein durch die finanziell belastenden Armenfälle, sondern vermehrt auch durch die Massnahmen der modernen Fürsorge gefordert sah. Es blieb aber in den folgenden Jahren bei dieser Kritik, eine Neuorganisation des Armenwesens fand nicht statt.

Mit der neuen Gemeindeverfassung von 1980 schliesslich wurde die Bürgergemeinde aufgehoben.<sup>144</sup> Ihre Rechte werden seither ausschliesslich nach der kantonalen Gesetzgebung wahrgenommen.

### 6.2.3. Hohe, vielseitig begründete Armenlasten

Die Gemeinden wurden während der geltenden Armenordnung von 1857 von der Kreisarmenbehörde regelmässig aufgefordert, ihre Armenstatistik einzureichen. Die kantonalen Behörden interessierte im Besonderen, wie hoch der Armenfonds, die Einnahmen und die Ausgaben der Armenpflege waren und wie viele Unterstützte (Kinder unter 16 Jahren, Erwachsene, auswärts Wohnende, dauernd Unterstützte) die Gemeinde zählte.

Bis zur Wende zum 20. Jahrhundert und einige Jahre darüber hinaus schienen die Armenlasten für die Gemeinde Untervaz noch einigermaßen verkraftbar zu sein; sie konnten durch entsprechende Einnahmen mehrheitlich gedeckt werden. So sah im Jahr 1902 die Armenkasse folgende wesentlichen Einnahmen und Ausgaben vor (Beträge in Franken):<sup>145</sup>

<sup>138</sup> Bürgergemeindeversammlung vom 14. Mai 1969 (GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, 1.01–1.05»).

<sup>139</sup> Neben den z. B. im Jahr 1943 fest ausgeteilten Bürgerlösern (Gemeingüter; Los = kleiner Acker als Teil des Gemeindegutes, worauf volljährige Gemeindebürger Anspruch hatten) besass die Bürgergemeinde noch bedeutende Landkomplexe, die sie verpachtete.

<sup>140</sup> Vgl. z. B. GV vom 6. Januar 1895 betreffend die Verpachtung des Armengutes Friewis (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1894–1926, [Buch 1.07]) oder vom 23. November 1930 betreffend das Budget Armenwesen (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1926–1936 [Buch 1.08]).

<sup>141</sup> Vgl. z. B. GV vom 8. Januar 1893 betreffend «Ebertaxe» (Sprunggeld für den Eber. Dieser stand in Friewis im Stall des Armenhauses, und die Taxe floss in die Armenkasse) (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1872–1894 [Buch 1.06]).

<sup>142</sup> Vgl. GV vom 18. Dezember 1892 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1872–1894 [Buch 1.06]).

<sup>143</sup> Bericht der Gemeindeverwaltung zum Jahresabschluss 1946/47 (GAU, Schachtel «01.08 Berichte Gemeinderevisoren 1921–1970»).

<sup>144</sup> Vgl. Protokolle der GV vom 9. Mai 1980 und vom 28. August 1980 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1974–1985 [Buch 1.14]).

<sup>145</sup> GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.06–1.06.2».



	Einnahmen (in Franken)	Ausgaben (in Franken)
Geldaufnahmen <sup>146</sup>	7 770.–	
Pachtzinse für Friewis à 550.– Franken jährlich	1 100.–	
Pachtzinse für das übrige Armengut à 864.– Franken jährlich	1 728.–	
Pachtzinse für vergantete Löser	1 330.32	
Tannen-Bauholztaxen	1 512.60	
Kapitalrückzahlungen		6 207.60
Armenunterstützungen in der Gemeinde in bar		555.50
Armenunterstützungen in der Gemeinde in Waren		17.40
Armenunterstützungen nach auswärts		1 549.20
Zahlungen an das Bezirks-Armenhaus Neugut 1899–1901		865.25
Zahlungen an die Anstalt Realta		575.50
Zahlungen an das Stadtspital Chur		894.15
Zahlungen an das Kreuzspital Chur		598.65
Zahlungen an die Anstalt Waldhaus Chur		515.45
Zahlungen an die Anstalt Löwenberg bei Schleuis		119.80
Arztkosten ausser Spital		483.70
<b>Einnahmen total</b>	<b>15 159.90</b>	
<b>Ausgaben total</b>		<b>14 463.05</b>

Tabelle 36: Einnahmen und Ausgaben der Armenkasse Untervaz 1902.

Damit schloss die Armenkasse mit einem kleinen Überschuss von rund 700.– Franken ab. Auf der Ausgabenseite belasteten die auswärtigen Unterstützungen die Armenrechnung stets am meisten. Schon in ihrem letzten Amts- und Rechnungsbericht im 19. Jahrhundert hatte die Rechnungskommission der Gemeinde ihr Augenmerk auf diese Unterstützungskategorie gelegt und gewarnt:<sup>147</sup> «Barmherzigkeit und Nachsicht gegen Arme ist zwar eine christliche Tugend, allein schlecht angewandt, wird sie zur Untugend, sie ist zudem mit einer öffentlichen Kasse dieser Art nicht vereinbar. Der wundeste Punkt, der am schwersten auf der Gemeinde lastet, das sind bekanntlich die auswärtigen Armenunterstützungen, die jährlich Summen erfordern, vielfach ohne jeden Regress. Und schlechterdings bleibt nichts anderes übrig, als möglichst strenge Kontrolle und tunlichste

Zurückhaltung zu üben, bzw. den betreffenden Wohngemeinden anzuempfehlen [...]» Eine klare Meinung vertrat sie auch in der Art der Unterstützung: «In den Bargeldunterstützungen in der Gemeinde erblickt die Rechnungskommission eine grosse Gefahr für die Zukunft. Wohl mag eine solche Abmachung scheinbar konvenieren, im Interesse der Gemeinde liegen, aber die Folgen könnten leicht schlimme sein, denn Bargeld in die Hände zu erhalten, ist so verlockend, so bequem und «ehrentvoll» zugleich, dass diese Kunden sich sicher bald in bedenklicher Weise vermehren dürften, währenddem vor der Alternative: «sich selbst durchbringen, oder in die Armenanstalt», mancher Anspruch auf Unterstützung unterbleiben würde.» Die Untervazer Verantwortlichen standen mit dieser Beurteilung nicht alleine; sie entsprach einer weitverbreiteten Auffassung der Armenbehörden im Kanton.

Die Rechnungsprüfer hatten denn auch nicht umsonst den Mahnfinger erhoben. Die steigenden Unterstützungskosten – im Zusammenwirken mit ständig sinkenden Einnahmen in anderen Verwaltungsbereichen, wie vor allem im Forstbereich – belasteten den «Vazer» Finanzhaushalt

<sup>146</sup> Oft nahmen öffentliche Vermögen oder auch Privatpersonen die Funktion einer Bank wahr und gewährten Hypotheken oder Kredite oder nahmen auch Kredite zur Verzinsung entgegen.

<sup>147</sup> Amts- und Rechnungsbericht 1898 bis 1900 (GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.06–1.06.2»).







	1925/26	1930/31	1935/36	1941/42	1945/46	1950
A	1 711	817	878	1 054	1 730	3 298
B	3 055	4 549	9 737	7 891	5 725	11 194
C	19 597	12 533	9 400	16 712	17 589	24 795
D	–	–	–	10 666	12 030	8 476
E	31 132 (20,2)	20 779 (9,2)	26 408 (16,5)	46 222 (22,2)	46 103 (12,2)	57 324 (18,1)
F	154 451	225 251	160 373	208 293	378 234	316 601

*Tabelle 37: Ausgaben nach Unterstützungskategorien im Verhältnis zum gesamten Verwaltungsaufwand 1925/26–1950.*

In Franken; runde Beträge (inklusive Verwaltungsaufwand für Friewis).

- A Unterstützungen in der Gemeinde
- B Unterstützungen in anderen Gemeinden (des Kantons und bis 1935/36 in anderen Kantonen)
- C Unterstützungen in Anstalten
- D Konkordats- und ausserkonkordatliche Unterstützungsfälle
- E Armenaufwand total (in Klammer: Anteil in Prozent am Verwaltungsaufwand total [F])
- F Verwaltungsaufwand total

Die Übersicht über einige Jahre verdeutlicht die Verhältnisse (obige Tabelle 37).<sup>150</sup>

Die Kluft zwischen stetig steigenden Ausgaben und stagnierenden Einnahmen in der Armenkasse vertiefte sich in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts allmählich und beständig. Regelmässig trugen die Anstaltsversorgungen den grössten Teil der Armenlasten bei und erreichten mit 24 795 Franken (ohne Spitäler) im Jahr 1950 mit einem Anteil von rund 43 Prozent der Gesamtaufwendungen eine noch nie da gewesene Höhe. Die Gemeinde sah sich in dieser Periode regelmässig mit Ausgabenüberschüssen in der Armenkasse konfrontiert.

Die nebenstehende Übersicht über einige ausgewählte Rechnungsjahre zeigt die verhängnisvolle Entwicklung in der amtlichen Armenpflege mit ihren steigenden Betriebsrückschlägen während der ersten rund fünf Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts.<sup>151</sup>

Die Zusammenstellung weist 1920 als das Jahr der eigentlichen Zäsur aus. Die Armenausgaben kletterten sprunghaft auf 18 492.80 Franken an. Weil die Einnahmen aus dem geringen Armengut, wie etwa die Erträge aus Kapitalien, Gebäulichkeiten oder Grundstücken die stets steigenden Armenlasten bei Weitem nicht wirksam zu kom-

Jahr	Betriebsrückschlag
1911	3 684.55
1915	5 601.25
1917	620.00 <sup>1</sup>
1918	5 281.73
1919	273.92 <sup>1</sup>
1920	16 342.80
1925	22 641.80
1930	15 853.50
1935	18 190.65
1938	36 176.56
1939	46 561.60
1940	36 209.60
1943	46 308.51
1949	23 590.06

*Tabelle 38: Betriebsrückschläge in der amtlichen Armenpflege 1911–1949.*

<sup>1</sup> Dank ausserordentlicher Grundstückserträge konnte der Betriebsrückschlag tief gehalten werden.

pensieren vermochten, musste die Gemeinde mit einem Ausgleichsbetrag von 16 342.80 Franken in die Bresche springen.<sup>152</sup> Für die Stimmbürgerschaft bestand kein Zweifel, dass die politische Gemeinde für den Ausfall aufzukommen hatte.<sup>153</sup>

«1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.09–1.09»).

<sup>150</sup> Vgl. entsprechende Jahresrechnungen (GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.06–1.06.2»).

<sup>151</sup> Vgl. GAU, Buch 9.09 und 9.18 und Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.06–1.06.2».

<sup>152</sup> Hauptsächlich bedingt durch wegfallende hohe Erträge aus den Grundstücken im Vergleich zum Vorjahr (GAU, Buch 9.09).

<sup>153</sup> Vgl. GV vom 22. Juni 1890 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1872–1894 [Buch 1.06]).



*Standen in einem Armenfall alternative Massnahmen mit unterschiedlicher Kostenfolge zur Diskussion, so gewichtete die Gemeinde ihre finanziellen Interessen oftmals höher als das Wohl des Betroffenen. Aus Sicht einer ohnehin stark finanzgeplagten Gemeinde genoss der Schutz der Gemeinschaft – wozu gehörte, dass die Armenlasten möglichst tief zu halten waren – oberste Priorität, wie ein Fall aus dem Jahre 1947 beispielhaft zeigt.<sup>154</sup>*

*Ein in Chur wohnhaftes Ehepaar musste infolge chronischer Leiden und gänzlicher Arbeitsunfähigkeit seit Jahren von der Heimatgemeinde Untervaz unterstützt werden. Wegen einer Herzerweiterung und damit verbundener vollständiger Arbeitsunfähigkeit des Mannes gingen die Kosten des städtischen Haushaltes in Höhe von rund 2 800.– Franken (inbegriffen die Arztrechnungen und eine kleine Rente für die Frau) ganz zulasten der öffentlichen Hand. Angesichts dieser hohen Aufwendungen sah sich die Armenbehörde Untervaz gezwungen, die Möglichkeit einer Verbilligung dieses Armenfalles in Erwägung zu ziehen und eine Versorgung des Mannes ins kostengünstigere gemeindeeigene Altersheim ins Auge zu fassen, während die Frau infolge Bettlägerigkeit anders als in einem Krankenhaus nicht untergebracht werden könne. Die ärztlichen Berichte bestätigten diese Beurteilung. Die Kosten für die Frau im Kreuzspital (nach Abzug der Rente von der Schokoladenfabrik Grison) von 1 340.– Franken sowie die Verpflegungstaxen für den Mann in Rothenbrunnen von 1 404.– Franken liessen die zu erwartenden Kosten gegenüber der bisherigen Situation aber nicht viel günstiger erscheinen. Eine im Interesse beider Eheleute angezeigte Hospitalisierung verwarf die Gemeinde als «die teuerste und kostenhalber letzte Lösung». Nolens volens sah sich die Gemeinde deshalb gezwungen, den Armenfall auf der bisherigen Basis weiter zu betreuen.*

Das Armenwesen begann somit spätestens ab dem zweiten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts für lange Jahre das verwaltungsmässige Sorgenkind und zur «Lebensfrage des Gemeindehaushaltes»

zu werden.<sup>155</sup> Die hohen Armenlasten spielten dann auch bei der späteren Abwärtsentwicklung der Gemeindefinanzen eine zentrale Rolle.<sup>156</sup>

Für die stark steigenden Armenlasten war eine Vielzahl von Gründen verantwortlich. Wie andernorts, so brachte auch in Untervaz die in den 1920er-Jahren einsetzende Weltwirtschaftskrise die Gemeinde und mit ihr die hauptsächlich landwirtschaftlich tätige Bevölkerung in eine nachhaltige ökonomische Zwangslage. Dazu vernichtete auf der Einnahmenseite der Einbruch des Holzmarktes – für Untervaz der zentrale und grösste Wirtschaftsfaktor – etliche Verdienstmöglichkeiten. Sodann förderten aber auch Einzelereignisse wie etwa der grosse Ausfall der Heuernte im Jahr 1935 die Armutsquote zusätzlich.

Die wichtigste Armutsquelle aber schrieb die Gemeinde den Folgen der Zwangseinbürgerungen Mitte des 19. Jahrhunderts zu. Die Eingebürgerten und ihre Nachkommen hatten bei Bedürftigkeit einen Anspruch auf Unterstützung durch die Heimatgemeinde. Schon 1928 hielt die Gemeinde im Zuge einer Umfrage fest, dass die «Vaganten» in grosser Armut lebten. Bei geringem Steuerertrag wende die Gemeinde ungeheure Summen für eine ausgeglichene Armenrechnung auf, was zu einer Überlastung des Gemeindehaushaltes führe. Die Gemeinde werde in Bälde von den Kosten erdrückt, wenn sie keine Hilfe erhalte.<sup>157</sup> Gegen Ende der 1930er-Jahre trug sie das Thema auf das politische Parkett und argumentierte mit Zahlen für eine Übernahme dieser drückenden Aufwendungen durch den Kanton. Von den 405 Neubürgern und ihren Nachkommen (vor allem mit den Familien FISCHER, GALLIARD, HUG und MAJOLETH) müssten deren 149 unterstützt werden. In einem Arbeitspapier von 1938 rechnete die Gemeinde diese Kosten auf 330 000 Franken in 15 Jahren hoch.

In ihrer armenpolitischen Notlage richtete die Gemeinde vor allem in den Jahren 1937 und 1938 eindringliche Appelle an die kantonalen und sogar auch nationalen Behörden und ebenso an die Graubündner Kantonalbank, ihr angesichts der hohen Aufwendungen für die Zwangseingebürgerten finanzielle Entlastungen bzw. Zinserleichterungen zu gewähren. Nicht zuletzt erinnerte sie den Kanton an sein 1852 anlässlich der Zwangseinbürgerungen abgegebenes Versprechen, die

<sup>154</sup> Protokoll der Armenkommission vom 17.3.1947 (GAU, Protokolle Armenkommission, 1936–1950 [Buch 9.15]).

<sup>155</sup> Verwaltungsrechnung pro 1924/25, S. 23 (GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.06–1.06.2»).

<sup>156</sup> Vgl. dazu auch folgenden Abschn. 6.2.5.

<sup>157</sup> Vgl. auch GALLE (2016), S. 402–403.



durch diese Massnahme am empfindlichsten betroffenen Gemeinden in angemessener Weise zu unterstützen. Spätestens Ende der 1930er-Jahre zählte sich Untervaz wegen vieler armutsbedingter «Folgefälle» aus den Zwangseinbürgerungen zu dieser Gemeindekategorie.

Dann aber erhob die Gemeinde nach dem Zweiten Weltkrieg den Mahnfinger gegen eine soziale Entwicklung, welche eine neue Klasse von Bedürftigen schaffe und damit hohe Armenlasten generiere. Eine verfehlte Sozialpolitik von Bund und Kanton fördere die Haltung, welche sich unter dem Schutze des Staates bequem einrichte. Eine Statistik über die Ursachen der Armut zeige, dass die Armenlast in Untervaz zu einem grossen Prozentsatz «schlechter Mentalität, Alkoholismus, Liederlichkeit, Arbeitsscheu, überhaupt moralischem Versagen» zuzuschreiben sei und mithin in der Person selbst liegende Gründe habe.<sup>158</sup> Der Blick wurde damit auf eine gleichsam vom Staat geschaffene «neuzeitliche» Armutsursache gelenkt. Die Gemeinde sah somit den Schwerpunkt ihrer sozialen Tätigkeit – je länger, desto mehr – in fürsorgerischen Bereichen wie Genusssucht, häufigem Wirtshausbesuch oder leichtsinnigem Geldverbrauch; hier sah sie ein wachsendes Arbeitsfeld aufkommen, welches ihr Grund zu Besorgnis gab.

Buchhalterisch unterschied die Gemeinde mit dem Wirksamwerden der Konkordatsfälle Ende der 1930er-Jahre zwischen der «bürgerlichen Armenpflege» einerseits und der «wohnörtlichen Armenpflege» andererseits. Unter die erste Kategorie fielen alle Unterstützungsfälle von Bürgern, seien diese in Untervaz selber oder in einer anderen Gemeinde in- oder ausserhalb des Kantons wohnhaft bzw. in einer Anstalt versorgt. Die wohnörtliche Armenpflege umfasste die Unterstützung von Nichtbürgern in der Gemeinde.

#### 6.2.4. Spärliches Armengut

Anders als bei der Bürgergemeinde Chur mit ihrem aus Grundstücken und Liegenschaften bestehenden, umfangreichen Armengut, standen der armen Bauerngemeinde Untervaz keine vergleichbaren Unterstützungsmittel für ihre Bedürftigen zur Verfügung. Es galt, der Aufforderung des Kantons, für entsprechende Vorkehren zu sorgen, bestmöglich

nachzukommen. Zu diesem Zweck erwarb die Gemeinde 1852 das auf dem ehemaligen Danuser'schen Hof gelegene Heimwesen in Friewis samt dazugehörigen, althergebrachten Sonderrechten wie Alp-, Weid- und Holzrechten und funktionierte es später in ein Armenhaus um.<sup>159</sup>

Die «Armenarbeits- und Verpflegungsanstalt» verschaffte arbeitslosen Armen Arbeit und gewährte Gebrechlichen und Kranken Pflege und Unterstützung. In das Armenhaus aufgenommen wurden nicht nur alle bürgerlichen, sondern alle der Gemeinde angehörigen Personen, «welche sich nicht selber im Stande sind zu erhalten oder auch von Anverwandten und sonstigen Gutthätern nicht soweit unterstützt werden, um dem Bettel völlig enthoben zu sein».<sup>160</sup> Unter der Rubrik «Unterstützungen in der Gemeinde» gingen die Auslagen für die Anstaltsbewohnerinnen und -bewohner zulasten der Armenkasse.

Im Jahr 1894 entschied die Gemeinde, sich am Kauf des Asyls Neugut bei Landquart (auf Maienfelder Boden) zwecks Erstellung eines Bezirksarmenhauses für die bürgerlichen Armen mit 30 000.– Franken zu beteiligen.<sup>161</sup> Das Armenhaus Friewis blieb aber Armengut der Gemeinde. In der Folge wiesen denn auch die Gemeindebilanzen regelmässig «Liegenschaften» im Wert von ca. 45 000.– Franken, «Gebäude» für 20 000.– Franken, den Anteil am Asyl Neugut in der Höhe von 30 000.– Franken und den «Armenfonds» von 1 000.– Franken als vorhandenes Armengut aus.

<sup>159</sup> Am 4. Februar 1852 kaufte die Gemeinde von Christ. Danuser dessen «eigenthümliches Gut und Heimwesen Friewis mit allem Zubehör, was in Haus und Stallung niet-, klammer- und nagelfest ist, auch allen darauf haftenden Rechten, Gerechtigkeiten und Nutzungen, [...] für die Kaufsumme von fl. 7 500» (GAU, Urkunden Verzeichnis Nr. 122). Mit dem Bau des Asyls Neugut bei Landquart 1895 verlor das Armenhaus Friewis stark an Bedeutung.

<sup>160</sup> Art. 1 und 2 Reglement der Armenanstalt Friewis (GAU, «Rotes Buch» [Buch 1.02]).

<sup>161</sup> Gemeindeversammlung vom 25. Februar 1894 (GAU, «Gemeindeversammlungsprotokolle 1884–1894», S. 301). Neben einer grösseren Anzahl Insassen auswärtiger Gemeinden blieb die Anstalt in erster Linie den Armen der Genossenschaftsgemeinden Untervaz, Seewis i. P., Fanas, Valzeina, Igis, Grösch, Malans, Jenins und Maienfeld vorbehalten. Gemäss Gründungsvertrag vom 17. Februar/6. März 1894 hatte die Genossenschaft zum Zweck, ein Armenhaus für ihre bürgerlichen Armen zu errichten und zu betreiben. Ausdrücklich keine Aufnahme fanden gemäss Statuten a) «Korrektionelle» und «sittlich arg Verdorbene», b) «Geisteskranke» und c) «körperliche Kranke» (Art. 19). Mit den Jahren entwickelte sich das Armenheim zum Alters- und Pflegeheim.

