

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:	6: Kantonales Fürsorgegesetz (1920-1986) : geteilte Zuständigkeiten
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: 04.02.2026

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

VI. KANTONALES FÜRSORGEGESETZ (1920–1986): Geteilte Zuständigkeiten

«1. Die Trinker sind Sklaven des Alkohols, d. h. des Bieres, des Weines, des vergorenen Mostes, des Schnapses, der braunen Schnäpse und der Liköre. 2. Als solche Sklaven schädigen sie sich selbst, ihre Angehörigen, ihre Gemeinden und das ganze Volk. 3. In einem Rechts- und Wohlfahrtsstaat darf eine solche Schädigung nicht stattfinden. Es hat deshalb niemand das Recht, ein Trinker oder eine Trinkerin zu sein. [...] 6. Es ist daher die Pflicht des Staates, der Kantone und damit ihrer Behörden, Massnahmen zu treffen, welche die Trinker veranlassen, abstinent zu leben. [...] 9. Diese Zusammenarbeit aller kann nur durch ein spezielles Gesetz für Trinkerfürsorge erreicht werden.»¹

Diese und weitere Grundsätze über die Trinkerfürsorge des kantonalen Fürsorgers liessen die gesellschaftspolitische Bedeutung der Bekämpfung des Alkohols in den Jahrzehnten des Übergangs ins 20. Jahrhundert erahnen. Die «Trunksucht» bildete eines der drängendsten sozialen Probleme jener Zeit.² Die gesellschaftliche Dimension des Alkoholismus drückte sich auch in der Gewaltstatistik aus, waren doch gemäss einschlägiger Bot-

schaft wenigstens 40 Prozent aller Verbrechen und Delikte auf überhöhten Alkoholkonsum zurückzuführen und etwa jeder Vierte der «Irrsinnigen» Opfer des Alkoholmissbrauchs.³ Angesichts solcher Zustände konnte es wenig erstaunen, dass die Bekämpfung dieser «Volkskrankheit»⁴ in Graubünden wie auch schweizweit zur eigentlichen Staatsaufgabe erklärt und der Ruf nach einer Neuorganisation des Armen- und Fürsorgewesens im Kanton immer lauter wurde.

1. Ausgangslage, Entstehungsgrund und Regelungszweck: Die «Trinkerfürsorge» als Staatsaufgabe

1.1. Ausgangslage und Entstehungsgrund: Der Alkoholmissbrauch als sozialpolitischer Missstand

Die vom kantonalen Fürsorger mit drastischen Worten beschriebenen Folgen des Alkoholmissbrauchs und sein eindringlicher Appell, dessen schädliche Wirkungen mit aller Macht zu bekämpfen, sind vor dem Hintergrund der damaligen schwierigen Lebensumstände einzuordnen. Die gesellschaftlichen Veränderungen und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Jahren und Jahrzehnten der Jahrhundertwende, dazu die Kriegsereignisse der Jahre 1914 bis 1918 und die folgenden schweren Wirtschaftskrisen hatten zu grosser Armut in der Bevölkerung geführt. In der oftmals ausweglosen Situation suchten die Betroffenen dann nicht selten Zuflucht beim Alkohol und verfielen der «Trunksucht». PETER CONRAD bezeichnete diese als die Hauptursache des sozialen und sittlichen Niedergangs des Einzelnen und der Familie.⁵ Der übermässige Alkoholkonsum wurde denn auch als eine der wichtigsten Quellen der Verarmung und Verwahrlosung zahlreicher Familien erkannt, wobei vielfältige Wechselwirkungen zwischen Alkoholkonsum und Fürsorgebedürftigkeit bestanden und Ursache und Wirkung in vielen

¹ Luzi (1950), S. 11–12.

² Vgl. LB 1942, S. 92–93. Der Alkoholkonsum erreichte seinen Höhepunkt im langjährigen Mittel der Jahre 1893/1902 mit einem Verbrauch von rund 186 Liter (l)/EW, wovon rund 89 Liter Wein und 7 Liter Schnaps. 1913/22: rund 140 l/EW (53 Liter Wein, 6 Liter Schnaps [<https://hsso.ch/#>]). (Zum Vergleich 2018: 55 Liter Bier, 32 Liter Wein, 3,6 Liter Spirituosen [<https://zahlen-fakten.suchs Schweiz.ch/de/alkohol/kennzahlen/konsum.html>]). Auch im Landesbericht 1966 wurde festgestellt, dass der Alkoholismus nach wie vor eines der grössten Probleme im Kanton sei (S. 195). Und zwölf Jahre später stellte er immer noch eine «soziale Belastung» dar. Der Realität sei mit einer geeigneten Abwehrstrategie zu begegnen, wenn man die entstehende menschliche Not und die volkswirtschaftlichen Folgekosten (gesamtschweizerisch 1,5 Milliarden Franken) nicht hinnehmen wolle (LB 1978, S. 162–163). Auch in einer Standortbestimmung der Bezirksfürsorgekommission Oberland II schliesslich wurde der Alkohol von Befragten, die mit der Fürsorgestelle zusammenarbeiteten, in den Bergtälern als eines der grössten sozialen Probleme bezeichnet (KÄSER / SCHÄER, Soziale Standortbestimmung im Fürsorgebezirk Oberland II, Ilanz GR, Ilanz und Zürich, Oktober 1968, S. 32–33).

³ Botschaft betreffend den Erlass eines Fürsorgegesetzes vom 10. Januar 1920, S. 65, 67 (zit. B FG).

⁴ So bezeichnet sogar noch im Landesbericht 1972, S. 167.

⁵ CONRAD (1924), S. 12.

Fällen ineinander übergingen und kaum zu eruieren waren. Die offensichtlich gesellschaftsschädigenden Folgen des weitverbreiteten Alkoholkonsums verlangten nach wirksamen Massnahmen der Behörden. Entsprechende Regelungen wiesen damit einen starken armen- bzw. fürsorgerechtlichen Bezug auf.

Mit dem Fürsorgegesetz im Jahr 1920⁶ betrat der Kanton jedoch keineswegs Neuland in der Bekämpfung der «Trunksucht». Verschiedene vorangegangene Anläufe, dem Übel mit gesetzgeberischen Mitteln zu begegnen, waren aber, wenn nicht zum Scheitern verurteilt, so doch in der Praxis schwierig umzusetzen gewesen.⁷ Zu nennen ist etwa das Wirtschaftsgesetz vom 1. Januar 1901,⁸ welches das Verabreichen von geistigen Getränken beschränkte. Die Verordnung betreffend den Ausschank und Kleinverkauf von gebrannten Wassern vom 29. Mai 1917⁹ verbot den Verkauf solcher Getränke an Personen, die betrunken oder notorishe Trinker, bzw. an solche, die wegen «Trunksucht» bevormundet waren. Mit dem Polizeigesetz vom 1. Januar 1898¹⁰ war noch früher erfolglos versucht worden, der Sucht zu Leibe zu rücken.

Daneben sollte aber das Übel, in Graubünden wie auch schweizweit, nicht nur mit polizeilichen, sondern auch mit Massnahmen von ausgesprochenem Fürsorgecharakter angegangen werden. Das Fürsorgegesetz von 1920 wies zu diesen Bestrebungen, welche einer breiten Abstinenz- und Trinkfürsorgebewegung entstammten, einen engen Bezug auf. Auf eidgenössischer Ebene waren etwa die Gründung des Blauen Kreuzes 1877, die 1886 erlassene Alkoholgesetzgebung des Bundes oder die 1901 erfolgte Gründung der Schweizerischen Zentralstelle zur Bekämpfung des Alkoholismus zu nennen. In Graubünden entstand 1891 in Davos der erste Regionalverein des Blauen Kreuzes, dem im gleichen Jahr Arosa und 1892 Chur folgten. Demselben Anliegen verpflichtet fühlte sich die Bündnerische Gesellschaft für Trinkerfürsorge, welche 1915 gegründet wurde, nachdem ihr der Grosse Rat einen Betriebsbeitrag in Höhe von 4500 Franken aus dem Alkoholzehntel des

Bundes zugesprochen hatte.¹¹ Das neue Fürsorgegesetz wurde denn auch nicht zuletzt mit dem Anspruch erlassen, die Arbeit der seit fünf Jahren bestehenden privaten Trinkerfürsorgestelle weiterzuführen, sie aber unter öffentlich-rechtliche Führung zu stellen. Die Landesberichte jener Zeit zeugten regelmässig von einer solchen Verstaatlichung, weil nur so eine gezielte und wirksame Bekämpfung des weitverbreiteten Alkoholismus als Erfolg versprechend erachtet wurde.