<sup>158</sup> Bericht der Gemeindeverwaltung zum Jahresabschluss 1946/47 (GAU, Schachtel «01.08 Berichte Gemeindeviseoren 1921–1970»). Der Hinweis bezog sich wohl auf eine für das Jahr 1946 gesamtkantonal erhobene «Statistik über die Ursachen der Armut im Kanton Graubünden».





Abbildung 25: Armenhaus Friewis. Es befand sich am Rhein, unmittelbar an der Gemeindegrenze von Untervaz zu Mastrils. Foto um 1930.

Quelle: Burgenverein Untervaz, Fotosammlung.

Ein Jahr nach der Beteiligung am Asyl Neugut verpachtete die Gemeinde die dadurch frei gewordene Anstalt Friewis.<sup>162</sup> Die bescheidenen Pachtzinsen (über Jahre ca. 1 000.– Franken) wurden den Einnahmen in der Jahresrechnung der amtlichen Armenpflege gutgeschrieben. Damit bildeten diese zusammen mit den Erträgen aus den Kapitalien bzw. den Aktien des Asyls Neugut die hauptsächliche Einnahmequelle für die Bestreitung der laufenden Armenlasten. Dagegen flossen die Pachtzinsen für die umfangreichen Landkomplexe der Bürgergemeinde der Rechnung der politischen Gemeinde zu, wovon 695.– Franken dem Armenwesen zugutekamen, der Rest aber der allgemeinen Verwaltung gutgeschrieben wurde, was der Kleine Rat in seinem Bericht zur Jahresrechnung der Gemeinde pro 1942/43 entsprechend kritisierte und auch korrigierte.<sup>163</sup> Der Armenpflege diente schliesslich der in Obligationen angelegte

<sup>162</sup> GV vom 6. Januar 1895, S. 8 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1872–1894 [Buch 1.06]).

<sup>163</sup> Vgl. RB vom 2. Februar 1944, Nr. 358 (GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.09–1.09»).

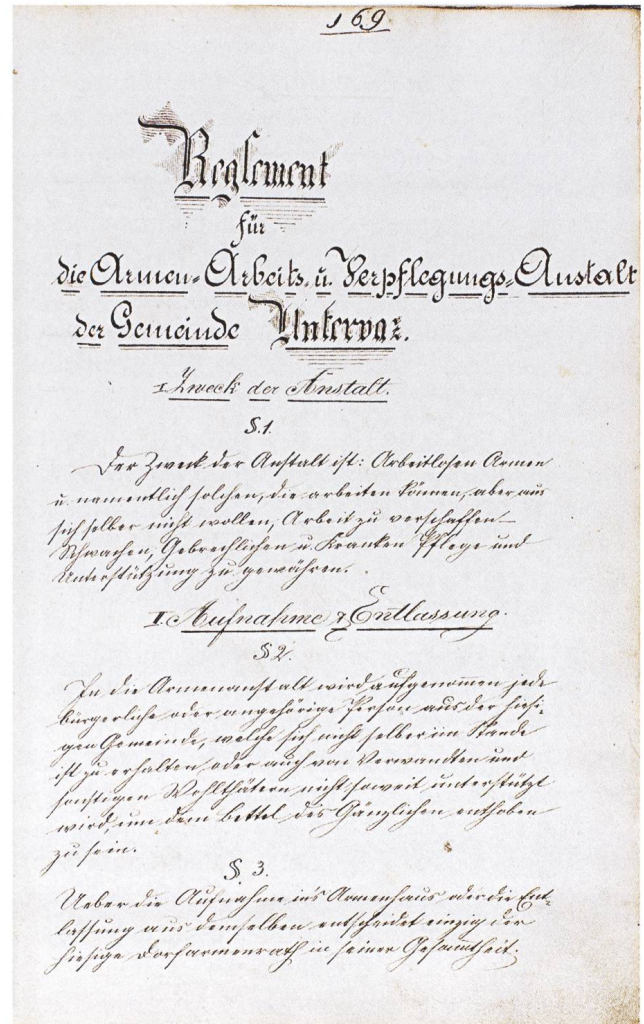


Abbildung 26: «Reglement für die Armen-Arbeits- und Verpflegungs-Anstalt der Gemeinde Untervaz» (Friewis) vom 10. Februar 1853.

Quelle: GAU, «Rotes Buch, Gesetze und Protokolle 1817–1922», S. 169–182.

Armenfonds mit rund 1 000.– Franken.<sup>164</sup> Diesem kamen in seinen Anfängen die unterschiedlichsten Abgaben für Gemeindeleistungen zugute, wie Zahlungen für Holz, für die Entschädigung für die Ausleihe eines Stieres, für den Bezug von Waldstreue oder auch für die Nutzung eines Gemeindeloses.<sup>165</sup>

<sup>164</sup> Der geforderten Sicherstellung des Armenfonds mit einer Bürgschaft oder einem Grundpfand (vgl. explizit § 10 lit. b AO 1856) schenkte die Gemeinde lange zu wenig Beachtung, sodass sie mitunter vom Kanton dazu angehalten werden musste (vgl. GAU, Schachtel «Akten und Verträge, 1855, Ausstände des Armenfonds»).

<sup>165</sup> Vgl. GAU, Schachtel «Akten und Verträge, 1851, Einnahmen für den Armenfonds»; auch etwa Protokoll der GV vom 9. November 1890 oder vom 11. Januar 1891 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1872–1894 [Buch 1.06]); solche Abgaben wurden vielfach kurzfris-



Sodann flossen dem Armenfonds auch weitere Abgaben wie etwa Handänderungstaxen, die «Grasmiete», aber vor allem auch die Eingänge aus dem Alkoholzehntel oder die unregelmässig fliessenden Rückerstattungen von Unterstützungsleistungen zu. In einem Brief von 1853 an die Regierung legte die Gemeinde ihre Vermögensverhältnisse offen. Das Kapital des Armenfonds bezifferte sie auf 4 983.– Franken, welches «aber gar zersplittert und zum Teil schlechte Posten» seien; die Grundstücke veranschlagte sie auf einen Wert von 27 050.– Franken, worauf aber Schulden von 11 750.– Franken lasteten.<sup>166</sup> Dieses Vermögen bzw. dessen Erträge konnten bei Weitem nicht ausreichen, die ständig anwachsenden Armenlasten zu bestreiten.

Die Gemeinde musste deshalb weiter nach Mitteln und Wegen suchen, dieser Entwicklung entgegenzusteuern. So wurde anlässlich einer Gemeindeversammlung 1916 beschlossen, den auswärts wohnenden Gemeindebürgern ihre Gemeindegüter zu «fällen», also zu entziehen, und diese rund 110 Gemeindegüter (Äcker) Bürgern zuzuteilen, die in Untervaz wohnten. Die nicht beanspruchten Gemeindegüter wurden verpachtet und der Erlös der Armenkasse zugewendet.

In ihrer Finanzierungsnot griff die Gemeinde mitunter auch zu verpönten Massnahmen, so etwa, als sie die Gebühren für die Aufnahme ins Bürgerrecht, anstatt sie dem Armenfonds zuzuwenden, für die Deckung der laufenden Armenausgaben einsetzte.<sup>167</sup> Die Gemeinde suchte in ihrer misslichen Lage aber auch nach zulässigen Auswegen, das Armengut zu vermehren. 1910 machte sie zu diesem Zweck eine grössere Fläche für die Bewirtschaftung nutzbar.<sup>168</sup> Solche und weitere Bemühungen blieben aber stets Flickwerk und halfen der Gemeinde nicht nachhaltig aus ihrer armenrechtlichen Bedrängnis. Während die Armenausgaben unaufhörlich anstiegen, stagnierten die Einnahmen auf einem niedrigen Stand. Die Unterstützungslasten führten die Gemeinde langsam in Richtung der wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Kanton.

#### 6.2.5. Defizitübernahme: Der Hilferuf wird erhört

Die hohen Unterstützungsleistungen blieben in den ersten Jahrzehnten des vergangenen Jahrhunderts nicht die einzige Sorge der Gemeinde Untervaz. Eine mangelhafte und wenig verantwortungsbewusste Gemeindeführung vernachlässigte ein geordnetes Rechnungswesen.

Während die Rechnungen der Jahre 1908 bis 1911 durch einen Regierungskommissär geführt werden mussten, trat auch danach keine Besserung ein. Die Aufstellung einer Betriebsrechnung und einer Bilanz wurde jahrelang unterlassen, das Inkasso von Gemeindeguthaben vernachlässigt. Die schon 1912 von der Regierung erhobene Forderung, die Nutzungstaxen zu erhöhen und direkte Steuern einzuführen, fruchtete nichts; erst 1920 kam die Gemeinde der Anordnung nach. Im Beschluss vom 10. Dezember 1921 übte die Regierung massive Kritik an der wiederholt nachlässigen Gemeindeverwaltung und stellte fest, es sei, «als ob in dieser Gemeinde beständig explosive und wühlerische Kräfte an der Arbeit wären, die von Zeit zu Zeit das Bedürfnis haben, sich gewaltsam Luft zu verschaffen [...]». Zuzufolge dieses nachlässigen Einzuges [von Gemeindeabgaben] ist der Gemeinde in all den Jahren eine empfindliche Einbusse an Forderungen und Zinsen entstanden.»<sup>169</sup> In mühevoller Arbeit musste sich die kantonale Finanzverwaltung einen Überblick über die kommunalen Finanzverhältnisse verschaffen. Schon knapp ein Jahr später konnte die Regierung befriedigt feststellen, dass die Verwaltung der Gemeinde eine recht geordnete sei und dass «die schiefe Ebene des Schuldenmachens, auf der es im Staatshaushalte nur zwei Bremsen gibt: Sparen und Steuern» verlassen worden sei, womit die Kontrolle über die Gemeinde aufgehoben werden konnte.<sup>170</sup> Die Neugestaltung des Rechnungswesens hatte die erhoffte Wirkung gezeitigt, sodass die Regierung in den folgenden Jahren die Gemeindeführung zustimmend zur Kenntnis nehmen und der Gemeindegemeinschaft 1933 gar «für die Führung der gesamten Verwaltungs- und Vermögensrechnung die volle Anerkennung» aussprechen konnte.<sup>171</sup>

tig beschlossen, d.h., die Gemeindeversammlung entschied oft über aktuell gerade vorhandene Anliegen.

<sup>166</sup> KRÄTTLI (wie Teil A.1., Anm. 14), S. 77.

<sup>167</sup> GV vom 22. Juni 1890 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1872–1894 [Buch 1.06]).

<sup>168</sup> GV vom 13. März 1910 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1894–1910 [Buch 1.07]).

<sup>169</sup> RB vom 10. Dezember 1921, Nr. 2057 (GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.09–1.09»).

<sup>170</sup> RB vom 4. September 1922, Nr. 1297 (GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.09–1.09»).

<sup>171</sup> RB vom 21. Oktober 1933.



Der vorteilhaften Entwicklung bei der Rechnungsführung stand jene nachteilige bei den Gemeindefinanzen gegenüber. Der Leidensweg setzte 1924 ein, als die Betriebsrechnung 1924/25 zum ersten Mal mit über 10 000.– Franken einen Ausgabenüberschuss verzeichnen musste. Die Hauptursache hierfür lag bei den regelmässig steigenden Armenaufwendungen. Sodann bekam die Gemeinde wie bereits angedeutet mit den dramatisch sinkenden Holzpreisen die Auswirkungen der Wirtschaftskrise mit aller Wucht zu spüren. Der Einbruch auf dem Holzmarkt schlug sich erstmals im Rechnungsergebnis 1924/25 nieder, als sich die Einnahmen von 27 000.– Franken gegenüber dem Vorjahr fast halbierten, um 1930/31 erstmals in einen Ausgabenüberschuss zu kippen, was die grösste Wunde in den Finanzhaushalt schlug.<sup>172</sup> Die Gemeinderechnungen schlossen nun für viele Jahre mit einem Defizit ab.

Die kumulierten Ereignisse hatten die wirtschaftliche Not der Gemeinde ins Unerträgliche gesteigert. Es konnte deshalb nicht erstaunen, dass etwa im Jahr 1938 Untervaz mit über 400 000.– Franken die höchsten Passiven (Bankschulden) aller in jenem Jahr vom Kanton unterstützten Gemeinden aufwies.<sup>173</sup> Die Steuererträge der mittellosen Bevölkerung reichten nicht einmal aus, um die hohen Armenlasten in Höhe von durchschnittlich etwa 70.– Franken pro stimmbäigem Bürger zu tragen. Viele Arbeiten mussten im Gemeinwerk erledigt werden, weil sich die Gemeinde die Kosten für Unternehmer nicht leisten konnte.

Die Gemeinde gelangte deshalb Mitte der 1930er-Jahre an die Regierung und ersuchte um einen namhaften Unterstützungsbetrag. Der Kanton vertrat demgegenüber zunächst die Auffassung, dass die Mittel der Selbsthilfe noch nicht genügend ausgeschöpft seien. Die Gemeinde blieb aber hartnäckig und liess sich von der ablehnenden Haltung der Regierung nicht beeindrucken. Die Gemeindeversammlung vom 22. Mai 1938 stellte deshalb fest, «dass der Gemeindehaushalt ohne Hilfe des Kantons unmöglich aufrechterhalten werden kann, und es soweit gekommen ist, dass die Gemeinde in keiner Weise ihre Verpflichtungen weiterhin zu erfüllen vermag. Das Defizit der Gemeinde pro 1937/38 sei vom Kanton zu übernehmen».<sup>174</sup> Hierauf stellte die Regierung die Ge-

meinde wie gewünscht unter Kuratel, anerkannte, dass ihre finanzielle Situation unhaltbar und ihre Schuldenlast untragbar geworden sei, und willigte in die Defizitübernahme ein.<sup>175</sup> Die schlechten Rechnungsabschlüsse setzten sich in den folgenden Jahren fort, wobei die Aufwendungen für das Armenwesen den Hauptanteil verantworteten. Das Missverhältnis zwischen Steuerkraft und Armenlast war kantonsweit das grösste. Während die Vermögenssteuer bei einem Ansatz von 4 Promille einen Ertrag von 7 677.60 Franken und die Erwerbssteuer einen solchen von 4 829.70 Franken abwarfen, bezifferten sich die Armenlasten im Rechnungsjahr 1939/40 auf 49 414.35 Franken. Diesen Verausgabungen im Armenwesen standen an Rückerstattungen, Armenfondszinsen und einem Beitrag aus dem Flugifonds 2 852.75 Franken gegenüber.<sup>176</sup>

So stellte die eingesetzte kommunale Rechnungskommission in ihrem Bericht über die Jahre 1938 bis 1941 fest, dass das finanzielle Gleichgewicht der Untervazer Verwaltungsrechnung durch die hohen Armenlasten gestört werde und dass eine Sanierung der Gemeindefinanzen nur möglich sei, wenn im Armenwesen eine tiefgreifende Änderung der Verhältnisse Platz greife.<sup>177</sup>

Auf Antrag der Gemeinde konnte die Regierung sie am 10. Mai 1946 schliesslich aus der kuratelbedingten Vormundschaft entlassen. Die Defizitübernahmen aber dauerten noch bis 1954 und erforderten vom Kanton allein für Untervaz einen kumulierten Mitteleinsatz von weit über 800 000.– Franken (samt Entschuldungsaktion).

Von den 1950er-Jahren an begann sich die Konjunktur langsam zu erholen, was sich auch im Finanzhaushalt der Gemeinde langsam niederschlug. Zusammen mit tieferen Armenlasten und der gleichzeitigen Zunahme des Steuerertrages sowie den wiederum ansteigenden Holzpreisen verbesserten sich auch die Rechnungsergebnisse der Gemeinde und damit auch ihr Finanzhaushalt. Die Defizite bildeten sich langsam, aber stetig zurück (Beträge in Franken):<sup>178</sup>

<sup>172</sup> Vgl. grundsätzlich zur Bedeutung der Waldwirtschaft für die Bündner Gemeinden Kap. IV.6.2.2.

<sup>173</sup> Vgl. SPRECHER (1942), S. 7–8.

<sup>174</sup> GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.09–1.09».

<sup>175</sup> RB vom 8. Juli 1938, Nr. 1419, und vom 10. Dezember 1938, Nr. 2650 (GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.09–1.09»).

<sup>176</sup> Vgl. Schreiben der Gemeinde an das Erziehungs- und Sanitätsdepartement vom 20. März 1940 (GAU, Buch 9.15).

<sup>177</sup> GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.09–1.09».

<sup>178</sup> Ebd.



	1949	1950	1951	1952	1953
Ausgaben	318 044.95	316 600.50	305 395.86	306 829.22	340 207.25
Einnahmen	268 386.97	271 112.94	266 978.34	280 162.16	325 137.42
Defizit	49 657.98	45 487.56	27 417.52	26 667.06	15 069.83

Tabelle 39: Defizitentwicklung der Gemeinde Untervaz 1949–1953.

#### 6.2.6. Die Entschuldungsaktion als weitere Hilfsmassnahme

Mit den Übernahmen der Ausgabenüberschüsse durch den Kanton war die Gemeinde ihrer festen Schuldenlast von 400 000.– Franken aber nicht entledigt. Auch die für die mehrfach gewährten Kredite der Graubündner Kantonalbank geschuldeten Passivzinsen drückten schwer auf den Finanzhaushalt der Gemeinde. Mit Vertrag vom 23. Februar/6. April 1939 verpflichtete sich der Kanton deshalb, von dieser Gesamtschuld 75 Prozent, d.h. 300 000.– Franken, in die Entschuldungsaktion einzubeziehen.<sup>179</sup> In einer weiteren vom Finanzdepartement eingeleiteten Entschuldungsaktion für finanzschwache Gemeinden wurde die Gemeinde mit einem Betrag von 128 300.– Franken berücksichtigt. Schliesslich wurde der Gemeinde aus denselben Mitteln 1948 ein Darlehen für die Finanzierung eines Waldweges in Höhe von 135 000.– Franken gewährt.<sup>180</sup> Dank dieser Schuldverschiebungen konnten die aufgenommenen Kredite unter Mithilfe des Kantons schneller amortisiert und die Gemeinde ihrer festen Schulden von über 800 000.– Franken innert kürzerer Frist enthoben werden. Dennoch belasteten diese die Passiven der Gemeinde in der Buchhaltung natürlich noch auf Jahre hinaus.

#### 6.2.7. Ökonomischer Aufschwung: rascher Schuldenabbau

Die erwähnte Wende im Finanzhaushalt der Gemeinde Untervaz hatte mehrere Gründe, die sämtlich mit einer allgemeinen gesellschaftspolitischen Aufbruchstimmung einhergingen. Die Konjunktur begann sich rasch von den wirtschaftlichen Folgen des Zweiten Weltkrieges zu erholen. In der Gemeinde Untervaz stand 1957 die Errichtung der Zementfabrik mit vielen neuen Arbeitsplätzen – und als grösste Steuerzahlerin – beinahe symbolisch für ein anbrechendes Zeitalter, das die

armutsbelastete Vergangenheit möglichst bald vergessen machen sollte. Das arme Bauerndorf wandelte sich zügig zur Gemeinde mit Industrie, Gewerbe und Handel – und mit entsprechenden Auswirkungen auf seine Finanzlage. Während die Einnahmen wie etwa die Steuererträge oder die für die Gemeinde lebenswichtigen Forsterträge einen starken Aufwärtstrend zeigten, verflachte sich die Ausgabenkurve in der Armenpflege vor allem wegen zurückgehender Anstaltsversorgungen. Zwar wirkte sich in der Berichtsperiode 1956 bis 1962 der Aufschwung noch verhältnismässig bescheiden auf die Finanzlage aus, weil ausserordentliche Aufwendungen wie der Schulhausneubau, Wasserversorgungen oder Waldwegbauten die Rechnungen stark belasteten. Das kantonale Gemeindeinspektorat würdigte aber die positive Entwicklung in seinem Prüfungsbericht mit der Bemerkung, dass mit der Ansiedlung neuer Industrien, ferner durch die geplante Nutzung der Wasserkräfte des Rheins bei zielbewusster und sparsamer Verwaltung das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben immer mehr zugunsten der Gemeinde gestaltet werden könne.<sup>181</sup>

Die vorteilhafte Entwicklung der Finanzlage setzte sich in der folgenden Berichtsperiode 1963 bis 1970 in noch verstärktem Mass fort. Das verfügbare Vermögen der Gemeinde stieg im beobachteten Zeitraum von 1 198 496.84 Franken (1962) auf 1 632 821.80 Franken (1966) und 1 889 205.34 Franken (1970), womit der Gemeindehaushalt in diesen acht Jahren eine mehr als 50-prozentige Zunahme dieser Mittel oder eine durchschnittliche jährliche Vermögensvermehrung um 7 ¼ Prozent erfuhr. Die eindrucklichste Kennzahl für den bemerkenswert raschen wirtschaftlichen Aufschwung lieferte die Kategorie der flüssigen Mittel, Wertschriften und Beteiligungen, welche in der achtjährigen Berichtsperiode um annähernd das Zehnfache stiegen. Schliesslich konnten die Rückstellungen und Reserven mit mehr als 1,7 Millionen Franken innert derselben

<sup>179</sup> GAU, Kuratel-Protokolle (Buch 2.21); vgl. zu diesem Finanzierungsinstrument unter Kap. IV.8.4.

<sup>180</sup> GAU, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, Lit. B, Ziff. 1.09–1.09».

<sup>181</sup> GAU, Schachtel «01 Gemeindeverwaltung, 01.08 Berichte Rechnungsrevisoren 1921–1970».