1.2. *Geltungsbereich und Regelungszweck: Repressive Bekämpfungsmethoden mit fürsorglichen Ansätzen*

Nach EDUARD MIRER kam der Fürsorgegesetzgebung insofern eine ergänzende Funktion zu, als ihr «die Sanierung jener Zustände als Motiv zugrunde liegt, die in Gestalt und Eigenschaft einer Volkskrankheit jene Elemente liefert, die als Träger selbstverschuldeter Armut der öffentlichen Hilfsbedürftigkeit anheimfallen».¹² Die bisherige Gesetzgebung bot keine genügende Handhabe «zur wirksamen Bekämpfung der Trunksucht und ihren verheerenden Folgen».¹³ Neben der Verfolgung dieses Hauptzweckes eines solchen Gesetzes sollte es aber gleichzeitig auch dessen Ziel sein, die «Kessler- und Vagantenfrage», welche die kantonalen Behörden seit Jahrzehnten beschäftigte, endlich einer Lösung zuzuführen. So unterstellte das Fürsorgegesetz denn auch nicht nur «Personen, die sich dem Trunke ergeben», seinem Geltungsbereich, sondern auch solche, die «sonst einen liederlichen Lebenswandel führen», und eben auch die «Vaganten».¹⁴ Letztere wurden generell als «Trunksüchtige» oder zumindest als von der Trunksucht Bedrohte wahrgenommen.

Die Absicht, den Fürsorgecharakter bei der Bekämpfung des Alkoholismus künftig vermehrt in den Vordergrund zu stellen, hatte sich im Laufe der Zeit immer stärker durchgesetzt. Es war dies nicht zuletzt neueren Erkenntnissen in der Armenpflege zu verdanken, die zu einem langsam, aber steten Bewusstseinswandel im Umgang mit den «Trunksüchtigen» geführt hatten.

Der fürsorgliche Zweck des neuen Gesetzes fand seinen deutlichsten Ausdruck darin, dass die

⁶ In der einschlägigen Botschaft wurde das Gesetz noch «Trinkerfürsorgegesetz» genannt. Die Umbenennung erfolgte, weil es schliesslich auch weitere Fürsorgebereiche erfasste.

⁷ Die Botschaft zum Fürsorgegesetz trat explizit auf die Gründe hierfür nicht näher ein (S. 67).

⁸ AGS 1916, S. 92.

⁹ AGS 1921, S. 464.

¹⁰ AGS 1916, S. 22.

¹¹ VGR Frühjahr 1914, S. 92–95; vgl. zur Tätigkeit der Gesellschaft Luzi (1950), S. 45–50.

¹² MIRER (1922), S. 75.

¹³ VGR Januar 1920, S. 118.

¹⁴ Art. 1 FG.

betroffene Person anzuhalten war, sich freiwillig zweckdienlichen Massnahmen zu unterziehen, bevor irgendwelche Zwangsmittel angewendet werden sollten. Auch das moderne Bewusstsein, dass es zu einer wirksamen Bekämpfung des Alkoholismus zusätzlich ebenso vorbeugender Massnahmen wie auch Einblick in die Verhältnisse des Hilfsbedürftigen bedurfte, erfuhren ihren ersten gesetzlichen Niederschlag. So war der eingesetzte «Beschützer»¹⁵ verpflichtet, «dem Schützling mit Rat und Tat beizustehen und denselben moralisch zu beeinflussen». Damit waren im Gesetz auch die Erziehung und die Belehrung als typische Massnahmen im armenrechtlichen Vollzug jener Zeit angelegt,¹⁶ was ihm einen starken Präventionscharakter verlieh. Darüber hinaus bestand eine der Hauptaufgaben des neuen Fürsorgegesetzes auch darin, die Ursachen, welche zur Armengenössigkeit führten, zu erforschen, zu erfassen und zu beheben. Schliesslich zeigte sich der neue Geist im Umgang mit Fürsorgebedürftigen darin, dass das Gesetz keine Straf- und Bussbestimmungen enthielt.¹⁷ Dennoch dürfen diese Ansätze nicht darüber hinwegtäuschen, dass das neue Gesetz hauptsächlich rein polizeiliche Grundzüge aufwies.

Es blieb in der Folge der «Wegleitung zur Handhabung des kantonalen Fürsorgegesetzes»¹⁸ des kantonalen Fürsorgers vorbehalten, durch angepasste Auslegung der Gesetzesbestimmungen neueren Auffassungen der Fürsorge an Alkoholkranken Geltung zu verschaffen: Rechtzeitiges Eingreifen, Planmässigkeit und Konsequenz in der Durchführung des Verfahrens sollten die Prämissen einer richtigen staatlichen Fürsorge an Alkoholkranken und Alkoholgefährdeten sein.

¹⁵ Der Beschützer im Sinne von Art. 8 Abs. 3 Ziff. 4 FG war das eigentliche Exekutivorgan des kantonalen Fürsorgers.

¹⁶ Vgl. auch das Votum eines Grossrates anlässlich der Verhandlungen zum Fürsorgegesetz: «Die Leute, mit denen wir es im Entwurf zu tun haben, sind der Erziehung bedürftig» (VGR Januar 1920, S. 122).

¹⁷ Einzig Art. 13 Abs. 3 FG sah vor, dass Zu widerhandlungen des Fürsorgebedürftigen als «Widersetzlichkeit» nach § 15 des Polizeigesetzes (AGS 1916, S. 22) bestraft werden konnten. Danach wurden einfache «Widersetzlichkeiten» gegen Behörden und Beamten mit Gefängnis bis zu 14 Tagen oder mit Geldbusse bis zu 70 Franken bestraft. Das Polizeigesetz wurde mit Erlass des Einführungsgesetzes zum StGB und das Strafverfahren im Kanton Graubünden (AGS 1935–1945, S. 436) aufgehoben (vgl. Art. 174 Ziff. 13 zit. EG).

¹⁸ Sie wurde vom Kleinen Rat am 3. Juli 1939 beschlossen (vgl. AGS 1935–1945, S. 367) (vgl. Anhang 1).

2. Fürsorgeaufgaben auf der Grundlage zukunftsgerichteter Organisationsstrukturen

Die Organisation des Armen- und Fürsorgewesens wurde mit dem Fürsorgegesetz auf eine neue Basis gestellt. Nach dem schon mehrfach erwähnten Art. 40 der Kantonsverfassung 1892 lag es von jeher in der Pflicht der Gemeinden, das Armenwesen zu besorgen, womit auch eigentliche Fürsorgeaufgaben verbunden waren. Nicht nur, dass sich die Gemeinden riesigen Armenlasten gegenüber sahen, sie gerieten darüber hinaus oft auch in der Organisation der Armenpflege an die Grenzen ihrer Möglichkeiten. Dem Kanton war bewusst, dass die Gemeinden mit ihren bescheidenen personellen und finanziellen Mitteln nicht in der Lage sein würden, die Fürsorge für «Trinker, Liederliche und Vaganten» wirksam wahrzunehmen. Dies musste umso mehr gelten, als im neuen Gesetz der erwähnte Präventionsgedanke bei der Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs angelegt war. In den meisten Gemeinden mangelte es an Personen, welche für diese volkswirtschaftlich bedeutsame Aufgabe die notwendigen Fähigkeiten aufwiesen.

2.1. Geteilte Aufgabenzuständigkeit für das Armenwesen und das Fürsorgewesen¹⁹

Im Bewusstsein, dass die Gemeinden mit den hohen Ansprüchen an die Armenpflege überfordert wären, sahen sich Regierung und Grosser Rat veranlasst, «Fürsorge» zu einer übergeordneten, kantonalen Aufgabe zu erklären. Mit der Trennung von «Armenwesen» und «Fürsorgewesen» waren die Weichen gestellt, um diese beiden Aufgabenbereiche innerkantonal künftig durch zwei verschiedene staatliche Ebenen wahrzunehmen. Während das Armenwesen als Gemeindeaufgabe bestehen blieb, sah sich der Kanton in der Verantwortung in jenen fürsorgerischen Bereichen, welche einer einheitlichen Lösung bedurften. Eine eindeutige Zuordnung zu diesem oder jenem Tätigkeitsblock erwies sich angesichts des zunehmenden wohlfahrtsstaatlichen Wirkens aber als nicht immer einfach, nicht zuletzt auch deshalb,

¹⁹ Das kantonale Fürsorgewesen gehörte zum Geschäftsbereich des Erziehungs-, Armen- und Sanitätsdepartementes. Die unmittelbare Leitung des kantonalen Fürsorgewesens oblag dem kantonalen Fürsorgeamt.

weil verschiedene fürsorgerische Massnahmen einen klaren armenrechtlichen Bezug aufwiesen. Sodann erschwerte aber auch eine wachsende Verflechtung der Aufgabenzuständigkeit zwischen Kanton und Gemeinden die Übersicht. Schliesslich mochten nicht zuletzt die staatspolitische Grundhaltung oder die politischen Machtverhältnisse für die Zuordnung zum einen oder anderen Gebiet ausschlaggebend gewesen sein.