Zeitspanne nahezu verdoppelt werden. Ob dieser soliden finanziellen Ausgangslage erstaunte es nicht, dass das Gemeindeinspektorat in seinem Bericht sogar die Möglichkeit in den Raum stellte, den geltenden Steueransatz von 120 Prozent um 10 bis 20 Prozent zu senken, was sich aufgrund der steigenden Bruttovorschläge verantworten liesse.<sup>182</sup>

Vor dem Hintergrund der verbesserten Finanzlage war es der Gemeinde früher als vorgesehen zuzumuten, die kantonalen Defizitbeiträge und die Darlehen aus der Entschuldungsaktion zu erstatten. Nach einem ersten Rückzahlungsbetrag von rund 55 000.– Franken pro 1969 gelang es der Gemeinde in der Folge mit weiteren Raten von 125 000.– Franken (1970), 225 000.– Franken (1971) und je 200 000.– Franken (1972 und 1973) in kurzer Zeit, die gesamte Schuld zu tilgen.

Unter diesen günstigen wirtschaftlichen Vorzeichen kam dem 1957 eingeführten interkommunalen Finanzausgleich für Untervaz nicht mehr jene zentrale finanzpolitische Bedeutung zu wie für andere, ärmere (Berg-)Gemeinden. Zwar wechselten sich im Armenwesen Jahre mit weniger und mehr Aufwendungen noch ab; weil die Nettoaufwendungen des Armenwesens aber nicht mehr die für Ausgleichsbeiträge geforderte Höhe erreichten, kam die Gemeinde nicht mehr jedes Jahr in den Genuss dieser Solidaritätsbeiträge.<sup>183</sup> Untervaz war auf gutem Wege, sich als stark landwirtschaftlich und armutsgeprägte Gemeinde zu verabschieden und sich als zukunftsgerichteten und attraktiven Wohn- und Arbeitsort zu positionieren.

#### *6.2.8. Kurzfazit: Lang erduldet, letztlich aber rasche armenpolitische Erholung*

Die mit wenigen Ausnahmen nur aus Bürgern bestehende Einwohnerschaft der Gemeinde Untervaz sah sich im Zuge des Niederlassungsgesetzes nicht ernsthaft veranlasst, an der bisherigen Organisation des Armenwesens etwas zu ändern – zu deckungsgleich zeigten sich Bürgergemeinde und politische Gemeinde in ihrer Zusammensetzung. Ein korporatistisches Bewusstsein und Denken im Sinne einer institutionellen Abgrenzung zwischen

den Gemeindebürgern und den Niedergelassenen konnte in Untervaz deshalb schon aufgrund der bestehenden Bevölkerungsstruktur niemals Fuss fassen.

Widerwillig und einzig aus realpolitischer Notwendigkeit, nicht aus finanz- und gemeindepolitischem Bedürfnis, schuf die Gemeinde denn auch nur die minimalen administrativen und finanzhaushaltsrechtlichen Vorkehrungen, um den kantonalrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden; sie erschien ihr mehr als unnötige Pflicht denn als Recht. In der Gemeindebuchhaltung wurde das Armenwesen nicht anders als die weiteren Verwaltungsbereiche wie das Forst-, das Schul-, das Alp- oder das Bauwesen geführt und das Defizit durch die Betriebsrechnung ausgeglichen. Ebenso zeugen viele Protokolle davon, dass die Gemeindeversammlung oftmals über Gegenstände beschloss, welche dem alleinigen Entscheid der Bürgerversammlung vorbehalten gewesen wären, wie etwa jener über die Äufnung des Armenfonds. Das finanzielle Schicksal der Bürgergemeinde entsprach ohnehin jenem der politischen Gemeinde und umgekehrt. Man nahm es also mitunter in Kauf, dass die, wenn überhaupt, wenigen anwesenden Niedergelassenen auch über bürgerliche Geschäfte abstimmten. Auf eine strenge Abgrenzung der Zuständigkeiten wurde also entweder nur wenig Wert gelegt, oder aber man sah von einer dogmatischen Haltung aus Gründen der Praktikabilität ab.

Der armen Gemeinde standen nur wenige eigene Quellen offen, um die hohen Armenlasten mit den notwendigen Mitteln zu lindern, welche sie zudem wenig zielgerichtet und unstrukturiert zu erschliessen suchte. Als wichtigste Institutionen dienten das Armenhaus Friewis und später das Bezirksarmenhaus Asyl Neugut, in denen man die Armutsbetroffenen unterbrachte. Die Friewis zugehörigen Alp- und Weiderechte verhalfen nur zu bescheidenen Einnahmen, welche die immer höheren Armenlasten mit der Zeit nicht mehr zu decken vermochten.

Es war dann die unheilvolle Symbiose mit der einheimischen, defizitären Waldwirtschaft, die zusammen mit den hohen Schulden aus den Kapitalzinsen das ohnehin labile finanzielle Gleichgewicht endgültig zerstörte. Mit den wegbrechenden Erträgen aus der wichtigsten «Lebensader» musste die Gemeinde kapitulieren und verfiel in die finanzielle und aufsichtsmässige Abhängigkeit des Kantons.

Die finanzpolitische «Schocktherapie» mit Defizitübernahmen und Entschuldungsaktion ver-

<sup>182</sup> Vgl. ebd.

<sup>183</sup> In den Jahren 1958 bis 1963 erhielt die Gemeinde 196 096.80 Franken an Finanzausgleichsbeiträgen, davon nur 18 762.65 Franken für das Armenwesen (77 334.15 Franken für das Schulwesen und 100 000.– Franken an die Kosten für den Schulhausneubau; GAU, Schachtel «01 Gemeindeverwaltung, 01.08 Berichte Rechnungsrevisoren 1921–1970»).



fehlte im Zusammenwirken mit der aufhellenden Konjunktur ab den 1950er-Jahren ihre Wirkung nicht. Schneller und auch nachhaltiger als andere Gemeinden fand Untervaz aus der jahrzehntelangen ökonomischen Talsohle heraus. Der entscheidende Grund für den verhältnismässig raschen Wandel von der armen und wirtschaftlich am Boden liegenden Bauerngemeinde zur aufstrebenden und finanziell mittelstarken Gemeinde lag aber zweifellos im einstimmigen Entscheid der Bürgergemeinde vom 22. Dezember 1956, dem Bodenverkauf an das Konsortium Bündner Zementwerke zuzustimmen.<sup>184</sup> Die «Zementi» verschaffte willkommene Stellen, wenn auch vor allem für weniger qualifizierte Arbeitskräfte und damit für eine eher armutsgefährdete Bevölkerungsschicht; dennoch sorgte sie für dringend benötigte Steuereinnahmen. Sie bildete letztlich den entscheidenden Katalysator für den bis in die Gegenwart anhaltenden Aufschwung der Gemeinde zu einem begehrten und wirtschaftlich gesunden Arbeits- und Wohnort.

### 6.3. *Cazis: Klare Aufgabentrennung im Armenwesen*

Wie die Gemeinde Untervaz, gehörte auch das linksrheinisch am Fusse des Heinzenberg gelegene Cazis (romanisch *Cazas*) zu jenen ärmeren 40 bis 45 Gemeinden, welche aufgrund ihrer finanziellen Situation gezwungen waren, die Unterstützung des Kantons in Anspruch zu nehmen. Als Indiz für die ärmliche Gemeinde und die nähere Region stand auch in Cazis die hohe Anzahl von Auswanderern vor allem im 19. Jahrhundert.<sup>185</sup> Deren Gesuche um eine entsprechende Unterstützung gaben denn auch in der Gemeindeversammlung öfters Anlass zu ausführlichen Diskussionen.<sup>186</sup> Die Geschäfte waren in aller Regel von finanziellen Motiven und Absichten beherrscht.

<sup>184</sup> Protokoll Bürgergemeindeversammlung vom 22. Dezember 1956 (GAU, Gemeindeversammlungsprotokolle 1947–1956 [Buch 1.10]).

<sup>185</sup> Vgl. dazu «Cazner Auswanderer», ausgearbeitet von PATT Herbert und PIROVINO Karl, Druck im Eigenverlag des Kulturarchivs Cazis, 2019.

<sup>186</sup> So waren etwa 1926 für den Auswanderungswilligen T. neben bereits gesammelten 450.– Franken noch 500.– Franken durch die Gemeindeversammlung zu bewilligen, was grundsätzlich beschlossen wurde. Antragsgemäss sollte die Vormundschaftsbehörde aber veranlasst werden, einen Beschluss zu fassen, wonach T. vor die Wahl gestellt werde, «entweder freiwillig die

Der Aufschwung zu einer wirtschaftlich gesunden Gemeinde konnte aber im Gegensatz zu Untervaz, wo der Bau der Zementfabrik als hauptsächlichster Treiber wirkte, nicht massgeblich auf ein bestimmtes Ereignis zurückgeführt werden (auch wenn der Bau der Zervreila-Kraftwerke AG und die Inbetriebnahme des neuen Bürgerheims 1953 wichtige Meilensteine auch für die kommunale Armenpflege markierten). Vielmehr entwickelte sich die Gemeinde dank allgemein vorteilhafter wirtschaftlicher und finanzieller Rahmenbedingungen langsam, aber stetig zu einer modernen Gemeinde mit mehreren Industrie- und Gewerbebetrieben.

Auf den 1. Januar 2010 fusionierte Cazis mit den Heinzenberger Gemeinden Portein, Präz, Sarn und Tartar zur politischen Gemeinde Cazis mit heute rund 2 500 Einwohnerinnen und Einwohnern. In der früher stark katholisch dominierten Gemeinde halten sich die Konfessionsangehörigen seither in etwa die Waage.

In der Armenpflege beschritt die Standortgemeinde der 1855 errichteten Zwangsarbeitsanstalt Realta organisationsmässig nochmals einen anderen Weg als die beiden beschriebenen Gemeinden Chur und Untervaz. Dennoch übernahm, ähnlich wie in Untervaz mit der dortigen Anstalt Friewis und später mit dem Asyl Neugut, auch in Cazis mit dem Neubau des Armenhauses bzw. Bürgerheims Anfang der 1950er-Jahre eine Institution der geschlossenen Fürsorge eine zentrale Rolle bei der Armenunterstützung. Die Armenpflege wurde fürsorgerisch und finanziell auf stärkere Beine gestellt.

#### 6.3.1. *Die Armenpflege im Zuständigkeitsbereich der politischen Gemeinde*

Die Gemeinde Cazis implementierte, gestützt auf das Niederlassungsgesetz, dasjenige der oben skizzierten Organisationsmodelle, in dem die Bürgergemeinde institutionell von der politischen Gemeinde getrennt wurde, sich eine eigene Grundordnung mit eigenen Organen gab, eigenes Vermögen besass und über ihre Tätigkeit

sich bietende Gelegenheit, nach Canada auszuwandern, zu benützen, oder dauernd korrektionsell versorgt zu werden» (GAC, Gemeindeversammlung vom 7. und 14. März 1926, Gemeindeversammlungsprotokolle 1908–1956 [Buch 1.2]). Hinter solchen Druckversuchen durch die Gemeinde stand die Hoffnung, dass sich der Betreffende zur Auswanderung entschloss, womit sich die Gemeinde hohe Anstaltskosten ersparen konnte; auf beiden Seiten beherrschten also finanzielle Motive die jeweilige Haltung.



auch selbstständig Rechnung ablegte.<sup>187</sup> Die Besonderheit lag aber darin, dass die Gemeinde, im Gegensatz zu Chur und auch Untervaz, die praktische bürgerliche Armenpflege der politischen Gemeinde zuwies.<sup>188</sup> Anlässlich einer Bürgerversammlung im Jahr 1901 wurde diese Zuordnung dann endgültig beschlossen, als entschieden wurde, dass die Einwohnergemeinde die Armen zu unterstützen habe.<sup>189</sup>

Die jeweiligen Gemeindeverfassungen enthielten entsprechende Zuständigkeitsvorschriften über das Armenwesen. So war dem Gemeinderat «die Besorgung der ganzen Gemeindeverwaltung mit Einschluss des Gemeinde-, Polizei-, Armen-, Forst-, Strassen-, Weid-, Wuhr- und Hausierwesens [...] übertragen».<sup>190</sup> Gleich wie die übrigen Verwaltungszweige, oblag der politischen Gemeinde demnach auch die Organisation und die Finanzierung der Armenpflege alleine. Die Einverleibung des Armenwesens in ihre Zuständigkeit und Verantwortung vereinfachte die Abwicklung des Armenwesens sowohl finanzierungs- als auch organisationsmässig erheblich, gerade auch im Vergleich zu der schon betrachteten Gemeinde Chur, aber auch zu Untervaz. Vor allem entfielen damit die gegenseitigen Verflechtungen zwischen der Bürger- und der politischen Gemeinde in der Armenpflege. Die politische Gemeinde war demnach für das Defizit in der Armenverwaltung selber verantwortlich; sie musste also nicht einen von der Bürgergemeinde verursachten Ausgabenüberschuss ausgleichen.

Innerhalb des Gemeinderates, d.h. der Gemeindeexekutive, war einem seiner Mitglieder das Verwaltungsresort des Armenwesens bzw. der Fürsorge zugeteilt.<sup>191</sup> Dem Armenfachvorsteher oblag gemäss Geschäftsordnung das ganze Gemeindearmenwesen und im Speziellen auch die Leitung und Beaufsichtigung des Armenhau-

ses. Über die armenrechtlichen Angelegenheiten wie etwa über die Unterstützungswürdigkeit der Bedürftigen entschied gemeindeintern bereits im 19. Jahrhundert die Armenkommission, welcher der Armenfachvorsteher und, wie auch andernorts üblich, lange der Pfarrer angehörten.<sup>192</sup>

*Über einzelne besonders umstrittene Unterstützungsfälle entschied nicht immer die Armenkommission, sondern auch etwa der Gemeinderat als Kollegialorgan, wie etwa im Fall der armenbedürftigen A. R., geboren 1907. Diese hielt sich in Zürich auf und wurde wegen Diebstahl in Haft genommen. Die Untersuchung durch einen Psychiater ergab unter anderem, dass sie seit einiger Zeit schwanger war. Der Arzt und die Fürsorgestelle für Mädchen in Zürich empfahlen, A. R. entweder im Waldhaus in Chur oder in Realta zu versorgen. Der Gemeinderat Cazis teilte diese Auffassung und beschloss, dass die Frau in der Korrekptionsanstalt Realta versorgt und der Vormundschaftsbehörde die Bevormundung der Person beantragt werden sollte.*<sup>193</sup>

*Sogar die Gemeindeversammlung wurde mitunter zur Versetzung eines Einwohners in eine Anstalt angefragt. So beauftragte sie 1904 den Vorstand, den Kranken Joh. Jehli «beförderlichst» in die «Irrenanstalt» Waldhaus zu versorgen und den Transport desselben selber auszuführen.*<sup>194</sup> *Ein weiteres Protokoll aus dem Jahre 1909 drückt die nach heutigen Massstäben unfassbare Härte gegenüber gefallenen Mitbürgern aus, welche vor der Öffentlichkeit blossgestellt und vor versammelter Gemeinde «abgeurteilt» wurden: «[...] Vanoni verliess im Jahre 1906 seine Frau mit 6 Kindern (unmündigen) u. führte unbekannt wo u. unbekümmert nun seine Familie mit einer verkommenen*

<sup>187</sup> Vgl. Abschn. 4.1.3.

<sup>188</sup> Zwar wurde anlässlich der Bürgergemeindeversammlung vom 10. Juni 1877 der Antrag angenommen, «es möchte künftig der Bürgervorstand auch die Stelle der Armencommission bekleiden, einnehmen & besorgen» (GAC, Gemeindeversammlungsprotokolle 1811–1908 [Buch 2.2]). Dieser Beschluss war aber nicht mehr als eine Übergangslösung.

<sup>189</sup> GAC, Buch 2.2.

<sup>190</sup> § 12 der GemV vom 8. März 1914, Art. 14 der GemV vom 21. Oktober 1928, Art. 32 GemV vom 1. Oktober 1970 und Art. 44 GemV vom 22. November 1985 (GAC, Schachtel «1. Verwaltung und Behörden, 1.100»).

<sup>191</sup> Vgl. Art. 15 der GemV vom 21. Oktober 1928 (GAC, Schachtel «1. Verwaltung und Behörden, 1.100»).

<sup>192</sup> Vgl. etwa Gemeindeversammlungsprotokolle vom 29. März 1840, 26. März 1843 oder 27. Juni 1866 (GAC, Buch 2.2). Die Armenkommission wurde in den 1860er-Jahren mit der Schulkommission zusammengelegt, später aber wieder getrennt (Protokolle vom 28. April 1862, 5. Juni 1864, 27. Juni 1866 und 1. November 1874 [GAC, Buch 2.2]); siehe auch für die Gemeinde Untervaz oben Abschn. 6.2.2.

<sup>193</sup> Gemeinderatsprotokoll vom 29. Dezember 1927 (GAC, Gemeinderatsprotokolle 1927–1932, Buch 2.6).

<sup>194</sup> Protokoll der Gemeindeversammlung vom 1. April 1904 (GAC, Buch 1.1).



*Weibsperson einen liederlichen, unsittlichen Lebenswandel. Die Familie fiel gänzlich der Gemeinde zur Last u. sie ist es auch heute noch. Im November vergangenen Jahres kehrte Vanoni nach mehr als zweijähriger Abwesenheit wieder zu seiner Frau zurück u. führte sein liederliches Leben weiter. Die Korrekptionsanstalt Realta ist für ihn deshalb eine passende und verdiente Züchtigung.»<sup>195</sup>*

*Die Frage, welches Organ befugt war, über eine Versetzung einer Person in eine geschlossene Institution zu beschliessen, war nicht klar geregelt; sie wurde wohl meistens von Fall zu Fall entschieden. Persönlichkeitsrechte waren der damaligen Zeit völlig fremd und in den entsprechenden Protokollen liessen sich nirgends irgendwelche Einwände gegen eine solche Blossstellung von Mitbürgern finden.*

Das arme Cazis war wie andere Gemeinden gezwungen, den Finanzhaushalt möglichst zu schonen. So hielt man 1909 die Funktion eines speziellen Armenkassiers nicht mehr für notwendig, weshalb die Stelle den Sparbemühungen zum Opfer fiel; dessen Aufgaben nahm von nun an der ordentliche Gemeindekassier wahr.<sup>196</sup> In den folgenden Jahrzehnten blieb die Organisationsstruktur im Armenwesen dann weitgehend unverändert. Die Führung des Armenwesens gab aber seitens des Kantons hin und wieder Anlass zu Kritik. In seinem Aufsichtsbericht für das Jahr 1936 etwa verlangte er eine eingehendere und sachkundigere Behandlung jedes einzelnen Armenfalles. Die häufigen Wechsel im Amt des Armenchefs widersprachen diesen Anforderungen, weshalb die Einführung einer drei Mitglieder starken Armenkommission mit einer längeren Amtsdauer vorgeschlagen wurde, was die Gemeinde aber ablehnte.

Die Bürgergemeinde ihrerseits beschränkte ihre Tätigkeit seit je und bis heute im Wesentlichen auf das Bürgerwesen (Einbürgerungen) und auf Bodengeschäfte (Kauf, Verkauf, Tausch; Löserwesen<sup>197</sup>). So spielte die Bürgergemeinde Anfang

der 1950er-Jahre eine aktive Rolle im Hinblick auf den Bau eines neuen Bürgerheims. Das Kloster Cazis trat der Bürgergemeinde im Austausch ca. 1 600 Quadratmeter Wies- und Ackerland zum Eigentum für das neue Projekt ab. Und als zu Beginn der 1980er-Jahre der Erweiterungsbau des Alters- und Bürgerheims zur Diskussion stand, überliess die Bürgergemeinde der politischen Gemeinde entschädigungslos etwa 5 000 Quadratmeter Boden.<sup>198</sup> Sie konnte sich diese Grosszügigkeit wie auch schon das seinerzeitige zinslose Darlehen an die politische Gemeinde für den Neubau des Bürgerheims<sup>199</sup> ohne Weiteres leisten, weil ihre Rechnung nicht mit dem ausgabenintensiven Armenwesen belastet wurde. Die Einnahmen aus Lösersteuern, Pachtzinsen, verschiedenen Bodenverkäufen usw. überstiegen in aller Regel die Ausgaben. Die Bürgergemeinde verfügte denn auch stets über ein ansehnliches Reinvermögen, das jährlich teils kräftig zunahm (1954: 78 132.45 Franken; 1962: 98 003.05 Franken; 1965: 142 375.20 Franken; 1970: 199 074.35 Franken<sup>200</sup>; 1975: 247 378 Franken [inklusive Fonds für Bodenankauf]; 1985: 254 495.20 Franken; 1994: 310 854.95 Franken).<sup>201</sup> Den grössten Anteil daran beanspruchte in der Regel das umfangreiche Anlagevermögen (Grundlöserboden, «Liegenschaft Peretti-Kalberer», «Stall California»). Die vorteilhafte Finanzlage erlaubte es der Bürgergemeinde denn auch immer wieder, Projekte der politischen Gemeinde grosszügig zu unterstützen.

Die Bürger von Cazis konstituierten sich also formell und mit eigenen Statuten zur neuen Bürgergemeinde. Dieser Umstand und die Tatsache,

Gemeinde Cazis von 1916 [Archiv BÜG Cazis, Ordner «Verschiedenes, Korrespondenz, 1956–19»].

<sup>198</sup> Gemäss entsprechenden Protokollen des Bürgerrates (Archiv BÜG Cazis, Ordner «Vorstandssitzungen 1974–19»).

<sup>199</sup> Vgl. Protokoll des Bürgerrates vom 2. September 1951 (Archiv BÜG Cazis, Ordner «Vorstandssitzungen 1974–19») bzw. Jahresrechnung der BÜG pro 1955 und 1956 (Archiv BÜG Cazis, Ordner «Jahresrechnungen 1952–19, Revisorenberichte»). Der Bürgerrat protokollierte im Übrigen seine früheren Sitzungen nur mangelhaft oder gar nicht, was die Revisoren in ihrem Bericht für die Rechnungsjahre 1952 bis Mitte 1956 zur Forderung veranlasste, dass über die Bürgerratssitzungen und Verhandlungen in Zukunft unter allen Umständen Buch zu führen sei (Archiv BÜG Cazis, Ordner «Jahresrechnungen 1952–19, Revisorenberichte»).

<sup>200</sup> Wobei noch zusätzlich 109 978.40 Franken in einen Fonds für Bodenankauf investiert wurden.

<sup>201</sup> Gemäss entsprechenden Jahresrechnungen (Archiv BÜG Cazis, Ordner «Jahresrechnungen 1952–19, Revisorenberichte»).

<sup>195</sup> Protokoll der Gemeindeversammlung vom 3. Januar 1909 (GAC, Buch 1.2).

<sup>196</sup> Protokoll der Gemeindeversammlung vom 21. März 1909 (GAC, Buch 1.2).

<sup>197</sup> Der Bürgerrat kontrollierte und verwaltete die Löser bzw. das Spendgut, wobei jede in der Gemeinde niedergelassene bürgerliche Haushaltung eine Losserie für sich beanspruchen konnte (vgl. Art. 7 und 11 der Bürgerstatuten vom 28. Juli 1918 und Grundlöserverordnung der



dass die neue Bürgergemeinde das Armenwesen vollständig der politischen Gemeinde überliess, unterschied sie von der Bürgergemeinde in Untervaz.

### 6.3.2. *Die Armenlasten als Treiber zunehmender Ausgabenüberschüsse*

Den Gemeinden waren im 19. Jahrhundert noch verhältnismässig wenige Aufgaben zur eigenverantwortlichen Regelung übertragen; das Armenwesen beanspruchte deshalb in Cazis wie anderswo (etwa zusammen mit dem Schul-, dem Forst- und dem Wuhrwesen) die grösste Aufmerksamkeit. Weil nicht die Bürgergemeinde, sondern die Einwohnergemeinde für die Armenpflege zuständig war, schlugen sich die Ausgaben direkt in deren Finanzhaushalt nieder.

Schon früh machte sich die Gemeinde aber auch Gedanken, mit welchen Massnahmen der allgegenwärtigen Armut entgegengewirkt werden könnte. In der Bürgerversammlung vom 14. März 1848 wurde der «hohe Grad der Armut» festgestellt und bemerkt, dass «134–140 bisher unterstützt worden sind». Der Präsident ermahnte die Bürger, Hand gegen die Armut zu bieten, und schlug gleich einige Massnahmen wie etwa eine Abgabe vom «liegenden Vermögen» (Häuser), eine Gewerbesteuer für die Dauer von sechs Jahren oder eine Einzahlung von 15 Florin durch jeden Bürger in die Armenkasse vor.<sup>202</sup> Gut zwei Jahre später beschloss die Bürgerversammlung auf Vorschlag des Pfarrers, eine Weberei einzurichten, wodurch sechs Mädchen mit einer Lehrerin das Handwerk ermöglicht werden sollte, um so mit den kleinen Einkünften der Armut wenigstens in bescheidenem Ausmass begegnen zu können.<sup>203</sup> Den Unterstützungsbedürftigen wurden demgegenüber aber auch Nachteile in Aussicht gestellt. So wurde anlässlich der Gemeindeversammlung vom 22. Mai 1853 das Armenverzeichnis vorgelesen und beschlossen, dass jeder Spendbezüger in Gemeindesachen weder mehr (wählen) noch abstimmen dürfe.<sup>204</sup> Oder aber sie mussten bei der Verehelichung bezogene Unterstützungskosten zurückzahlen.<sup>205</sup> Die Armengenössigen wur-

den damit nicht als Bürger angesehen, die gleich den anderen in allen Rechten und Pflichten standen.

In ihrer Finanznot scheute sich die Gemeinde aber auch nicht, zu ungewöhnlichen, ad hoc und aus der Not geborenen Sparmassnahmen zur greifen. So wurde etwa ein Arzt in Davos vom Gemeinderat unverhohlen beauftragt, «einen bei ihm in Behandlung sich befindenden Bürger so billig wie mögl. zu behandeln in Rücksicht unserer schlechten Finanzlage». Oder dann sollte in demselben gemeinderätlichen Bericht ein Gemeindegewerbetreibender, dessen Familie im Armenhaus war, zum Abverdienen der Kosten als Kaminfeger in der Gemeinde angehalten und eventuell in der Anstalt versorgt werden.<sup>206</sup> Solche und weitere Anordnungen bildeten aber in aller Regel kaum mehr als Symbolik; vielfach folgten der Ankündigung auch gar keine entsprechenden Taten.

Die knappen Gemeindefinanzen diktierten also das Handeln der Gemeinde. Wie anderswo belasteten die Armenausgaben ihren Finanzhaushalt jahrzehntelang am nachhaltigsten. Unter solchen Umständen galt es, mit den knappen Ressourcen schonend umzugehen. Mit diesem breit anerkannten Anspruch liessen sich viele aus heutiger Sicht unvorstellbare Massnahmen rechtfertigen.

Den Berichten sowohl der kommunalen Geschäftsprüfungskommission als auch der kantonalen Instanzen (Kleiner Rat und Gemeindeverwaltungskontrolle) ist die Besorgnis über die stets ansteigenden Armenlasten erst einige Jahre nach der Wende zum 20. Jahrhundert zu entnehmen.<sup>207</sup> Bis dahin hatte der Kleine Rat das Armenwesen in den überschaubaren Verwaltungsrechnungen kaum einmal thematisieren müssen.

Dies war massgeblich dem 1899 erbauten Gemeindearmenhaus zu verdanken, welches dazu beitrug, dass die Armengenössigen nicht (wieder) dem Bettel anheimfielen.<sup>208</sup> Die Aufsichtsbehörde stellte denn in ihrem Bericht 1904 auch fest, dass «anerkannt werden (muss), dass in der gegenwärtigen bestehenden Ordnung des Armenwesens und speciell des Armenhauses eine gegenüber dem früheren Zustande desselben anerkennenswerte Verbesserung liegt. Der Kleine Rat könnte es nicht zulassen, dass diese Armen wieder wie

<sup>202</sup> GAC, Gemeindeversammlungsprotokolle 1811–1908, Buch 2.2.

<sup>203</sup> Gemeindeversammlung vom 14. April 1850 (GAC, Gemeindeversammlungsprotokolle 1811–1908 [Buch 2.2]).

<sup>204</sup> GAC, Gemeindeversammlungsprotokolle 1811–1908, Buch 2.2.

<sup>205</sup> Gemeindeversammlung vom 25. März 1856 (GAC, Gemeindeversammlungsprotokolle 1811–1908, [Buch 2.2]).

<sup>206</sup> Protokoll der Gemeindeversammlung vom 26. April 1903, Traktandum 8 (GAC, Buch 1.1).

<sup>207</sup> Vgl. GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.503»).

<sup>208</sup> Vgl. zur Entwicklung des Armenhauses bzw. Bürgerheims Cazis unten Abschn. 6.3.5.



früher ohne öffentliche Pflege sich selbst und dem Bettel überlassen würden.»<sup>209</sup> Das Armenhaus erfüllte damit nicht allein in finanzpolitischer, sondern auch aus gesellschafts- und sozialpolitischer Sicht eine unverzichtbare Funktion.

Dennoch verschonte die aufkommende Krisenzeit auch die Gemeinde Cazis nicht vor steigenden Armenlasten, welche langsam, aber stetig gegenüber den Einnahmen überhandnahmen. Wie andernorts trugen die Armenunterstützungen massgebend dazu bei, dass sich die allgemeine Finanzsituation der Gemeinde ständig verschlechterte,<sup>210</sup> sodass die gemeindliche Geschäftsprüfungskommission schon 1922 feststellen musste, dass die wenig rosige Finanzlage der Gemeinde «zur Genüge» bekannt sei. Sie könne sich nur über Wasser halten, wenn nach allen Seiten hin ernsthaft eingespart werde. Bei den Armenunterstützungen müsse nach vernünftigen Gründen eingespart, und Bargeldvorschüsse an auswärts wohnende Bedürftige sollten «vertiefter erwogen», d. h. zurückhaltender zugesprochen werden. Noch eindringlicher warnte die Geschäftsprüfungskommission in ihrem Bericht für das Jahr 1931: «Da ist vor allem das Armenwesen zu nennen, das mit von Jahr zu Jahr in beängstigenderweise zunehmenden Ausgaben, hauptsächlich Unterstützungen, das ganze Steuerertragnis bis auf einen kleinen Teil verschlingt. [...] Bedauerlicherweise scheinen sich aber auch diejenigen Fälle zu mehren, die durch einsichts- oder gewissenlosen Leichtsin, selbstverschuldete Arbeitslosigkeit etc. die Hilfe der Gemeinde in verantwortungsloser Weise in Anspruch nehmen».<sup>211</sup>

<sup>209</sup> RB vom 18. Oktober 1904, Prot. Nr. 2083 (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.503»). Bemerkenswert ist im Übrigen, dass in den Dokumenten und Materialien (ganz im Gegensatz zur Gemeinde Untervaz) kaum einmal von den heimatlosen «Vaganten» als ein wichtiger Grund für die hohen Armenlasten die Rede war, obwohl gemäss Botschaft zum neuen Armengesetz von 1955 Cazis mit 136 Personen nach Chur (510), Mesocco (234), Untervaz (224), Zizers (190), Lostallo (169) und Poschiavo (155) mit am meisten von dieser Massnahme betroffen war (vgl. B 1954 betreffend die Totalrevision der kantonalen Armenordnung von 1857, S. 201, 214).

<sup>210</sup> Vgl. auch die Aktennotiz des Gemeindeinspektorates vom 8. Mai 1973, wonach die seinerzeitige Unterstützung der Gemeinde durch den Kanton (Defizitübernahme) nur wegen der hohen Ausgaben für das Armenwesen nötig war (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 6).

<sup>211</sup> Berichte der GPK an die Einwohnergemeinde Cazis pro 1928 und 1931 (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.501/a»).

Die Geschäftsprüfungskommission erhob den Mahnfinger nicht umsonst, überstiegen die Ausgaben für das Armenwesen dessen Einnahmen doch schon seit Langem deutlich und sollten in den weiteren Jahren und Jahrzehnten noch weiter ansteigen (mit wenigen Unterbrüchen wie etwa 1944 zufolge einer ausserordentlichen Rückerstattung von bezogenen Unterstützungen im Betrag von knapp 8000 Franken). Die Entwicklung veranlasste die Regierung 1933 etwa zum Hinweis, dass die Armenlasten wieder – wie in früheren Jahren – hohe Beträge aufwiesen, weshalb hier grösste Aufmerksamkeit absolut notwendig sei.<sup>212</sup> Trotzdem belastete dieser Verwaltungszweig den Gemeindehaushalt weiterhin am meisten und verschlang etwa 1947 nahezu die Hälfte der Einnahmen aus Steuern, Gebühren und Taxen. Allein von 1950 bis ins darauffolgende Jahr stieg er um rund 67 Prozent (von 14934.49 Franken auf 24980.08 Franken). Dabei trug neben den reinen Armenunterstützungen das Armenhaus nicht unwesentlich zur Ausgabensteigerung bei. 1928 etwa beliefen sich allein die Ausgaben für seine Administration (Lebensmittel und Landwirtschaft, Wäsche, Kleider und Mobiliar, Krankenkassenbeiträge, Gehalt der Schwestern) auf 4834.39 Franken, was knapp einem Drittel der Gesamtaufwendungen für das Armenwesen in der Höhe von 15032.59 Franken entsprach.<sup>213</sup> Sodann beeinflussten aber auch etwa notwendige Umbauten (1937) oder mehr Pensionstage oder aber die hohe Teuerung (1942) das Jahresergebnis des Armenwesens mitunter entscheidend. Die Gemeinde sah sich gezwungen, das regelmässig erwirtschaftete Defizit über ihre Betriebsrechnung auszugleichen.

Die Ausgabenentwicklung im Armenwesen, auch im Verhältnis zu den gesamten Verwaltungsausgaben (in Klammer: in Prozent der gesamten Verwaltungsausgaben), für einige Beispieljahre zeigt die nachfolgende Zusammenstellung in der Tabelle 40.<sup>214</sup>

Damit nahm in der Gemeinde Cazis die «Armenkurve» einen ähnlichen Verlauf wie etwa in Untervaz und in den meisten Gemeinden des Kantons: Sie erreichte ihren «Peak» im ungefähr 30-jährigen Zeitraum zwischen 1920 und am An-

<sup>212</sup> RB vom 12. Juli 1933, Protokoll Nr. 1190.

<sup>213</sup> GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.501/a».

<sup>214</sup> Vgl. entsprechende Jahresrechnungen (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.501/a»).



1928	1935	1940	1945	1947	1955	1960
15 033 (29)	20 596 (27)	21 992 (25)	29 273 (21)	41 035 (29)	31 366 (11)	34 635 (11)

Tabelle 40: Verhältnis Armenausgaben zu gesamten Verwaltungsausgaben 1928–1960.

(Zahlen inklusive Ausgaben für den Betrieb des Armenhauses, in Franken; Beträge gerundet)

1954	1955	1956	1958	1960	1965	1970	1975
21 954	16 104	18 312	25 374	25 315	10 414	6 905	+ 5 171

Tabelle 41: Entwicklung Armen- und Fürsorgeunterstützungen 1954–1975.

(Nettoaufwendungen bzw. -erträge, d. h. nach Abzug der Einnahmen, in Franken; Beträge gerundet)

fang der 1950er-Jahre, verflachte danach aber immer deutlicher.<sup>215</sup>

In den späteren Jahren nahm der Anteil der Unterstützungslasten auch in Cazis im Verhältnis zu den gesamten Verwaltungsausgaben nochmals stark ab (1965: 4 Prozent; 1970: 3 Prozent; 1975: 1 Prozent). Der Rückgang in der Wende von den 1940er- zu den 1950er-Jahren ergab sich natürlich nicht zufällig und war mehreren Gründen zuzuschreiben. Wie andernorts entlasteten zunächst die neuen Sozialwerke der AHV und der IV das Armenbudget der Gemeinde nachhaltig.<sup>216</sup> So überstiegen 1966 die Leistungen aus der AHV und der Familienausgleichskasse (25 772.80 Franken) die ordentlichen Gemeindebeiträge (9 490.20 Franken), die Familienzulagen an Bergbauern (2 904.90 Franken) sowie der Beitrag an die Invalidenversicherung (1 850.45 Franken), d. h. total rund 40 000.– Franken, erstmals die Aufwendungen im Armenwesen (22 946.90 Franken). 1975 waren die Einnahmen aus den Sozialeinrichtungen bei noch 11 442.80 Franken Armenausgaben bereits auf 123 587.95 Franken angewachsen; das Verhältnis der beiden Grössen betrug also rund 1 : 11. Die Berichte der Geschäftsprüfungskommission konnten sich in der Folge denn auch im Wesentlichen auf die finanzielle und betriebliche Situation im gemeindeeigenen Bürgerheim beschränken.

Die finanzielle Lage im Armen- bzw. Fürsorgewesen der Gemeinde begann sich also gegen Ende der 1950er-Jahre zu entspannen, wie obige Übersicht zeigt (Tabelle 41).

Die vorteilhafte Entwicklung sorgte dafür, dass ab etwa Mitte der 1960er-Jahre (mit Ausnahme zu den Bemerkungen zum Bürgerheim) das Armenwesen in den jährlichen Aufsichtsberichten

sowohl der kantonalen Gemeindeverwaltungs- kontrolle als auch der kommunalen Geschäftsprü- fungskommission kaum noch Erwähnung fand – und wenn doch, dann handelte es sich nicht um kritische Bemerkungen.

### 6.3.3. Die Gemeinde in der finanziellen Abhängigkeit des Kantons

Die Gemeinde Cazis fand im 19. Jahrhundert, wie ausgeführt, nur schwer aus der finanziellen Misere heraus. So blieb dem Kanton 1869 nichts anderes übrig, als angesichts der «gänzlich erschöpften» Gemeindekasse die Gemeinde unter Kuratel zu stellen.<sup>217</sup> Gestützt auf ein kleinrätliches Dekret von 1894, übernahm der Kanton den Rechnungsausfall zulasten des Kredites für die Unterstützung armer Gemeinden. So deckte der Kleine Rat mit Beschluss vom 22. Oktober 1895 den Vermögensrückschlag der Gemeinde Cazis in Höhe von 1 421.77 Franken, wobei der gewährte Vorschuss von 380.– Franken in Abzug gebracht wurde. Solche Vorschüsse in Form von ebenfalls rückzahlbaren Krediten gewährte der Kanton unterstützungsbedürftigen Gemeinden, zu denen auch Cazis zählte, schon seit Längerem.

Die Finanzlage der Gemeinde blieb jahrelang prekär, sodass sich der Vorstand im Jahr 1915 «in- folge Erschöpfung des Gemeindekredites und in Anbetracht, dass verschiedene Zahlungen erfol- gen sollten», zum wiederholten Male genötigt sah, beim Kanton eine Erhöhung des Vorschus- ses zu beantragen.<sup>218</sup> Der Kanton musste der Ge- meinde auch in den folgenden Jahren unter die Arme greifen und ihre Defizite übernehmen.<sup>219</sup>

<sup>215</sup> Vgl. B 1954 betreffend die Revision der kantonalen Ar- menordnung von 1857, S. 201, 214.

<sup>216</sup> Vgl. z. B. Bericht der GPK pro 1961 (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.503»).

<sup>217</sup> Protokoll der Gemeindeversammlung vom 8. Mai 1869 (GAC, Buch 2.2).

<sup>218</sup> Protokoll des Gemeindevorstandes vom 15. April 1915 (GAC, Buch 2.4).

<sup>219</sup> Schon mit Beschluss vom 12. September 1913 erach- tete es der Kleine Rat aber nicht mehr für notwendig, die Gemeinde weiterhin zu unterstützen, «nachdem die



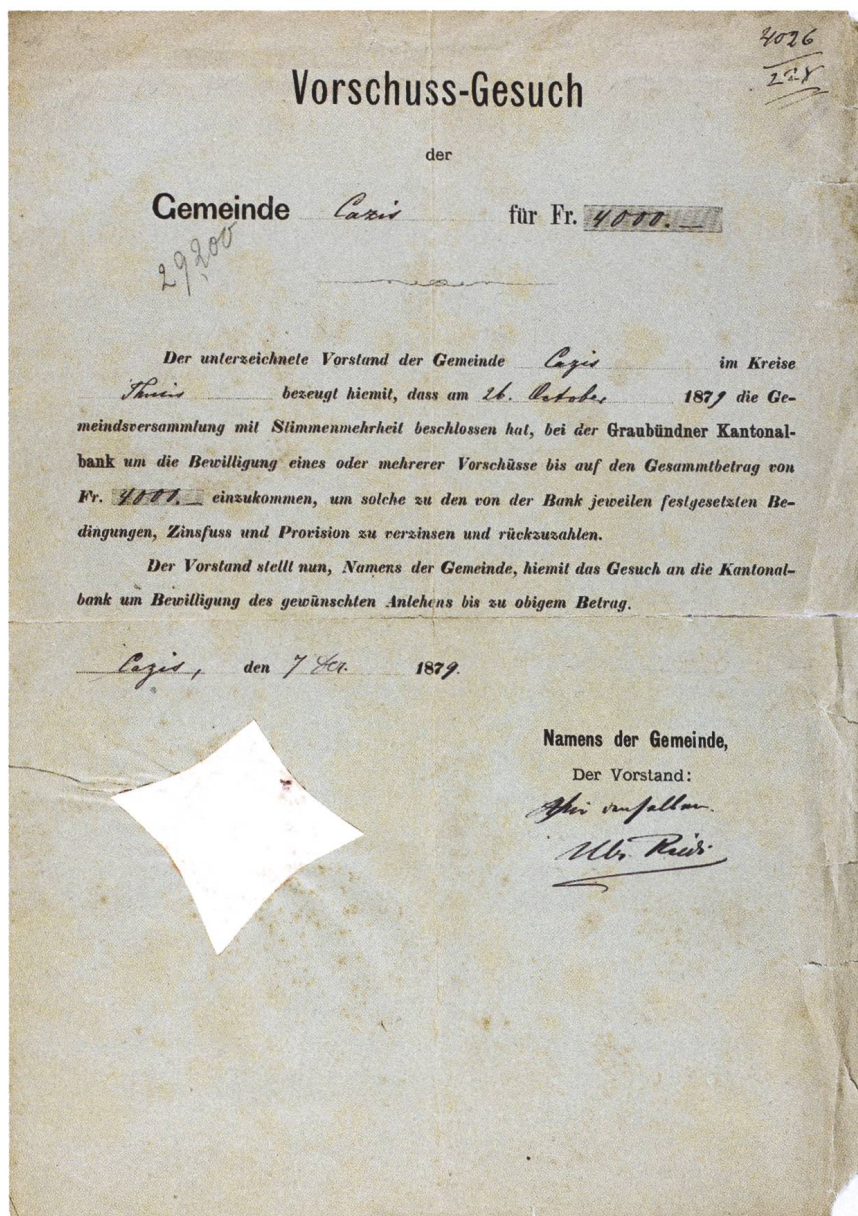


Abbildung 27: Gesuch der Gemeinde Cazis vom 7. Dezember 1879 um die Bewilligung eines Vorschusses in Höhe von 4 000.– Franken.

Quelle: GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.950».

Von 1903 bis 1950 häufte sich die rückzahlbare Schuld auf einen Betrag von 202 793.49 Franken an (ohne Amortisationsbeiträge aus der «Entschul-

dungsaktion» in Höhe von 32 676.– Franken<sup>220</sup>). Wie oben erwähnt, betrugen die Aufwendungen für das Armenwesen im zweiten Viertel des 20. Jahrhunderts zwischen rund 20 000 Franken

Errichtung der kantonalen Versorgungsanstalt in Realta beschlossen worden ist und die kantonalen Beamten und Angestellten daselbst als gemeindesteuerpflichtig erklärt worden sind» (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.503»). 1930 wurde die Defizitübernahme wieder aufgenommen, nachdem allein die Armenausgaben mit 15 732.18 Franken 30 Prozent der Verwaltungsausgaben beanspruchten und die kommunale GPK in ihrem Geschäftsbericht pro 1934 feststellen liess: «Den Löwenanteil am schlechten Ergebnis der Rechnung trägt bekanntlich wie immer das Armenwesen» (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.503»). Und auch 1951 musste die Gemeindeverwaltungskontrolle noch immer feststellen, dass es sich bei der Gemeinde Cazis um eine finanzschwache Gemeinde handle (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 9).