2.2. Vormundschaft als Eingriff in die persönlichen Freiheitsrechte

Im wachsenden Wohlfahrtsstaat²⁰ des 20. Jahrhunderts befasste sich eine immer grössere Anzahl von Institutionen und Organisationen mit Aufgaben in unterschiedlichsten Fürsorgebereichen. Im Interesse eines wirksamen Fürsorgewesens oblag es den kantonalen Fürsorgeorganen, sowohl mit den Vormundschafts-, den Armen- und den Schulbehörden als auch mit den übrigen öffentlichen und privaten Fürsorgewerken eng zusammenzuwirken.

Mit den Vormundschaftsbehörden des Zivilgesetzbuchs von 1907 traten neue Akteurinnen auf, die sich spezifisch der individuellen Unterstützung und Betreuung von Personen in schwierigen Lebenslagen annahmen. Es war für die damaligen Verhältnisse bezeichnend, dass das Familienrecht unter anderem für Alkoholsüchtige vormundschaftlichen Schutz anordnete. Einen solchen erhielt ausserdem jede mündige Person, die etwa durch «lasterhaften Lebenswandel», «Geisteskrankheit» oder «Verschwendug» sich oder ihre Familie der Gefahr eines Notstandes oder der Verarmung aus-

²⁰ Der Begriff des Wohlfahrtsstaates wurde im 20. Jahrhundert verschiedentlich ersetzt durch jenen des Sozialstaates, ist aber immer noch gebräuchlich. Der Wohlfahrts- oder eben Sozialstaat verbessert den Status von Personen (z. B. mit dem Arbeitsrecht, der Fürsorge bzw. den Sozialversicherungen, den Familienzulagen oder auch z. B. der Agrarpolitik), das menschliche Potenzial (etwa durch das Bildungswesen oder die Kulturpolitik) oder auch die Lebensbedingungen der Bevölkerung (z. B. durch Regelung des Gesundheitswesens, Förderung des öffentlichen Verkehrs). Die Fürsorge bildet ein wichtiges Puzzleteil im Wohlfahrts- oder Sozialstaat (vgl. dazu DEGEN Bernard: «Sozialstaat», in: Historisches Lexikon der Schweiz [HLS], Version vom 08. Januar 2013. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009932/2013-01-08/>, konsultiert am 08.10.2021). Vgl. auch für die Entwicklung des Wohlfahrtswesens bis zum Zweiten Weltkrieg und zum Ausbau des Sozialstaates in der Zeit danach MATTER (2015), S. 437–440.

setzte, zu ihrem Schutze dauernd des Beistandes und der Fürsorge bedurfte oder die Sicherheit anderer gefährdete.²¹ Das Fürsorgegesetz ergänzte das Erwachsenenvormundschaftsrecht des Zivilgesetzbuchs, das mit seinen Bestimmungen über die Entmündigung und die Anstaltsversorgung eine identische Zielgruppe im Visier hatte.²² Nach TANJA RIETMANN schuf die Kombination des Zivilgesetzbuchs mit dem kantonalen Fürsorgegesetz einen spezifischen Rechtsrahmen, der die Handlungsfelder der Vormundschaftsbehörden erweiterte.²³ Mit dem von ihnen veranlassten Entmündigungsverfahren stand ihnen ein wichtiges Element der in jüngster Zeit aufgearbeiteten fürsorgerischen Zwangsmassnahmen²⁴ zur Verfügung.

2.2.1. Abgrenzung zwischen dem vormundschaftlichen Verfahren und den Aufgaben der Armenfürsorge

Die kantonale Armengesetzgebung bis 1955 nahm grundsätzlich keine Rücksicht auf die persönliche Situation der unterstützungsbedürftigen Person, d. h. ob diese etwa mündig oder unmündig war oder aufgrund einer Beeinträchtigung eines besonderen Schutzes bedurfte. Eine solche Aufsichtsfunktion nahm nun das Vormundschaftsrecht ein. Mit dem Institut der Bevormundung wurde solchen Personen ein spezifischer Status zuteil, die ansonsten der Willkür der Behörden ausgesetzt waren. So verschaffte etwa die Entmündigung einen formalen rechtlichen Schutz, den die Armenfürsorge nicht zu gewähren vermochte. Die nachteiligen, erst später aufgearbeiteten und kritisierten Wirkungen dieser Massnahme wie etwa der Entzug der Handlungsfähigkeit, fehlende Anhörungsrechte oder nicht begründete Entmündigungsentscheide wurden zu jener Zeit noch nicht als schwere Eingriffe in die Rechtssphäre der Betroffenen aufgefasst, ja dieses Unrechtsbewusstsein fehlte selbst dann noch weitgehend, wenn die Entmündigung gegen den Willen des Beteiligten erfolgte. Die umfassende Vereinnahmung der entmündigten Person beinhaltete zwangsläufig auch, dass deren Interessen gegenüber der Armenbehörde wie etwa die Geltendmachung von Unterstützungsbeiträgen vom gesetzlichen Vertreter wahrgenommen wurden. Die Armenbehörde