<sup>220</sup> Vgl. zu diesem Unterstützungsinstrument Kap. IV.8.4. Mit Vereinbarung vom 23. Februar 1939 verpflichtete sich der Kanton, von der Gesamtschuld der Gemeinde in Höhe von 143 000 Franken 75 Prozent, d.h. 107 200.– Franken, in die Entschuldungsaktion einzubeziehen. Mit Vertrag vom 30. November 1946 gewährte der Kanton der Gemeinde ein Entschuldungsdarlehen in Höhe von 31 000.– Franken und ein halbes Jahr später ein solches für den Schulhausbau im Betrag von 111 000.– Franken (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.800»). Gemäss Gemeinderatsprotokoll vom 2. März 1939 sollte mit diesem Konstrukt die ganze Schuld in 20 Jahren abbezahlt sein (GAC, Buch 2.8).



bis 40 000 Franken, denen durchschnittlich etwa 2 000 bis 3 000 Franken an Rückerstattungen aus empfangenen Unterstützungen und rund 5 000 Franken an Erträgen des Armenfonds gegenüberstanden. Weil aber vor allem das Waldwesen (ähnlich wie in der Gemeinde Untervaz) starken konjunkturellen Ausschlägen unterlag,<sup>221</sup> erwirtschaftete die Gemeinde aus diesem Verwaltungszweig verhältnismässig geringe Einnahmen. So belief sich das Gemeindefizit trotz hoher Steuerbelastung meist auf einen Betrag zwischen 10 000 und 20 000 Franken.<sup>222</sup> Sodann war die anhaltend schlechte Finanzlage nicht selten Nachlässigkeiten und Unterlassungen seitens der Gemeindevertreter zuzuschreiben, was die Kantonsbehörden zu entsprechenden Rügen veranlasste, wie folgende Beispiele illustrieren.<sup>223</sup> Ab dem Verwaltungsjahr 1934 musste der Kleine Rat beinahe alljährlich das Inkassowesen rügen – die Aussenstände hätten «eine bedenkliche Höhe» erreicht (1935) –, wodurch der Gemeinde dringend benötigter Geldmittel abgingen. Zu drohenden Einnahmeverlusten führte etwa auch der Umstand, dass die Gemeinde in den Jahren 1941 und 1942 die Progression für ihre Vermögenssteuer noch nach der alten Skala aus dem Jahre 1918 berechnete, obwohl sie die Progression nach dem geltenden kantonalen Steuergesetz angenommen hatte, welche höhere Steuereinnahmen versprach. Auf der Ausgabenseite wies Cazis gemäss dem Kleinen Rat von allen unterstützten Gemeinden aber auch die weitaus kostspieligste Gemeindeverwaltung auf, welche es überdies «am notwendigen Sparwillen im Haushalt vielfach mangeln liess» (1935). Solche und ähnliche Vorwürfe über die fehlende Sorgfaltspflicht bei der Behandlung der Gemeindegeschäfte wiederholten sich regelmässig und gehörten schon fast zum Standard der Berichte des Kleinen Rates über die Verwaltungsrechnung der Gemeinde jener Jahre. Ähnlich wie die Gemeinde Untervaz (und manch andere Bündner

Gemeinde) bot damit auch Cazis ein – zumindest vordergründig – durchzogenes Bild von Seriosität bei der Behandlung der Gemeindegeschäfte. Dies mochte aber nur zum kleinen Teil fehlendem Willen und Pflichtvergessenheit der Gemeindebeamten zuzuschreiben sein. Die Übertragung immer neuer Aufgaben und auch deren oftmalige Komplexität erschwerten und verunmöglichten es vielfach, den Verpflichtungen fach- und fristgerecht nachzukommen. Gerade im Armenwesen mit seinen unzähligen gemeinde- und kantonsübergreifenden Abklärungen und Abrechnungen der Unterstützungsfälle zeigte sich dieser Umstand ausgeprägt. Zudem fehlten moderne technische Hilfsmittel vollständig, was die Tätigkeit der Gemeindeverantwortlichen unüberschaubar machte.

Dennoch zeichneten sich – trotz anhaltend hoher Armenlasten – gegen Ende der 1940er-Jahre erste Silberstreifen am Finanzhorizont der Gemeinde ab. Bereits in seinem Bericht vom 22. September 1947 blickte der Kleine Rat optimistisch in die wirtschaftliche Zukunft der Gemeinde. Seine Prognose begründete er hauptsächlich mit den seiner Ansicht nach noch steigenden Steuererträgen der Gemeinde, welche besonders nach Inbetriebnahme des im Bau begriffenen «Rabiusa-Unterrealtawerkes» noch wesentlich zunehmen dürften. Tatsächlich eröffnete der Bau des Kraftwerks Zervreila-Rabiusa-Realta (deren Zentrale als Steuerobjekt sich auf dem Gebiet der Gemeinde Cazis befand) der Gemeinde die Gelegenheit, mittelfristig wieder auf eigenen Beinen zu stehen.<sup>224</sup> Wesentliche Mehrausgaben ohne entsprechende Mehreinnahmen wie etwa der Bau und Betrieb einer neuen Turnhalle, die Einführung der Sekundarschule oder die Erhöhung der Lehrerbesoldungen stellten zwischenzeitlich, in den 1950er-Jahren, die Zuversicht allerdings wieder auf eine harte Probe. Es bedurfte einer zurückhaltenden und vorsichtigen Finanzpolitik, wollte die Gemeinde nicht unterstützungsbedürftig bleiben bzw. erneut in die Abhängigkeit des Kantons geraten.

<sup>221</sup> So etwa 1932, als der Einnahmerückgang aus dem Wald auf die «missliche Lage des Holzmarktes» zurückzuführen war (vgl. Aufsichtsbericht des Kleinen Rates vom 12. Juli 1933 [GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.503»]).

<sup>222</sup> Vgl. auch Schreiben der Gemeindeverwaltungskontrolle vom 22. November 1951 an die Schweiz. Patenschaft für bedrängte Gemeinden (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 5).

<sup>223</sup> Vgl. dazu entsprechende Aufsichtsberichte des Kleinen Rates (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.503»); vgl. dazu bereits die Ausführungen zu «überforderte Verwaltungen als ‐hausgemachte‐ Ursache» (Kap. IV.5.3.).

<sup>224</sup> Die Kraftwerke Zervreila AG, mit Sitz in Vals, wurde am 17. Mai 1952 als Partnergesellschaft gegründet. Während der Baujahre 1953 bis 1958 wurden rund 285 Millionen Franken ausgegeben, wovon der grösste Teil der Bauwirtschaft und der Maschinen- und Apparateindustrie zufluss. Bei diesem grossen Auftragsvolumen profitierten natürlich die grossen und kleinen gewerblichen Betriebe im Einzugsgebiet der Konzessionsgemeinden von einer Vielzahl verschiedenartigster Aufträge und Arbeitsvergaben (vgl. <http://www.kwz.ch/ueber-uns/geschichte/>).



Der Kraftakt gelang, und so konnte der Kanton die Gemeinde langsam wieder in die finanzielle Selbstständigkeit entlassen, d.h. sich allmählich aus der Defizitübernahme (und auch vom Kantonsbeitrag bei der «Entschuldungsaktion») zurückziehen. Im Bericht vom 10. April 1953 stellte die Kantonsregierung befriedigt fest, dass «mit Rücksicht auf die bisherigen und nach Vollausbau der Zervreila jedenfalls noch steigenden Einnahmen aus der Besteuerung von auf Territorialgebiet der Gemeinde Cazis gelegenen Kraftwerkanlagen mit Sicherheit damit gerechnet werden kann, dass Cazis bei sparsamer Verwaltung inskünftig ohne die Hilfe des Kantons auskommt». So sehe sich der Kleine Rat veranlasst, «den für unterstützte Gemeinden vorgesehenen Kantonsbeitrag an die Amortisation der Entschuldungsaktion mit Wirkung ab 1. Januar 1953 zu sistieren».<sup>225</sup> Dennoch musste der Kleine Rat bei der Kenntnisnahme des Berichts der Gemeindeverwaltungskontrolle vom 6. Juli 1955 im Hinblick auf die drohende erneute Unterstützungsbedürftigkeit die Gemeinde daran erinnern, sich äusserster Sparsamkeit zu befleissigen und die Einnahmequellen auszuschöpfen.<sup>226</sup> Auch musste sie darauf hingewiesen werden, sich wieder disziplinierter an die Bedingungen für die Defizitübernahme zu halten, weil sie immer noch als vom Kanton unterstützte Gemeinde angesehen werden musste. Sie war nicht in der Lage, ihren Verbindlichkeiten gegenüber dem Kanton nachzukommen: Weder die vom Kanton bisher übernommenen Verwaltungsdefizite von insgesamt 202 793.49 Franken noch die Amortisationsbeiträge des Kantons von total 43 498.50 Franken an die von der Gemeinde in Anspruch genommenen Entschuldungsdarlehen per 31. Dezember 1954 vermochte sie zu erstatten.

Die Gemeinde schaffte aber die finanzpolitische Kehrtwende, sodass sich schon ab Mitte der 1950er-Jahre die früheren, regelmässigen Verwaltungsdefizite in ebenso konstante, wenn auch meistens noch geringe Einnahmenüberschüsse verwandelten.<sup>227</sup> Zu dieser ökonomischen Entwicklung trugen hauptsächlich die nun kräftig steigenden Steuereinnahmen (vor allem Erwerbssteu-

ern) der Gemeinde bei: 1950: 72 630.09 Franken und ein Einnahmenüberschuss im Verwaltungsbereich «Finanzwesen» von 55 351.99 Franken; 1955: 204 561.49 Franken (161 601.09 Franken); 1960: 216 012.50 Franken (132 690.54 Franken); 1965: 512 827.32 Franken (393 507.72 Franken); 1970: 715 376.52 Franken (565 469.27 Franken). Sodann begünstigte aber auch die erfreuliche Entwicklung des 1953 eröffneten neuen Bürgerheims St. Martin, dessen Betrieb separat abgerechnet wurde, aufgrund der regelmässigen Gewinnablieferungen das Jahresergebnis der Gemeinde.<sup>228</sup>

Aufgrund der rechnungsmässigen Vorschläge sah sich die Gemeinde in der Lage, ab 1974 mit der Rückzahlung der vom Kanton übernommenen Defizite zu beginnen und sogar eine Senkung des Steuerfusses von 120 auf 115 oder sogar 110 Prozent ins Auge zu fassen (womit sie aber die Berechtigung auf jährliche Beiträge aus dem Finanzausgleich verloren hätte).<sup>229</sup> Dennoch verblieb die Gemeinde in einer Art gelockerten Kontrolle durch den Kanton, bis die von diesem übernommenen Gemeindefizite und Amortisationsbeiträge an die Entschuldungsaktion vollständig erstattet waren. Die Finanzlage der Gemeinde konsolidierte sich indessen zusehends und konnte von nun an als solid bezeichnet werden.<sup>230</sup>

#### 6.3.4. Vorteilhafte Entwicklung des Armengutes

Die bis 1955 geltende Armenordnung von 1857 forderte, dass jede Gemeinde für ein genügendes Armengut zu sorgen hatte.<sup>231</sup> Es ist etwas näher der Frage nachzugehen, welche armenrechtlichen Unterstützungsmittel der Gemeinde Cazis zur Verfügung standen, um ihre hohen Armenlasten zu tragen.

Cazis gehörte zu jenen Gemeinden, denen es im 19. Jahrhundert schwerfiel, einen Armenfonds aufzubauen, aus dessen Erträgen die Armen genössigen wirksam unterstützt werden sollten.<sup>232</sup> Ihre Anstrengungen nahmen oftmals fast verzweifelte Züge an, so wenn sie etwa ad hoc beschloss, dass «die Heiratstaxe, Handänderungsgebühr und Gewerbesteuer, was auch immerhin

<sup>225</sup> StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 9.

<sup>226</sup> Die Gemeinde wurde insbesondere angewiesen, die Nutzungstaxen den aktuellen Markt- und Geldwertverhältnissen anzupassen und den Ansatz der Kopfsteuer von 2.– Franken auf 3.– Franken zu erhöhen (RB vom 15. Juli 1955, Protokoll Nr. 1489).

<sup>227</sup> Vgl. entsprechende Jahresrechnungen (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.501/a»).

<sup>228</sup> Vgl. dazu unten Abschn. 6.3.5.

<sup>229</sup> Ab Anfang der 1980er-Jahre galt ein Gemeindesteuersatz von 90 Prozent der Kantonssteuer.

<sup>230</sup> Diese Auffassung vertrat auch das GI in den AN vom 27. Januar 1975, 12. Dezember 1976 und 17. Januar 1978 (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 6).

<sup>231</sup> Vgl. § 6 AO 1857.

<sup>232</sup> Vgl. schon oben Kap. IV.7.2.3.



Aktiva	1925	1930	1935	1941	1945	1950	1952	1953
Kapitalien	56 085	50 388	80 262	116 948	156 020	167 630	182 376	126 645
Gebäulichkeiten	10 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	88 000
Grundstücke	15 000	15 000	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000
Total	81 085	83 388	110 262	146 948	186 020	197 630	212 376	226 645

*Tabelle 42: Inventar der öffentlichen Armenpflege 1925–1953.*

Die Rubriken «ausstehende Zinsen», «sonstige Kurrentguthaben» und «Kassabestand» wiesen kaum je Beträge auf und können deshalb vernachlässigt werden; Beträge gerundet.

Sache des Armenfondes ist, von der Armenkommission verwaltet und zum Einzug übertragen werden» solle.<sup>233</sup> Die Gemeinde sah sich ausserstande, die Armenunterstützungen vollständig aus eigenen Mitteln zu finanzieren.

Für eine halbwegs ausreichende Armenversorgung brauchte es deshalb zwingend Einlagen seitens des Kantons. Aufgrund von dessen subsidiärer Unterstützungspflicht<sup>234</sup> lag es aber nicht zuletzt auch in seinem Interesse, dass die Gemeinde über einen möglichst leistungsfähigen Armenfonds verfügte. So musste wie auch in anderen armen Gemeinden ein Teil des vom Kanton getragenen Verwaltungsdefizits dem Armenwesen zugutekommen. Im Jahr 1903, als der Kanton zulasten des kantonalen Armenkredits den Ausgabenüberhang von Cazis in Höhe von 2 500.– Franken übernahm, gelangten davon 1 353.28 Franken als Zins und Kapitalzahlung an die Kantonalbank und damit in den kommunalen Armenfonds und 500.– Franken als Rückzahlung an den Gemeindearmenfonds.<sup>235</sup> Dem Armenfonds (der eine Zeit lang mit dem Schulfonds zusammengelegt war) flossen nun nach und nach regelmässig auch Handänderungsgebühren (ab 1920), Erbschaftssteuern und Bürgereinkaufsgelder<sup>236</sup> zu. Mit der

pflichtgemässen und sicheren Anlage in Form von Obligationen schuf die Gemeinde den Grundstock für ein ständig wachsendes Armengut. Ausser bei der Graubündner Kantonalbank legte die Gemeinde die Kapitalien des Armenfonds auch in Wertschriften beim Kanton Graubünden oder auch in Obligationen der eigenen Gemeinde an.

In dem von Hand geschriebenen, unübersichtlichen Rechnungsbericht von 1902/03 wies der Armenfonds bereits Aktiven in Form von Wertschriften in Höhe von 12 500.– Franken auf.

In der Folge enthielt das Inventar der öffentlichen Armenpflege, d. h. deren Vermögensstand, ständig wachsende Summen. Trotz steigender Fondsbestände und oft grösserer Rückerstattungen von empfangenen Unterstützungen (so 1952 von über 7 000 Franken) reichten die Erträge der Kapitalien und der Grundstücke nicht aus, um die immer höheren Armenausgaben zu decken; Beiträge an die Betriebsrechnung mussten für einen Ausgleich sorgen. Obenstehende Tabelle zeigt die steigende Entwicklung der Aktiven über eine Anzahl Jahre.<sup>237</sup>

Eine markante Umschichtung des Armengutes der Gemeinde erfolgte im Übergang von 1952 auf 1953; die Kapitalien nahmen in etwa demselben Masse ab, wie der Wert der Gebäude zunahm. Verantwortlich dafür war der Bau des neuen Bürgerheims St. Martin, welches Ende 1953 bezogen werden konnte und das alte Armenhaus aus dem

<sup>233</sup> Protokoll der Bürgerversammlung vom 3. Juli 1864 (GAC, Buch 2.2).

<sup>234</sup> Vgl. § 16 AO 1857.

<sup>235</sup> Protokoll der Gemeindeversammlung vom 26. April 1903 (GAC, Buch 1.1).

<sup>236</sup> Die Einkaufsgebühr war schon für damalige Verhältnisse teilweise hoch angesetzt. So erhob etwa die Bürgergemeindeversammlung 1907 vom einbürgerungswilligen Jos. HATZ mit Familie eine Einkaufssumme von 1 550.– Franken. Nachträglich bezahlte Hatz noch 450.– Franken nach. «Folglich wäre die ganze Einkaufssumme von 2 000.– Franken zur Äufnung des Armenfonds». Und ein Jahr später floss aus einer Einbürgerung auch «durch Vermittlung von Herrn Nationalrat Vital» ein Betrag von 3 500.– Franken in den Armenfonds (Bürgerversammlungen vom 2. Januar 1907 [samt Nachtrag

vom 24. März 1907] und vom 2. Februar 1908 [GAC, Buch 2.2]). Schliesslich erhöhte sich in der Vermögensrechnung pro 1952 der Armenfonds aufgrund der Einbürgerung einer einzigen Person um 6 000.– Franken, nachdem im Jahr 1950 bereits zwei Einbürgerungen eine Äufnung des Armenfonds von 10 000.– Franken bewirkt hatten (Berichte der Gemeindeverwaltungskontrolle vom 6. Juli 1955 und vom 6. Februar 1952 [StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 9]).

<sup>237</sup> Vgl. Formulare «Amtliche Armenpflege» (GAC, Schachtel «9. Armenwesen, allgemeine Fürsorge, 9.700–9.800»).



Jahre 1898 ersetzte. Von dieser wichtigen Institution für das Cazner Armenwesen soll nun die Rede sein.

### 6.3.5. Das neue Bürgerheim St. Martin als wesentlicher Bestandteil des Armengutes

Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts verfügte die Gemeinde Cazis mitten im Dorf über ein Armenhaus bzw. Bürgerheim, welches zwischen 10 und 20 Personen Obdach und Pflege gewährte. Der Anstaltszweck entsprach jenem der damaligen Institutionen gleicher Art, indem die «Insassen» moralisch und körperlich bessergestellt werden sollten, dem «lästigen Strassen- und Hausbettel» abgeholfen und vernachlässigten Kindern armen- genössiger Gemeindeglieder eine «angemessene Erziehung» zuteilwerden sollte. Gleichzeitig hatte die Armenanstalt aber auch im gemeinsamen Haushalt der unterstützungsbedürftigen Gemeindeglieder «für die Gemeindecassa eine soweit tunliche Ersparnis zu erzielen». <sup>238</sup> Die Anstalt diente den vorherrschenden Wertvorstellungen entsprechend sowohl armenpflegerisch-erzieherischen als auch ökonomischen Anliegen.

Gegen die Mitte des letzten Jahrhunderts mehrten sich die Klagen über das alte und renovationsbedürftige Haus, welches als Unterkunft wie auch hinsichtlich der hauswirtschaftlichen Einrichtungen nicht mehr den zeitlichen Anforderungen entsprach und den Armen genössigen nur noch ein notdürftiges Obdach bot. Andererseits war man sich bewusst, dass die Unterbringung im Gemeindearmenhaus kostenmässig viel vorteilhafter war als in einem auswärtigen Altersheim. Die Gemeinde und auch der Kanton setzten sich deshalb für den Weiterbestand bzw. für einen Neubau des Armenhauses ein.

Seit seiner Inbetriebnahme am 1. August 1898 wurde das Armenhaus von Schwestern der Kongregation von Ingenbohl geführt. Bis Mitte der Kriegsjahre arbeiteten zwei Schwestern für ein bescheidenes Gehalt von zusammen 500.– Franken jährlich; später verdoppelte sich dieser Betrag, was massgebend zum wirtschaftlichen Betrieb der Anstalt beitrug. Der Ruf als «ärmlichstes und primitivstes Armenhaus» der von Ingebohler Schwestern geführten Häuser wie auch akuter Schwesternmangel liessen die Weiterbeschäftigung Ende der 1940er-Jahre in Cazis infrage stellen. Der Gemeinde drohten bei der Versorgung

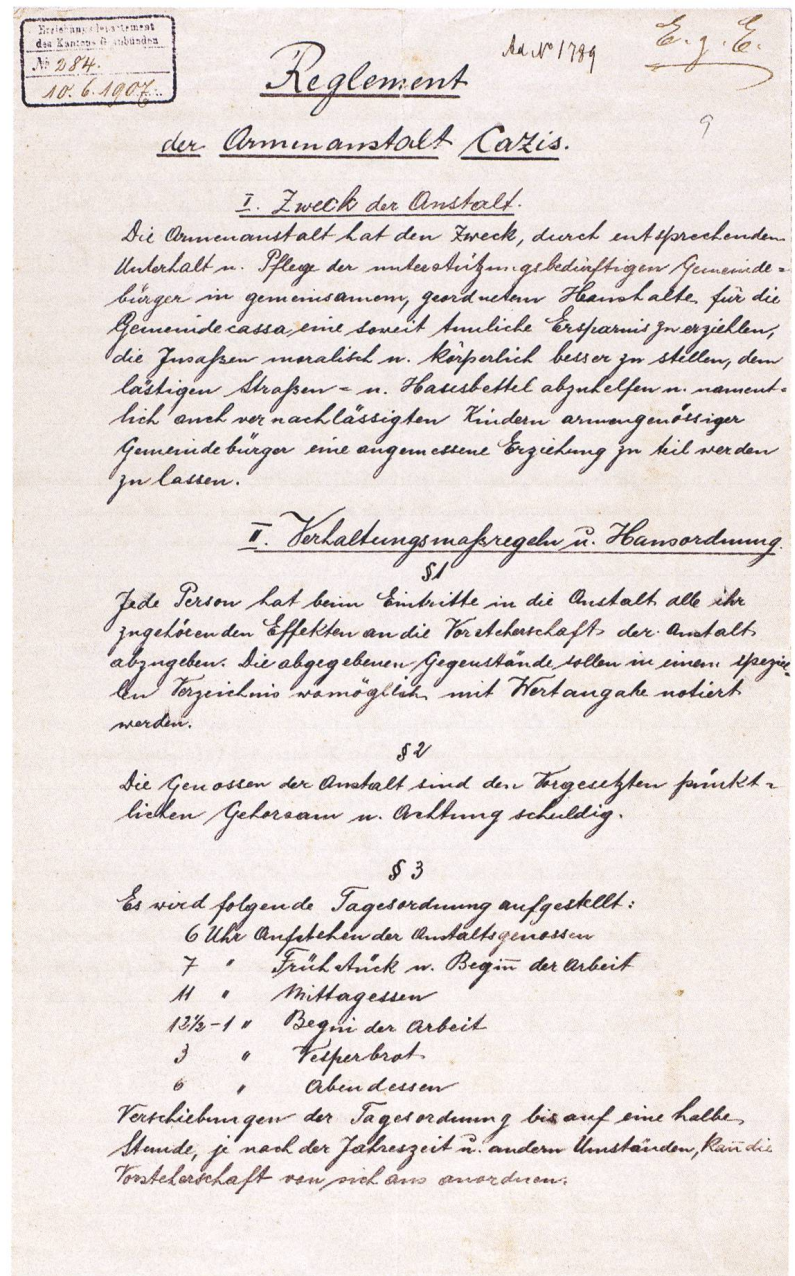


Abbildung 28: Erst am 26. August 1906 beschloss die Gemeindeversammlung das von Zucht, Ordnung und Disziplin geprägte Reglement des Armenhauses. Es musste gemäss seiner Schlussbestimmung «in passenden Räumlichkeiten der Anstalt angeschlagen und wenigstens einmal jährlich den Anstaltsgenossen sowie jeder in die Anstalt neu eintretenden Person abgelesen und eingeschärft werden».

Quelle: GAC, Schachtel «9. Armenwesen, allgemeine Fürsorge, 9.000–9.052».

der Insassen in anderen Anstalten enorme, kaum mehr tragbare Mehrkosten. Weil wegen Schwesternmangel die Leitung des Armenhauses durch das hiesige Dominikanerinnenkloster aussichtslos war, willigte Ingenbohl bis auf Weiteres in einen

<sup>238</sup> Ziff. I. des Anstaltsreglements (GAC, Schachtel «9. Armenwesen, allgemeine Fürsorge, 9.000–9.052»).



Verbleib in Cazis ein.<sup>239</sup> Erst 1965 ersetzte dann ein neuer Vertrag zwischen dem Institut und der Gemeinde jenen aus dem Jahre 1898. Ab 1. Mai 1969 schliesslich übernahm das Kloster der Dominikanerinnen in Cazis das Hauswesen und die Aufsicht im Bürgerheim. Zudem oblag die Verwaltung nunmehr einem durch die Gemeinde angestellten vollamtlichen Angestellten. Dessen Gehalt sowie die Entlohnung der beiden Schwestern mit einem Betrag von je 600.– Franken pro Monat verteuerten den Betrieb gegenüber früher entschieden.<sup>240</sup>

Die Fürsorgekommission der Gemeinde Cazis bzw. der Gemeinderat fuhren denn auch schwergewichtig auf der finanziellen Argumentationschiene, als es um die Bewilligung bzw. die Finanzierung eines Neubaus ging. Die teuren auswärtigen Unterstützungsfälle könne man nicht mehr zum Vorteil der Armenkasse heimrufen, weil ein Aufenthalt im Armenhaus nicht mehr zugemutet werden könne. Beim Status quo bliebe der Gemeinde nichts anderes übrig, als wenigstens zehn von den Insassen nach Realta zu verlegen, wo die Anstaltskosten aber im Gegensatz zum Armenhaus (2.50 Franken pro Tag und Person)<sup>241</sup> mit 5.– Franken berechnet würden. Sie müsste inskünftig die Unterstützungsbedürftigen nur noch auswärts unterstützen und in auswärtigen Heimen und Anstalten mit unerschwinglichen Aufwendungen versorgen, womit sich die Gemeinde aber in absehbarer Zeit nicht mehr aus ihrer prekären Finanzlage herausarbeiten und sich aus der kantona-

len Kontrolle befreien könnte.<sup>242</sup> Die Gemeindeverwaltungskontrolle teilte die ökonomischen Bedenken der Gemeinde: «Die Erfahrung lehrt [...], dass die Unterbringung im Gemeindearmenhaus (und besonders noch dort, wo dieses von Schwestern geführt wird), viel vorteilhafter ist als in einem auswärtigen Altersheim. Zudem ist es in Armenfällen oft ganz gut, wenn eine Gemeinde mit der Heim-schaffungsmöglichkeit operieren kann. Leute, die selbstverschuldeterweise in Not geraten sind und bei gutem Willen sich wehren könnten, ziehen den Verzicht auf die Unterstützung einer eventuellen Heimschaffung vor.»<sup>243</sup> Der Kleine Rat liess sich von den Argumentationen überzeugen. Nachdem die Gemeindeversammlung am 15. November 1951 den Bau eines neuen Bürgerheims mit einem Kostenaufwand von 190 000.– Franken beschlossen hatte, stimmte er dem Gesuch für ein neues Armen- und Bürgerhaus zu.<sup>244</sup> Das Projekt sollte 28 Insassen Platz bieten und unterstützungsbedürftigen älteren Leuten der Gemeinde Cazis wie auch einigen auswärtigen Armengenössigen und selbst zahlenden Anstaltsbewohnerinnen und -bewohnern eine Aufnahme ermöglichen, um den Betrieb wirtschaftlicher zu gestalten. Auch sollte das neue Bürgerheim in der Nähe der grösstenteils brachliegenden Bürgerlösser gebaut werden, um den Heiminsassen genügend Beschäftigung bieten zu können.

Eine Kontroverse entspann sich bei der Frage der Finanzierung, d. h. genauer, ob und allenfalls wie viel Mittel des Armenfonds hierfür in Anspruch genommen werden dürften. Ende 1949 belief sich der Armenfonds der Gemeinde auf gut 157 000.– Franken, wovon 80 600.– Franken beim Kanton und 68 000.– Franken bei der politischen Gemeinde angelegt waren. In selbst eingestandener Unkenntnis einer empfehlenswerten Praxis hinsichtlich der Freigabe von Geldern des Armenfonds zur Errichtung von Armenhäusern sprach sich die Gemeindeverwaltungskontrolle für einen Betrag von 50 000 bis 70 000.– Franken anstatt der von der Gemeinde beantragten 150 000.– Franken

<sup>239</sup> Vgl. zum Schriftenwechsel zwischen der Fürsorgekommission Cazis und dem «Institut der barmherzigen Schwestern vom heiligen Kreuze Ingenbohl» in Schwyz GAC, Schachtel «9. Armenwesen, allgemeine Fürsorge, 9.000–9.052».

<sup>240</sup> Vertrag vom 3. Januar 1969; er wurde 1977 durch einen neuen ersetzt (GAC, «9. Armenwesen, allgemeine Fürsorge, 9.000–9.052»).

<sup>241</sup> Die Tagestaxen mussten in den folgenden Jahren mehrmals der stark steigenden Teuerung angepasst werden. So betrugen sie etwa 1979 nach einer erneuten Erhöhung 23.50 Franken für Bürger und Gemeindegewohner bzw. 24.50 Franken für auswärtige Pensionäre (GAC, Schachtel «9. Armenwesen, allgemeine Fürsorge 9.000 bis 9.052»). Noch heute erhalten in der Gemeinde Cazis wohnhafte Bürger eine Reduktion von 10 Prozent auf die niedrigste zu verrechnende Pensionstaxe (zurzeit von 12.– Franken/Tag) (vgl. [https://www.heim-stmartin.ch/files/media/cdn.php?params=%7B%22id%22%3A%22MDB-d559fa5a-2d62-478e-895c-ebab8d8de265-MDB%22%2C%22type%22%3A%22stream%22%2C%22date%22%3A%221581329795%22%7D&Tarifreglement2020\\_inkl.Unterschriften.pdf](https://www.heim-stmartin.ch/files/media/cdn.php?params=%7B%22id%22%3A%22MDB-d559fa5a-2d62-478e-895c-ebab8d8de265-MDB%22%2C%22type%22%3A%22stream%22%2C%22date%22%3A%221581329795%22%7D&Tarifreglement2020_inkl.Unterschriften.pdf) [zuletzt besucht am 24.07.2020]).

<sup>242</sup> Vgl. Schreiben der Fürsorgekommission Cazis vom 5. Februar 1951 und der Gemeindekanzlei Cazis vom 22. Mai 1951 (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 5).

<sup>243</sup> Schreiben der Gemeindeverwaltungskontrolle vom 22. Februar 1951 (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 5).

<sup>244</sup> RB vom 2. Januar 1953, Protokoll Nr. 10 (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 5). Gemäss Jahresrechnung der Gemeinde pro 1953 veranschlagte der Neubau des Bürgerheims 168 638.85 Franken, woran unter anderem die Bürgergemeinde einen Beitrag von 12 000.– Franken leistete und Geldsammlungen 16 000.– Franken beitrugen.



aus. Die kantonale Aufsichtsstelle liess die Argumentation der Gemeinde nicht gelten, dass mit der fortschreitenden Geldentwertung die Wandlung eines Geldguthabens in Form eines Fonds in ein Realguthaben in Form eines Bürgerheims sich günstig auswirken werde. Mit Beschluss vom 14. Juli 1951 schloss sich der Kleine Rat diesen Bedenken an und bewilligte der Gemeinde, ihrem Armenfonds 70 000.– Franken für den Bau des neuen Armen- und Bürgerhauses zu entnehmen.<sup>245</sup> Sie wurde dazu verpflichtet, diesen Fonds innert 20 Jahren nach Vollendung des Baus wieder auf seine ursprüngliche Höhe zu äufnen.<sup>246</sup> Mit der Begründung, dass sie den Bürgerheimbetrieb selbsttragend, also ohne die allgemeine Verwaltungsrechnung zu belasten, gestalten wolle, ersuchte die Gemeinde den Kleinen Rat im November 1955, von der 20-jährigen Auflage Umgang zu nehmen, weil die Belastung der Betriebsrechnung mit einer Annuität von 4 700.– Franken<sup>247</sup> eine grosse Bürde darstelle. Die Gemeindeverwaltungskontrolle nahm dazu mit finanzrechtlichen Argumenten Stellung. Weder die Betriebsrechnung des Armenhauses noch das Konto «Armenwesen» werde mit der jährlichen Rückzahlung an den Armenfonds belastet, da es sich dabei lediglich um eine Verschiebung in den Vermögenskonten (z. B. Erhöhung der Anlagen des Armenfonds beim Kanton und Verminderung des Kassabestandes) handle. Das Konto «Armenwesen» werde vielmehr jährlich mit der Abschreibungsquote des in der Bilanz aufgeführten Aktivpostens «Bürgerheim St. Martin» belastet. Das Betriebsergebnis des Bürgerheims oder das Konto «Armenwesen» würden also nicht beeinflusst, ob nun das vom Armenfonds aufgenommene Darlehen zurückbezahlt werde oder nicht. Diese Rückzahlung wirke sich nur als Vermögensverschiebung aus.<sup>248</sup> Der Kleine Rat wich in seiner Entscheid vom 9. Dezember 1955 denn auch nicht ab von der der Gemeinde auferlegten Verpflichtung, für Verzinsung

des Armenfondsdarlehens bzw. Amortisation des Bürgerheims 4 700.– Franken einzusetzen.<sup>249</sup>

Schliesslich gab der Erlös aus dem alten Armenhaus in Höhe von rund 18 000.– Franken Anlass zu einer finanztechnischen Auseinandersetzung zwischen der Gemeindeverwaltungskontrolle und dem Kreisamt Thusis, welches das Armenwesen in der Gemeinde zu überwachen hatte.<sup>250</sup> Das Kreisamt vertrat den richtigen Standpunkt, das alte Armenhaus sei Bestandteil des Armengutes gewesen, weshalb der Verkaufserlös zur Äufnung des Armenfonds hätte verwendet werden müssen; er hätte somit nicht für den Bau des neuen Bürgerheims eingesetzt werden und einfach «nur so spurlos verschwinden» dürfen. In seiner Stellungnahme bestritt die Gemeindeverwaltungskontrolle merkwürdigerweise die Zugehörigkeit des alten Armenhauses zum Armengut. Demgegenüber stellte sie im selben Schreiben wiederum korrekt fest, dass das neue Bürgerheim so gut, wie es das frühere Armenhaus getan habe, der gleichen Aufgabe – eben dem Armenwesen – diene. Dabei übersah sie aber, dass das alte Armenhaus entgegen ihrer Behauptung sehr wohl in den Jahresrechnungen der Gemeinde im Inventar der amtlichen Armenpflege mit jeweils 18 000.– Franken aufgeführt war.<sup>251</sup> Dieser mutmassliche Verkaufserlös wurde denn auch im Finanzierungsplan für den Neubau des Bürgerheims eingesetzt.

Die optimistischen Erwartungen an das gemeindeeigene Bürgerheim erfüllten sich in den nächsten Jahren zur Zufriedenheit der Trägerschaft. Einen gewichtigen Anteil an dieser Entwicklung beanspruchte die Mehrheit von auswärtigen zahlenden Gästen. Aber auch ausgabenmässig ermöglichte der Heimbetrieb es der Gemeinde im Unterschied zu den von ihr auswärts zu Unterstützenden, die Aufwendungen für ihre armengemässigen Angehörigen zu kontrollieren und damit im Griff zu halten. Der neuen Institution kam damit neben einer einnahmenunterstützenden auch eine stark ausgabenmindernde Wirkung zu.

So konnte nicht nur die gemeindeeigene Geschäftsprüfungskommission, wie oben bereits er-

<sup>245</sup> Daneben unterstützte die Gemeinde den Bau mit einem Darlehen von rund 50 000.– Franken.

<sup>246</sup> RB vom 14. Juli 1951, Protokoll Nr. 1714 (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 9).

<sup>247</sup> Mit RB vom 15. Juli 1955 wurde die Verzinsung und Rückzahlung des Armenfondsdarlehens von 5 500.– Franken auf 4 700.– Franken reduziert (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 5).

<sup>248</sup> Schreiben der Gemeindeverwaltungskontrolle vom 29. November 1955 an das ED Graubünden (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 5).

<sup>249</sup> RB vom 9. Dezember 1955, Protokoll Nr. 2673 (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 9). Zusammen mit der Verzinsung und Rückzahlung der Hypothekarschuld bei der Darlehenskasse im Betrag von 2 000.– Franken wurde die Gemeinde verpflichtet, jährlich mindestens 6 000.– Franken in der Betriebsrechnung einzusetzen.

<sup>250</sup> Vgl. § 13 lit. a AO 1857.

<sup>251</sup> Vgl. StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 5.



wähnt, sondern auch die Fürsorgekommission schon nach einem Jahr Betrieb befriedigt feststellen, dass sich das Heim für die Gemeinde, welche für ihre Bürger 1.50 Franken pro Tag bezahle, finanziell günstig auswirke. Alle übrigen Kosten für Lebensmittel usw. bestritt das Heim ebenso aus Kostgeldeinnahmen wie auch die Verzinsung und Amortisation des Darlehens der Gemeinde für den Neubau. «Mit dem neuen Bürgerheim kann wohl die ganze Gemeinde vollauf zufrieden sein, denn dieses wirkt sich sichtlich als ein Segen aus für die Bedürftigen und für die Gemeinde».<sup>252</sup> Mit diesem erfreulichen Fazit beschloss die Fürsorgekommission ihre Sitzung vom 30. Dezember 1954 in den Räumlichkeiten der neuen Gemeindeinstitution.

Bereits in seiner ersten Betriebsperiode (8. Dezember 1953 bis 31. Dezember 1954) sah sich das Bürgerheim in der Lage, den Einnahmenüberschuss von 1 260.78 Franken zugunsten der Gemeinderechnung abzuliefern. Dabei trugen die Erlöse von auswärtigen Bewohnerinnen und Bewohnern mit 13 219.60 Franken über 60 Prozent an den Gesamteinnahmen von 21 833.55 Franken bei. Schon ein Jahr später konnten die Aufwendungen für Zinsen, Amortisation und Neuanschaffungen für das Bürgerheim im Betrag von 13 000.– Franken allein aus dem Betrieb erwirtschaftet werden. Die positiven Rechnungsabschlüsse wiederholten sich in den folgenden Jahren in aller Regel (1962: 7 060.96 Franken; 1970: 2 418.70 Franken; 1971: 17 617.18 Franken; 1973: 89 879.90 Franken; 1975: 112 428.35 Franken)<sup>253</sup>; sie trugen damit massgeblich zur vorteilhaften Entwicklung im Armenwesen der Gemeinde bei.<sup>254</sup> So konnte denn auch das Bürgerheim, welches in den Vorjahren jeweils mit einem Wert von 100 000 Franken bis 120 000 Franken bilanziert war, im Jahr 1970 auf 1 Franken abgeschrieben werden.

Die Gewinnablieferungen an die Gemeinde<sup>255</sup> verwandelten sich ab etwa den 1980er-Jahren in regelmässige Defizite. Der Ertrag ging in dem

Masse zurück, wie der anstaltseigene Gutsbetrieb mit Kuhstall, Schweinestall und Garten, aber auch die Küche aus rechtlichen (und unter anderem auch hygienischen) Gründen nicht mehr durch eigenes Personal bzw. Heimbewohnerinnen und -bewohner unterhalten und betrieben werden durften. Der hohe Personalaufwand (2 394 446.12 Franken) frass z. B. 2019 den Betriebsertrag (Erträge aus Lieferungen und Leistungen) (3 178 202.30 Franken) grösstenteils weg.<sup>256</sup>

Rückblickend bewahrheitete sich die Voraussage, welche die Geschäftsprüfungskommission bereits ein Jahr nach der Inbetriebnahme des neuen Bürgerheims tätigte. In ihrem Bericht von 1954 pries sie die glückliche Vollendung des Bürgerheims, «auf das die Gemeinde stolz sein darf, hat sie doch damit innert kürzester Zeit eines ihrer segensreichsten Sozialwerke geschaffen».<sup>257</sup> Die Institution wirkte sich nicht nur zum Wohle der ortsansässigen und auswärtigen Bewohnerinnen und Bewohner aus; die langjährigen Gewinnablieferungen kamen natürlich auch den Gemeindefinanzen zugute. So war es denn massgeblich der neuen Einrichtung zuzuschreiben, dass sich auch in Cazis das Armenwesen nach und nach zu einem Verwaltungszweig entwickelte, der ausgabenmässig von anderen Verwaltungsbereichen (wie etwa von der allgemeinen Verwaltung, vom Finanzwesen, dem Waldwesen, dem Strassenwesen, dem Bauwesen und ganz ausgeprägt vom Schulwesen) übertroffen wurde. Neben den günstigen Beherbergungsmöglichkeiten und tiefen Lohnkosten im neuen Bürgerheim waren dafür massgeblich auch die neuen Sozialleistungen der AHV und IV wie auch die anhaltende Hochkonjunktur der 1950er- und 1960er-Jahre mit ihren vielfältigen neuen Arbeitsmöglichkeiten verantwortlich. Diese Faktoren sorgten dafür, dass der Gemeinde beträchtliche Lasten für Armutsbedürftige abgenommen wurden.

Die weiteren Jahre bestätigten die gewonnenen Eindrücke, und das neue Bürgerheim entwickelte sich immer mehr zur anerkannten und geschätzten Einrichtung für ortsansässige und

<sup>252</sup> GAC, Buch 8.4.

<sup>253</sup> Vgl. die entsprechenden Jahresrechnungen (GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.501/a»).

<sup>254</sup> Der erfolgreich wirtschaftende Heimbetrieb war aber auch der hauptsächliche Grund dafür, dass die Gemeinde im Armenwesen (im Gegensatz zum Schulbereich) keine Finanzausgleichsbeiträge erhielt.

<sup>255</sup> Der Bürgergemeinde widerstrebte allerdings, die Überschüsse der politischen Gemeinde abzuliefern, ohne dass diese zwecks Rückzahlung der seinerzeit vom Kanton übernommenen Defizite verwendet würden (AN vom 9. April 1973 [StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 6]).

<sup>256</sup> Vgl. Homepage Alters- und Pflegeheim St. Martin, Erfolgsrechnung 2019 (file:///C:/Users/galie/Downloads/Jahresrechnung2019Alters-undPflegeheimSt.Martin%20(2).pdf [zuletzt besucht am 28.07.2020]).

<sup>257</sup> Bericht der GPK pro 1953 und auch pro 1959 bei wieder steigenden Armenausgaben: «Die Ausgaben im Armenwesen wären ohne dieses Heim noch bedeutend grösser» (jeweils GAC, Schachtel «1. Gemeindeverwaltung und Behörden, 1.503»).



auch auswärtige Bewohnerinnen und Bewohner. 1982 schliesslich wurde das Alters- und Pflegeheim erweitert und modernisiert. Aus finanzierungstechnischer Sicht ist erwähnenswert, dass im Vorfeld des Projektes der Gemeinde eröffnet wurde, es dürften allfällige Mittel aus dem Armenfonds, welche aus Erbschaftssteuern stammen, entnommen werden.<sup>258</sup> Zudem bedingte sich die Bürgergemeinde im Zusammenhang mit der unentgeltlichen Bodenabtretung an die politische Gemeinde<sup>259</sup> aus, dass eigene Bürger bei der Aufnahme ins Heim bevorzugt behandelt wurden und zudem die Aufenthaltskosten im Altersheim für Bürgerinnen und Bürger 90 Prozent des Aufwands für die übrigen Hausbewohnerinnen und -bewohner nicht übersteigen durften. Noch heute erhalten in der Gemeinde wohnhafte Bürgerinnen und Bürger eine Reduktion von 10 Prozent auf die niedrigste zu verrechnende Pensionstaxe (zurzeit bedeutet das eine Ermässigung von 12.– Franken pro Tag).<sup>260</sup>

Mit einem weiteren Um- und Erneuerungsbau 60 Jahre nach seiner Eröffnung verfügt das nunmehr regional ausgerichtete Heim seit 2013 neben grosszügigen Aufenthaltsräumen über 22 Einbettzimmer und vier Zweibettstudios. Die operativen Aufgaben werden heute vom Gemeindevorstand Cazis an die Geschäftsleitung delegiert.

#### *6.3.6. Kurzfazit: Gemeindeeigenes Armenhaus bzw. Bürgerheim als finanzwirksames Instrument der Armutsbekämpfung*

Die bereits besprochenen Beispielgemeinden Chur und Untervaz wiesen ungleiche armenrechtliche Organisationsmodelle auf: Während Chur streng zwischen der Unterstützung der Bürger (Bürgergemeinde) und jener der Nichtbürger (Einwohnergemeinde) mit je eigenem Armengut unterschied, verfolgte Untervaz einen praxisorientierten, von keinerlei Korporationsdünkel geprägten Ansatz. Schon fast widerwillig besorgte die

Bürgergemeinde jene Armenfälle, bei denen sich die Zuständigkeit der Einwohnergemeinde nicht rechtfertigen liess. Die einwohnerpolitischen Gegebenheiten sorgten in Untervaz für eine organisations- wie auch finanzierungsmässige Verzahnung zwischen den beiden Gemeinden im Armenwesen.

Einen demgegenüber nochmals anderen organisations- und finanzpolitischen Weg in der Armenunterstützung beschritt die Gemeinde Cazis. Mit Chur einte sie die klare organisatorische und aufgabenmässige Trennung zwischen politischer und Bürgergemeinde, wohingegen die Armenpflege vollständig der Einwohnergemeinde oblag. Im Unterschied zu Untervaz andererseits nahm die Bürgergemeinde in Cazis keine armenpolitischen Aufgaben wahr; das in Untervaz an den praktischen Anforderungen orientierte Nebeneinander von Bürger- und politischer Gemeinde fand in Cazis keine Parallele. Hingegen wurde hier das Armengut ebenso wie in Untervaz von der Einwohnergemeinde verwaltet, und ein Armenhaus bzw. Bürgerheim bildete ein zentrales Element in der Armenpflege.

In Cazis sorgte damit eine armen- bzw. sozialrechtliche Institution für die entscheidende Wende im Armenwesen der Gemeinde. Die kostengünstige Versorgung der eigenen Bedürftigen sowie die geringen Betriebs- und Verwaltungskosten des im Jahr 1953 eröffneten neuen Bürgerheims auf der einen, hohe Einnahmen der auswärtigen Heimbewohnerinnen und -bewohner auf der anderen Seite begünstigten die wirtschaftliche Entwicklung der Fürsorgeeinrichtung. Anders als in Untervaz, wo der Betrieb der Zementfabrik viele Armutsbedrohte vor dem Abgleiten in die Bedürftigkeit und damit die Gemeinde vor noch höheren Armenlasten bewahrte, stand der Gemeinde Cazis kein armutsverhindernder Industriebetrieb zur Seite. Sie musste ihre armenrechtlichen Anstrengungen darauf ausrichten, ihre Bedürftigen bei möglichst niedrigem Aufwand unter ihrer Aufsicht und Kontrolle zu halten. Die beiden Gemeinden verfolgten damit dasselbe Ziel mit unterschiedlichen Ansätzen. Während Untervaz mit dem Industriebetrieb gleichsam auf der Einnahmenseite ansetzte, legte Cazis seinen Schwerpunkt auf die Ausgabenseite. Letztlich führten beide Wege, natürlich mit Unterstützung des einsetzenden Konjunkturaufschwungs wie auch mithilfe des neuen Armengesetzes, zu einem zahlenmässigen Rückgang der Armutsbedürftigen und damit auch zu einer nachhaltig verbesserten ökonomischen Ausgangslage für die Gemeinden.

<sup>258</sup> Vgl. Aktennotiz des GI vom 25. November 1981 (StAGR Cazis, X 1 e 5, Mappe 6). Vgl. grundsätzlich zur Auflösung der Armenfonds im Zuge des kantonalen Unterstützungsgesetzes unten Kap. IX.5.3.

<sup>259</sup> Vgl. Abschn. 6.3.1.

<sup>260</sup> Vgl. Homepage Alters- und Pflegeheim St. Martin, Tarifreglement 2020 ([https://www.heim-stmartin.ch/files/media/cdn.php?params=%7B%22id%22%3A%22MDB-d559fa5a-2d62-478e-895c-ebab8d8de265-MDB%22%2C%22type%22%3A%22stream%22%2C%22date%22%3A%221581329795%22%7D&Tarifreglement2020\\_inkl.Unterschriften.pdf](https://www.heim-stmartin.ch/files/media/cdn.php?params=%7B%22id%22%3A%22MDB-d559fa5a-2d62-478e-895c-ebab8d8de265-MDB%22%2C%22type%22%3A%22stream%22%2C%22date%22%3A%221581329795%22%7D&Tarifreglement2020_inkl.Unterschriften.pdf) [zuletzt besucht am 28.07.2020]).



#### 6.4. St. Antönien-Castels: Ressourcenarme Berggemeinde

Abschliessend gilt mit St. Antönien das Augenmerk einer Gemeinde bzw. einem Seitental des Mittelp rä t t i g a u s mit einer Struktur, die sich von den bisherigen Beispielgemeinden mehrfach unterscheidet.

##### 6.4.1. Schwierige Ausgangslage

Was die speziellen Verhältnisse dieses Ortes bzw. der «Talschaft» St. Antönien ausmachen, zeigt schon der einfache Blick auf einige Eckdaten dieser klassischen Walsersiedlung mit weit verstreuten Höfen.

Bis zur Fusion im Jahr 1978 bildeten St. Antönien-Ascharina, St. Antönien-Rüti und St. Antönien-Castels je eigenständige politische Gebilde. St. Antönien-Castels hob sich von den beiden anderen in mehrfacher Hinsicht ab. So wies diese Gemeinde mit 2 839 Hektar die grösste Gesamt- und mit 565 Hektar die grösste unproduktive Fläche auf. Von näherer armenrechtlicher Bedeutung war die Tatsache, dass in Castels und Rüti die Alpen privaten Genossenschaften gehörten, sie also im Privatbesitz der Nutzungsberechtigten standen, während Ascharina nicht nur über mehr Wald, sondern auch über eine gemeindeeigene Alp und im Gegensatz zum alp- und weidlosen Castels damit über ein ungleich grösseres Vermögenssubstrat verfügte.<sup>261</sup> Auch lässt die geringe Einwohnerzahl von 134 Personen im Jahr 1970 (gleich viele wie Ascharina; Rüti: 95), wovon 26 in der Land- und Forstwirtschaft als Kleinstbetriebe tätig, bereits erahnen, dass Castels sich zwar sehr schwertat, selber ein ausreichendes Armengut aufzubauen, dies aber über andere Wege zu kompensieren versuchte.

Diese Rahmenbedingungen machten St. Antönien-Castels zu einer typischen kleinen Bündner Berggemeinde, die bei einem geringen Steuersubstrat, hohen Schulkosten und darüber hinaus aufwendigen Lawinenverbauungen ihren finanziellen Verpflichtungen nur mit allergrösster Mühe nachkommen konnte. St. Antönien-Castels gehörte denn auch, wie Untervaz und Cazis, zu den 40 bis 45 ärmsten Gemeinden, welche vom Kanton unterstützt werden mussten.

Die drei genannten St. Antönier Gemeinden bildeten unter der Bezeichnung «Talschaft St. An-

tönien» jahrzehntelang eine eigentliche Einheit. Verschiedene Aufgaben wie die Stromversorgung, das Schul- und das Strassenwesen, das Feuerwehrwesen, aber auch die Kirche, das Kur- und Verkehrsvereins- oder das Zivilstandswesen besorgten sie gemeinsam. Diese enge Zusammenarbeit und die sie prägende Finanzschwäche liessen Rüti und Castels im Jahr 1978 zur Gemeinde St. Antönien fusionieren.<sup>262</sup> Die schon erwähnten besonderen Verhältnisse am Nutzungsvermögen bildeten den Hauptgrund, dass sich St. Antönien-Ascharina an dieser Gemeindevereinigung nicht beteiligen mochte. Vor allem die Befürchtung, dass man durch den Zusammenschluss in den Holzbezugsrechten zu stark eingeschränkt würde, verhinderten eine Zustimmung. Dennoch schlossen sich die beiden Gemeinden 2007 zur neuen Gemeinde St. Antönien zusammen, die ihrerseits durch die Fusion mit Luzein im Jahr 2016 in der gleichnamigen Gemeinde aufgegangen ist.

Aus armenspezifischer Sicht drängt sich die Frage auf, ob eine solch ressourcenarme Gemeinde wie St. Antönien-Castels sich bei der Organisation und Finanzierung des Armenwesens im Vergleich zu den schon beobachteten vor spezielle Herausforderungen gestellt sah.

##### 6.4.2. Die Vermögenslosigkeit bestimmt die armenrechtliche Zuständigkeit

Es ist an früherer Stelle ausführlich dargelegt worden, dass viele Gemeinden bis weit ins 20. Jahrhundert, wenn überhaupt, nur zurückhaltend direkte Steuern erhoben.<sup>263</sup> Die Ausgaben der Gemeinden wurden vor allem mit Erträgen aus dem Nutzungsvermögen bestritten. Konnten viele Gemeinden (wie etwa ausgeprägt das näher betrachtete Untervaz, aber auch Cazis) vor allem auf ihre Einnahmen aus dem Wald zählen (auch wenn diese starken Konjunkturschwankungen ausgesetzt waren), fehlte in Castels mangels eigenem Nutzungsvermögen diese Einnahmequelle fast ganz. Diesem Umstand zum Trotz erhob die Gemeinde nur das Minimum der vom Kanton für Defizitgemeinden geforderten direkten Steuern.<sup>264</sup>

<sup>262</sup> Während sich am 10. August 1978 Rüti mit fünf gegen vier Stimmen dafür aussprach, stimmte am folgenden Tag Castels der Fusion mit 10 gegen eine Stimme zu (GRP Mai 1978, S. 590, 591).

<sup>263</sup> Vgl. Kap. IV.6.2.2.

<sup>264</sup> So machte 1944/45 die Vermögenssteuer von 4 Promille mit 3 303.58 Franken etwa ein Viertel der Gesamteinnahmen von 13 830.– Franken aus (Erwerbssteuer 1,6 Promille, dazu auch eine Virilststeuer von 2.– Franken, eine

<sup>261</sup> In Castels stand auch sämtlicher Wald im Privateigentum.



Deren Einnahmen vermochten denn auch während vieler Jahre nicht einmal den negativen Rechnungssaldo der Armenunterstützungen zu decken: So standen etwa 1947/48 Steuereinnahmen von 6 120.31 Franken Unterstützungsleistungen von 21 957.56 Franken (was praktisch dem Rechnungssaldo der Armenpflege entsprach) gegenüber.<sup>265</sup> Zwar erhob die Gemeinde eine Vielzahl von verschiedenen Steuern (Vermögens-, Erwerbs-, Viril-, Grund-, Vieh-, Haushaltungs- oder Hundesteuer), doch mit der kleinen (und stetig abnehmenden) Anzahl Beschäftigter bzw. Steuerpflichtiger in der Gemeinde<sup>266</sup> konnten die Verwaltungsausgaben in aller Regel nur zu einem Bruchteil mit Steuereinnahmen gedeckt werden. Wie andere vergleichbare Gemeinden war St. Antönien-Castels deshalb gezwungen, auf alle möglichen Gemeindeleistungen eine Abgabe zu erheben (z.B. ein Kamin-geld, Taxen für Ackerbaugeräte, «Signalflaggen»), was den Gemeindehaushalt aber nicht spürbar verbesserte. Die «finanzielle Ohnmacht»<sup>267</sup> der Gemeinde war bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts offenkundig.

Die Bilanz von Castels wies denn auch stets nur geringe Reinvermögen aus, so etwa in der Jahresrechnung 1946 ein solches von 22 098.31 Franken oder im Jahr 1951 von 53 087.75 Franken, um in den 1960er- und 1970er-Jahren teilweise wiederum auf gegen die Hälfte dieses Vermögenswertes zu fallen.<sup>268</sup> Es fehlte Castels demnach von jeher an einer ausreichenden Vermögensbasis, um etwa die grossen Armenlasten zu bestreiten. Dies

war denn auch der Hauptgrund, dass sich hier der Bürgergemeinde zu keiner Zeit die Alternative eröffnete, diese Aufgabe als selbstständige Korporation wahrzunehmen. Die Bürgergemeinde spielte in St. Antönien im Armenwesen zu keiner Zeit eine entscheidende Rolle. Ihr verblieb einzig das Einbürgerungswesen als eigenverantwortliche Angelegenheit. Die Armenpflege bildete damit stets einen Verwaltungszweig der politischen oder Einwohnergemeinde.

#### 6.4.3. Einbürgerungstaxen als wichtigste Finanzierungsquelle für das Armenwesen

Gezwungenermassen waren die Armenlasten in einer Kleinstgemeinde wie St. Antönien-Castels eine besondere Bürde für die Einwohner und beanspruchten wie anderswo einen wesentlichen Anteil an den gesamten Verwaltungsausgaben.<sup>269</sup> Die Gemeinde sah sich veranlasst, das armenrechtliche Rechnungsdefizit über die ordentliche Betriebsrechnung auszugleichen. Die Entwicklung der Unterstützungsausgaben verlief ähnlich wie in den beiden schon beschriebenen und auch in anderen Gemeinden, weshalb sich die Ausführungen zu St. Antönien-Castels im Wesentlichen auf die Einbürgerungspraxis als besonderes Vehikel der Mittelbeschaffung beschränken können.

Gleich wie vielenorts auch, war die Äufnung eines Armenfonds und dessen Mehrung in St. Antönien-Castels ein schwieriges Unterfangen. Es fehlte der Gemeinde im Gegensatz vor allem zu Ascharina, aber auch zu St. Antönien-Rüti, wo 1853 «der Erlös von 5 Kuhweiden im Betrag von Fr. 21.25 Rp. alljährlich zum Armengut verwendet werden» sollte<sup>270</sup> – mangels gemeindeeigener Weiden an solchen Einnahmemöglichkeiten aus dem Nutzungsvermögen. Das «Inventar der amtlichen Armenpflege» wies denn auch etwa 1903 nur ein kleines Kapital in Höhe von 6 865.50 Franken auf.<sup>271</sup> Sporadische ausserordentliche Einnahmen wie etwa ein Beitrag der Gemeinde von 3 200.– Franken zur Vermehrung des Armenfonds im Jahr 1906 waren wenig geeignet, die Armenpflege auf nachhaltige Weise zu sanieren. Erschwerend kam hinzu, dass St. Antönien-Castels

---

Grundsteuer von 1 Promille, eine Viehsteuer von 4 Promille, eine Haushaltungssteuer von 6.– Franken und eine Hundesteuer. In den 1950er-Jahren trugen dann die Quellensteuern von Fremdarbeitern für die Lawinenverbauung einen grösseren Anteil an den Gesamteinnahmen ein, so 1955/56 3 123.75 Franken von 23 212.20 Franken Gesamteinnahmen (StAGR St. Antönien-Castels, X 1 e 5, Mappe 1). Noch 1975 und 1976, also kurz vor der Fusion mit St. Antönien-Rüti, zeigten sich die bescheidenen Einnahmemöglichkeiten der Gemeinde; so betrug etwa das Aufkommen aus der Kantonssteuer der natürlichen und juristischen Personen im Durchschnitt der Jahre 1975 und 1976 je Kopf der Bevölkerung 351.– Franken (in Rüti gar 175.– Franken) bei einem kantonalen Durchschnitt von 996.– Franken (StAGR St. Antönien-Castels X 1 e 5, Mappe 3).

<sup>265</sup> StAGR St. Antönien-Castels, X 1 e 5, Mappe 18.

<sup>266</sup> 1950: 78; 1960: 57; 1970: 53 (StAGR St. Antönien-Castels, X 1 e 5, Mappe 18).

<sup>267</sup> So die kantonale Gemeindeverwaltungs-kontrolle in ihrem Bericht zur Jahresrechnung 1951/52 (StAGR St. Antönien-Castels, X 1 e 5, Mappe 18).

<sup>268</sup> Vgl. entsprechende Jahresberichte (StAGR St. Antönien-Castels, X 1 e 5, Mappe 1).

<sup>269</sup> So betrugen sie etwa im Rechnungsjahr 1944/45 mit 14 224.14 Franken mehr als die Hälfte der Verwaltungsausgaben von 27 171.26 Franken (1955/56: 13 409.70 Franken zu 33 834.42 Franken; 1960: 10 336.75 Franken zu 43 820.80 Franken [StAGR St. Antönien-Castels X 1 e 5, Mappe 1]).

<sup>270</sup> BM 1855, S. 108.

<sup>271</sup> GASTa, Schachtel «II B 9».



nicht wie verschiedene Gemeinden (so Untervaz und vor allem Cazis) über ein eigenes Armenhaus verfügte, in dem sie ihre bedürftigen Bürger kostengünstig hätte unterbringen können. Weil in Castels also fast jegliche Vermögensressourcen und damit ein Armengut fehlten, war die Gemeinde gezwungen, andere Finanzierungsquellen für die Unterstützung ihrer Bürger zu erschliessen, um das Fehlende zu kompensieren.

Wie verschiedene vergleichbare finanzschwache Gemeinden fand St. Antönien-Castels einen Erfolg versprechenden Ausweg in einer verstärkten Einbürgerungspraxis. Die damit verbundenen Einnahmen in Form von Einbürgerungstaxen sollten zur Finanzierung des Armenwesens wesentlich beitragen. Gleich wie die Nachbargemeinde Rüti bürdete sich auch Castels mit dem «Einkauf» von so manchen heimatlosen Familien und Personen eine potenziell schwere Armenlast auf. Der Korrespondent des Bündnerischen Monatsblatts stellte 1855 denn auch etwas sarkastisch fest: «Wenn vor einigen Jahrzehnten Jemand heimatlos war, der brauchte nur nach St. Antönien zu gehen, wo er eine Heimat wohlfeilen Kaufs erhielt.»<sup>272</sup> So wurden zwischen 1811 und 1948 in Castels 27 Personen, teilweise samt ihren Familien, eingebürgert (genau gleich viele wie in St. Antönien-Rüti),<sup>273</sup> ohne natürlich je die Absicht zu haben, daselbst Wohnsitz zu nehmen. Die Einbürgerungen fanden in zwei Phasen statt. Nach mehreren Bewilligungen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts trat bis in die 1940er-Jahre ein langer Unterbruch ein. Frühere schlechte Erfahrungen mit Einbürgerungen hatten die Gemeinde zwischenzeitlich offenbar zu einem Umdenken bewogen und liess sie zurückhaltender werden. So wurde etwa das Einbürgerungsgesuch eines Joseph Brandner aus Tirol an der Bürgerversammlung vom 19. Juni 1930 deutlich abgelehnt: «In Erfahrung, dass unsere Gemeinde mit Einbürgerungen schlechte Geschäfte gemacht hat, wird mit 23 gegen 1 Stimme das Gesuch abgewiesen.»<sup>274</sup> Man war sich offenbar einig, das Risiko hoher künftiger Armenlasten nicht mehr einzugehen.

Angesichts steigender Gemeindefizite und finanzieller Abhängigkeit vom Kanton verblassten die Bedenken aber zusehends und traten in den Hintergrund. Mit der Aussicht auf namhafte Ein-

bürgerungstaxen schien das Risiko späterer Armenlasten vertretbar. Die Folge war allein in den 1940er-Jahren mit 13 bewilligten Gesuchen für hiesige Verhältnisse eine eigentliche Einbürgerungswelle. Die in jenen Jahren verbuchten Einnahmen aus den Einbürgerungstaxen hellten die Gemeindefrechnung wesentlich auf.<sup>275</sup> Dies zeigt der beispielhafte Blick auf die Jahresrechnung 1945/46. Während die Gemeinde per 12. Oktober 1944 über ein Reinvermögen von 11 314.59 Franken verfügte, betrugen allein die ebenfalls in der Bilanz aufgeführten Einbürgerungstaxen in jenem Jahr hohe 12 200.– Franken, womit sich das Gemeindefizit mit ca. 13 342.– Franken um einiges erträglicher gestaltete. Schon im Jahr vorher und zwei Jahre danach verschönerten zwei Integrationsfälle mit einer Einbürgerungstaxe von je 6 000.– Franken das Bilanzbild auf entscheidende Weise.

Die hohen Einbürgerungstaxen hatten die gewünschte Wirkung; sie verliehen der Armenpflege eine breitere Unterstützungsbasis. Wies der Armenfonds 1945/46 noch 10 833.– Franken auf, so erhöhte er sich in den unmittelbar darauffolgenden Jahren markant. Die Aktiven von 57 511.55 Franken im Jahr 1950 waren hauptsächlich bei der Standeskasse Graubünden (35 100.– Franken) und bei der politischen Gemeinde (12 110.– Franken) angelegt. Öffentlich-rechtliche Institutionen hatten die frühere Anlage und Sicherstellung der Kapitalien bei Privaten<sup>276</sup> weitgehend abgelöst. Danach stabilisierte sich der Fonds bis in die 1970er-Jahre zwischen 60 000.– Franken und 65 000.– Franken,<sup>277</sup> um in der Eröffnungsbilanz per 1. Januar 1979 der fusionierenden Gemeinden Castels und Rüti 69 355.60 Franken zu betragen.<sup>278</sup>

<sup>275</sup> Vgl. jeweilige Jahresrechnungen (StAGR, St. Antönien-Castels, X 1 e 5, Mappe 1).

<sup>276</sup> So war etwa 1906 das Kapital in Höhe von 15 893.49 Franken bei neun Privatpersonen und als Obligation (5 000.– Franken) bei der Stadt Chur sichergestellt (GASTa, Schachtel «II B 8»). Diese Praxis widersprach der Verordnung des Kleinen Rates vom 15. Januar 1874 und vom 13. März 1914, wonach das Kapitalvermögen der Gemeinde sicher, d.h. beim Kanton selber, bei der Standeskasse oder bei der Kantonalbank, anzulegen sei (vgl. oben Kap. IV.7.2.1.).

<sup>277</sup> Vgl. entsprechende Jahresrechnungen (StAGR St. Antönien-Castels, X 1 e 5, Mappe 1).

<sup>278</sup> GASTa, Schachtel «II B 7c, Finanzwesen, JR 1979–2015».

<sup>272</sup> BM 1855, S. 107.

<sup>273</sup> StAGR Einbürgerungen 1801–1960 (1965), II. Teil Regesten/Verzeichnisse, S. 627–629.

<sup>274</sup> GASTa, Buch II C 1.4.



#### 6.4.4. Allmähliche Loslösung vom kantonalen Joch

Es waren in St. Antönien-Castels im Gegensatz zu vielen zwar ebenfalls kleinen, dafür aber waldreichen Gemeinden die fehlenden Einnahmen vor allem aus dieser Nutzungskategorie, welche der Gemeinde das finanzpolitische Leben und damit auch das Tragen ihrer Armenlasten schwer machten. So war denn auch Castels eine jener Gemeinden, für die der Kanton zwischen 1908 und 1957 mit 485 309.98 Franken nach den Gemeinden Surcuolm, Untervaz, Selma, Morissen und Braggio mit am meisten Defizitbeiträge leisten musste.<sup>279</sup> Dazu kam, dass in solchen Kleingebilden oft die fähigen Leute fehlten, um den immer komplexeren Verkehr mit den kantonalen Behörden und die administrativ aufwendigen Aufgaben wie etwa das Armenwesen zum Wohle der Gemeinde zu überschauen und zu bewältigen. So musste neben anderen ähnlich strukturierten Gemeinden (vor allem im Calancatal) 1950 auch in St. Antönien-Castels das Armenwesen vollständig durch die kantonale Gemeindeverwaltungskontrolle erledigt werden.<sup>280</sup>

In dieser finanziell schwierigen Situation tat rettende Hilfe doppelt not. Schon kurz nach Inkrafttreten des Armengesetzes 1955 konnte die Gemeindeverwaltungskontrolle denn auch feststellen, dass das Sinken der Nettoaufwendungen im Armenwesen – pro 1956/57 von 13 193.90 Franken auf noch 8 829.05 Franken – vor allem den Auswirkungen dieses neuen Gesetzes zuzuschreiben sei. Und schon 1970 hatten die Armenunterstützungen mit 3 844.95 Franken im Vergleich zu den Aufwendungen für das Schulwesen (31 077.– Franken) und jenen für das Strassenwesen (6 062.95 Franken) deutlich an Bedeutung eingebüsst. Zu dieser raschen Erholung trugen sodann die Finanzausgleichsbeiträge von 1958 bis 1977 im Betrag von jährlich 712 037.40 Franken entscheidend bei.<sup>281</sup> Die beiden kurz hintereinander eingeführten Entlastungsmassnahmen kamen für die kleine Berggemeinde einer wirtschaftlichen Wende gleich.

Die weitere finanzwirksame Entwicklung wie etwa die einsetzende Konjunkturerholung sorgte

zusätzlich dafür, dass die nunmehr fusionierte Gemeinde St. Antönien bereits 1979 einen Einnahmenüberschuss von 128 257.80 Franken ausweisen konnte. Dazu trugen unter anderem massgeblich höhere Eingänge an Spezialsteuern bei. Wenn sich auch die Nettoausgaben für das Armenwesen immer noch auf 18 136.50 Franken und damit knapp 5 Prozent der gesamten Verwaltungsausgaben beliefen, so hatten die verschiedenen Sanierungsmassnahmen und dazu optimistische Wirtschaftsaussichten ihre ausgabensenkende Wirkung nicht verfehlt; die vormals sorgenbeladene Fürsorge hatte sich in einen durchschnittlichen Verwaltungszweig verwandelt. Auch in verwaltungstechnischer Hinsicht konnte das Gemeindeinspektorat in seinem Bericht vom 4. Juni 1980 befriedigt feststellen, dass die neue Gemeinde mit Umsicht administriert werde.<sup>282</sup> Die Erholung setzte sich fort, sodass auch 1984 ein gutes Rechnungsergebnis ausgewiesen werden konnte.<sup>283</sup> Die Gemeinde verblieb aber weiterhin unter einer erhöhten Finanzaufsicht des Kantons.

Der Armenfonds schliesslich in Höhe von mittlerweile immerhin 91 978.10 Franken (per 31. Dezember 1983) wurde im Rahmen einer für alle Ausgleichsgemeinden durchgeführten Transaktion neu bei der Graubündner Kantonalbank in Form einer langfristigen, gut verzinslichen Termingeldanlage angelegt.<sup>284</sup> Die Unterstützungsmittel sollten damit auf eine dauerhaft gesicherte Grundlage gestellt werden.

#### 6.4.5. Kurzfazit: Armenbelastete Berggemeinde am kantonalen «Finanztropf»

Die Gemeinde St. Antönien-Castels steht beispielhaft für die grosse Zahl der damaligen kleinen und kleinsten, in aller Regel fast mittellosen Berggemeinden. Deren wirtschaftlich-finanzielle Situation widerspiegelte sich in ihren armenpolitischen Lasten. Im Gegensatz zu vielen anderen vergleichbaren Dorfschaften verfügte die kleine Berggemeinde aber über keinerlei Vermögenssubstrat, das als finanzielle Basis gedient hätte,

<sup>279</sup> Vgl. auch die Tabelle in Kap. IV.5.7.; gemäss Bericht über die Finanzlage der Gemeinden St. Antönien-Castels und St. Antönien-Rüti vom 31. August 1978 wurde die finanzschwache Gemeinde Castels bis dahin mit total 1 528 035.38 Franken unterstützt (StAGR St. Antönien-Castels, X 1 e 5, Mappe 3).

<sup>280</sup> Vgl. auch Kap. IV.5.3.

<sup>281</sup> Vgl. StAGR St. Antönien-Castels, X 1 e 5, Mappe 18.

<sup>282</sup> GASTA, Schachtel «II B 7c, Finanzwesen, JR 1979–2015».

<sup>283</sup> StAGR St. Antönien-Castels, X e 5, Mappe 18.

<sup>284</sup> Gleichzeitig wurde der bestehende Schulfonds aufgelöst und die nicht bei der Standesbuchhaltung angelegten Mittel dem übrigen Gemeindevermögen zugeführt. Seit Inkrafttreten des Gemeindegesetzes vom 28. April 1974 hatte der Schulfonds keine Bedeutung mehr, weil sämtliche Aufgaben im Zusammenhang mit dem Schulwesen Pflichtaufgaben der Gemeinde darstellten.



um die hohen Unterstützungsausgaben zu tragen. Es fehlten nicht nur die Einnahmen aus Wald- und Weidtaxen – die später erhobenen bescheidenen Steuereinnahmen vermochten ebenso wenig dazu beizutragen, die Verwaltungsausgaben zu decken, weshalb den Ausgaben praktisch keine Einnahmen gegenüberstanden. Im Gegensatz zu den beiden näher betrachteten Gemeinden Untervaz und Cazis mit ihren Armenhäusern bzw. Bürgerheimen stand St. Antönien-Castels ausserdem keine Einrichtung zur Verfügung, in welcher es seine Bedürftigen selbstbestimmt und unter eigener Kostenhoheit hätte unterbringen können. Angesichts der seit jeher fehlenden ökonomisch-institutionellen Grundlagen sah die Bürgergemeinde denn auch davon ab, sich in der Armenpflege zu engagieren; zu gross war ihre Abhängigkeit von der politischen Gemeinde.

Wie alle Gemeinden stand auch Castels aufgrund der Armenordnung von 1857 in der Pflicht, seine Bedürftigen zu unterstützen. Der alljährliche Ausfall der amtlichen Armenrechnung musste über die ordentliche Betriebsrechnung der Gemeinde ausgeglichen werden, was dieser aber anderweitig benötigte Finanzmittel entzog. Castels war damit mehr noch als andere Gemeinden auf die finanzielle (und auch administrative) Unterstützung des Kantons angewiesen. Dessen real- und wirtschaftspolitische Anstrengungen waren in jenen Jahrzehnten denn auch schwergewichtig darauf ausgerichtet, den kleinen, bedrängten Berggemeinden in den Randregionen das ökonomische Überleben zu sichern und ihnen mit entsprechenden finanziellen Unterstützungsinstrumenten unter die Arme zu greifen. St. Antönien-Castels war eine dieser Gemeinden, welche aus einer eigentlichen «Schirmherrschaft» des Kantons ganz besonderen Nutzen zogen. Mit dessen Wirksamwerden verlor das Armenwesen in der Gemeinde allmählich seine finanzpolitische Brisanz.

Die eingangs gestellte Frage, ob arme, ökonomisch «nackte» Berggemeinden wie St. Antönien-Castels sich besonderen armenpolitischen Herausforderungen gegenübersehen, kann zusammenfassend sowohl bejaht als auch verneint werden. Praktisch ohne eigene ökonomische Ressourcen machte sich diese Gemeinde völlig abhängig von der kantonalen Unterstützung etwa in Form von Defizitbeiträgen mit deren strengen Bedingungen und Auflagen. Die eigene Autonomie war damit auf ein Minimum reduziert. Andererseits konnte sich St. Antönien-Castels wie alle Gemeinden gewiss sein, dass der Kanton seiner

ihm gemäss der Armenordnung obliegenden subsidiären Unterstützungspflicht nachkam. Vereinfacht und aus einer streng finanzrechtlichen Optik konnte es für die Gemeinde deshalb keine entscheidende Rolle spielen, welchem Umstand ihre schwierige wirtschaftlich-finanzielle Lage hauptsächlich zuzuschreiben war – wie bei den meisten Gemeinden jener Zeit war aber auch in St. Antönien-Castels das Armenwesen ursächlich für die misslichen finanziellen Verhältnisse.

## **7. Fazit: Organisationsrechtliche Weichenstellungen; Erkenntnisse / Thesen**

Das Verhältnis zwischen den Bürgern und den Niedergelassenen lag nach dem Niederlassungsgesetz von 1853 im Argen. Streit und Bitterkeit beherrschten den sozialen Umgang in der Gemeinde. Die Bürger regierten in der Gemeinde uneingeschränkt, den Niedergelassenen standen keine Rechte zu, sondern allein die Pflicht, Steuern zu entrichten. Die Bündner Gemeinde war damit gleichbedeutend mit der Bürgergemeinde. Einigen klugen Köpfen wie etwa dem konservativen Politiker und Nationalrat ANDREAS RUDOLF VON PLANTA war bewusst, dass sich Graubünden von dieser Entwicklung abwenden musste, um das Gemeindewesen für die Aufgaben der Zukunft zu rüsten. Es galt zu verhindern, dass sich die Gemeinde zerteilte in eine mittellose politische Gemeinde, welcher die meisten öffentlichen Aufgaben zugewiesen wurden, auf der einen Seite und eine Bürgergemeinde mit nur noch einigen wenigen Reservatrechten, aber im Eigentum des Gemeindevermögens auf der anderen Seite. Der «Dualismus», der in anderen Kantonen zu unerfreulichen Zuständen geführt hatte, sollte Graubünden erspart bleiben. Hierfür aber mussten der wachsenden Zahl an Niedergelassenen in der Gemeinde weitgehende Stimmrechte und Mitanteile an Gemeinde- und Korporationsgütern zugestanden werden. Der Wurf gelang, wenn auch gegen heftige Widerstände; das Niederlassungsgesetz brach mit den unhaltbar gewordenen Schranken. Die zugezogenen Schweizer Bürger erhielten das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten politischer Natur und in allgemeinen Verwaltungsfragen sowie in Angelegenheiten, welche rein ökonomische Nutzungen betrafen. Darüber hinaus wurde ihnen der Mitgenuss am Gemeindevermögen, mit Ausnahme des Armengutes und der Gemeinde-



löser, eingeräumt. Den Bürgern verblieben mit der Verwaltung und Nutzung des Armengutes einige historisch begründete Rechte. Die fortschrittliche Regelung stellte die Niedergelassenen den Bürgern grundsätzlich gleich.

Wegen seiner Öffnung gegenüber den Nichtbürgern wurde das bündnerische Niederlassungsgesetz denn auch als das liberalste in der ganzen Eidgenossenschaft bezeichnet.<sup>285</sup> Diesem Befund kann zugestimmt werden, wenn damit die Rechtsstellung der Niedergelassenen angesprochen wird, welche die Minimalanforderungen der Bundesverfassung übertrafen. Wenn FRIEDRICH PIETH von einer «gesetzgeberischen Tat spricht, auf die Graubünden stolz sein darf»,<sup>286</sup> so wird er diesen Teilgehalt des Gesetzes im Auge gehabt haben, weniger hingegen die damit verknüpften strukturellen Folgen. Der Abschied des Grossen Rates an das Volk vom 26. Juli 1873 stellte in dieser Hinsicht nämlich nur vordergründig Klarheit her: «Der durchschlagende Grund für die Gewährung so weitgehender Nutzungs- und Stimmrechte an die Niedergelassenen liegt aber in der Absicht, einen einheitlichen Fortbestand und Ausbau unserer Gemeinden zu ermöglichen, im Gegensatz zu den nachteiligen, verderblichen Zuständen, wie sie in anderen Kantonen sich herausgebildet haben, wo durch eine Ausscheidung der Gemeindeangelegenheiten in solche mehr politischer Natur und in solche ökonomischer Natur sogenannte Einwohnergemeinden mit ganz getrennter Verwaltung entstanden sind.»<sup>287</sup> Die staatspolitische Entwicklung des bündnerischen Gemeindewesens sollte sich aber nicht derart konfliktfrei gestalten, wie sich dies die Protagonisten gewünscht hatten.

Die durch das Niederlassungsgesetz erfolgte Gabelung in eine Bürgergemeinde und in die neue politische Gemeinde kam zwar einer gewollten staatsrechtlichen Zäsur gleich. Umso heftiger wurde nun aber darüber gestritten, welche Rechte und Pflichten der Gesetzgeber den beiden Selbstverwaltungskörpern zuzuweisen beabsichtigt hatte bzw. darum, welcher Status der vom Niederlassungsgesetz gewollte sei. Hierin schuf das Gesetz mehr Verwirrung als Klarstellung und überliess vieles der kunstvollen Interpretation. Als Anstoss der jahrzehntelangen, mit juristischen und politischen Argumenten geführten Debatten diente die Frage nach der Eigentümerschaft am

Gemeindevermögen und damit auch am Armengut. Sie wurde vom Kleinen Rat letztlich zugunsten der Einheits- oder Einwohnergemeinde entschieden. Das unsichere Feld der Exegese war damit aber noch nicht verlassen, den «festen Boden der gesetzlichen Begriffsbestimmung»<sup>288</sup> hätte allein ein Gemeindegesetz schaffen können. Als der gesetzliche Durchbruch 1974 im dritten Anlauf endlich gelang, hatte die Eigentumsproblematik und mit ihr die Frage des staatsrechtlichen Verhältnisses zwischen der politischen und der Bürgergemeinde ihr früheres Konfliktpotenzial wenn nicht verloren, so doch weitgehend eingebüsst.

Rückblickend blieben dem Kanton mit der Ablehnung eines Gemeindedualismus viele staatsrechtliche Erschwernisse erspart. Nicht nur wäre die ohnehin schon bestehende, unheilvolle Zersplitterung des Bündner Gemeindewesens weiter gefördert worden, sondern darüber hinaus wäre die Funktion der Gemeinde als gemeinschafts- und solidaritätsstiftende staatliche Urzelle stark beeinträchtigt worden. Sowohl für den gesellschaftlichen Zusammenhalt als auch auf institutioneller Ebene erwies sich das Miteinander letztlich als die zukunftssträchtigere Alternative zum Nebeneinander.

Für das Bündner Armenwesen lag die hauptsächlichste Relevanz des Niederlassungsgesetzes darin, dass es die Zuständigkeit in organisatorische Bahnen lenkte. Weil die Besorgung der Gemeindearmenfürsorge durch die kantonale Verfassungs- und Gesetzgebung den politischen Gemeinden zur Pflicht gemacht wurde, soweit sie «nicht Sache der bürgerlichen Korporationen» war, bestand eine Kompetenzvermutung zugunsten der politischen Gemeinde. Die Klarstellung der institutionellen Verantwortlichkeit blieb aber vielfach eine bloss vermeintliche. In der Praxis bestanden noch jahrzehntelang Unklarheiten über die genauen Abgrenzungen, weil oft fraglich blieb, ob sich eine Bürgergemeinde zwecks Wahrnehmung ihrer Aufgaben überhaupt konstituiert hatte oder nicht. Angesichts der Vielfalt der Bürgergemeinden im Aufbau und in der Verwaltung wie auch hinsichtlich der Einwohnerzusammensetzung und des Vermögensbestands mochten diese Ungewissheiten nicht erstaunen.

Die vier armenpolitisch vertiefter betrachteten Gemeinden Chur, Untervaz, Cazis und St. Antönien-Castels haben mit ihren je unterschiedlichen

<sup>285</sup> So etwa MANATSCHAL (1914–1919), in: BM 1915, S. 117.

<sup>286</sup> PIETH (1982), S. 472.

<sup>287</sup> Abschied des Grossen Rates vom 26. Juli 1873, S. 5–6.

<sup>288</sup> B 1964 betreffend den Erlass eines Gemeindegesetzes, S. 153, 231.



staatsrechtlichen und sozialpolitischen wie auch ökonomischen Voraussetzungen diese Erkenntnis beispielhaft veranschaulicht. Die gewachsenen Gemeindestrukturen und die vorhandene Vermögensbasis diktierten zwar die Organisation und die Finanzierung des Armenwesens massgeblich. Sodann aber verleitete die hohe organisatorische Selbstständigkeit bei der armenpolitischen Aufgabenerfüllung viele Bürgergemeinden dazu, die Armenpflege weniger aus rationalen als vielmehr aus emotionalen Motiven weiterhin wahrzunehmen. Kaum eine Bürgergemeinde überliess die Betreuung ihrer bedürftigen Bürger freiwillig und ohne Not der politischen Gemeinde – zu stark war sie mit dieser historischen Kernaufgabe verbunden. Zudem befand sich die Bürgergemeinde finanzpolitisch ohnehin in einer Art komfortablen Lage, indem die Armenordnung von 1857 sie wenig verbindlich dazu anhielt, für ein ausreichendes Armengut zu sorgen. Die politische Gemeinde musste ihr gewissermassen den Rücken freihalten, indem sie für einen Ausfall der Armenrechnung einzustehen hatte. Dennoch lag es natürlich im Interesse der Bürgergemeinde und der wirtschaftlichen Belastung ihrer Zugehörigen, die Armenlasten selbstbestimmend zu regeln, um sie möglichst tief zu halten. Die beiden Gemeinden Untervaz und Cazis mit ihren Armenhäusern und Bürgerheimen sind der beispielhafte Ausdruck dieser Bemühungen. Der Gemeinde St. Antönien-Castels fehlte ein solches eigenverantwortliches «Lenkungsinstrument», wie ihr auch andere Einnahmequellen von vornherein verschlossen blieben, weshalb sie sich notgedrungen von der Armenpflege trennte und sie der Einwohnergemeinde überliess.

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse lassen sich folgende Thesen aufstellen:

1. Der Bürgergemeinde wurde 1874 in der Armenpflege ein eigentliches Primat zugewiesen, d.h., das «Zugrecht» ermöglichte es ihr, diese bürgerliche Kern- oder Uraufgabe mit einer auch nur rudimentären Organisation wahrzunehmen.
2. Beim Entscheid der Bürgergemeinde, die Armenpflege weiterzuführen, waren in erster Linie nicht finanzrechtlich-rationale, sondern historisch-emotionale Gründe wegweisend. Aus der Aufgabenwahrnehmung erwuchs ihr aufgrund der «Ausfallhaftung» durch die politische Gemeinde kaum ein finanzpolitisches Risiko.
3. Für die politische Gemeinde stellte der Entscheid der Bürgergemeinde, das Armenwesen zu betreuen, organisations- und finanzpolitisch ein zweiseitiges Schwert dar. Zwar wurde sie von dieser Aufgabe entlastet, auf die Verwendung von Unterstützungsmitteln und damit auf die Höhe der Armenlasten hatte sie aber keinen direkten Einfluss. Der Ausgleichspflicht stand also kein entsprechendes Mitwirkungsrecht gegenüber.
4. Das Niederlassungsgesetz stellte weniger in finanzrechtlicher Hinsicht (dafür waren in erster Linie die spezifischen Armenerlasse und das austarierte finanzpolitische Ausgleichssystem massgebend) als vielmehr in organisationsrechtlichen Belangen die Weichen für die künftige Armenpflege.