²¹ Art. 370 ZGB.

²² Vgl. aus grundsätzlicher Sicht zu den vormundschaftlichen Massnahmen RIETMANN (2017).

²³ Ebd., S. 14.

²⁴ Vgl. dazu für Graubünden im 19. und 20. Jahrhundert grundlegend RIETMANN (2017).

hatte deshalb auch nicht etwa das Recht, unter Berufung auf die Unterstützungsleistung die Erziehung einer Person zu übernehmen. War für eine solche gesorgt, dann hatte sich die Armenpflege nur um die Mittel zu kümmern, sich aber weitergehender Einmischung zu enthalten.

Die Kompetenzabgrenzung zwischen den Vormundschafts- und den Armenbehörden und damit auch die organisationsrechtlichen Zuständigkeiten waren also einigermassen klar geregelt. Das Vormundschaftsrecht stärkte aus damaliger Sichtweise das fürsorgebedürftige Individuum in seiner Stellung, indem die Armenbehörden nicht mehr abschliessend nach eigenem Gutdünken über eine Massnahme entscheiden konnten. Der Vormundschaft kam demnach neben der armenrechtlichen Fürsorge eine eigenständige Funktion zu.

2.2.2. Vormundschaftsverfahren und Fürsorgeverfahren mit je besonderen Einleitungs-voraussetzungen

Damit soll noch kurz skizziert werden, wie sich die beiden im Fürsorgegesetz angelegten Verfahren, das Fürsorgeverfahren und das Vormundschaftsverfahren, zueinander verhielten.

Verpflichtet, Massnahmen im Sinne des Gesetzes einzuleiten,²⁵ waren die ausführenden Organe des neuen Fürsorgeerlasses, nämlich die Vormundschaftsbehörden, die Gemeindearmenbehörden und der kantonale Fürsorger. Nur – aber immerhin – zu einer Anzeige berechtigt waren auch die Verwandten der fürsorgebedürftigen Person.

Das Vormundschaftsverfahren wurde dann eingeleitet, wenn die Vormundschaftsbehörde zum Schluss kam, dass die verzeigte Person unter Vormundschaft oder Beistandschaft gehörte. Andernfalls griff das Fürsorgeverfahren nach Massgabe des Fürsorgegesetzes Platz, wobei die betreffende Person von der Vormundschaftsbehörde zu verlassen war, «sich freiwillig den Fürsorgemassnahmen zu unterwerfen». Zuständig für dieses Verfahren, ob nun auf freiwilliger Basis oder aufgrund erzwungener Anordnung eingeleitet, war die Vormundschaftsbehörde. Ihr stand im Fürsorgeverfahren mit der Ansetzung einer Besserungsfrist über ein Alkohol- und Wirtschaftsverbot bis zur

Versetzung in eine geeignete Anstalt²⁶ eine ganze Stufenleiter von Massnahmen zur Verfügung. In verfahrensmässiger Hinsicht bestand zwischen den beiden Verfahren insofern ein Unterschied, als der Rechtsschutz im Vormundschaftsverfahren breiter ausgestaltet war als jener nach dem Fürsorgegesetz. Während bei diesem einzig der Rekurs an den Kleinen Rat offenstand, gewährte das Vormundschaftsverfahren ein Beschwerderecht an den Bezirksgerichtsausschuss, an den Kleinen Rat und schliesslich an das Bundesgericht.²⁷

2.3. Kantonale Fürsorgestelle mit zentraler Koordinationsfunktion

Der Kanton seinerseits unterhielt die kantonale Fürsorgestelle mit einem Fürsorger. In der Person von DR. JOHANN LUZI nahm von 1921 bis 1938 während 17 Jahren ein und dieselbe Person die Funktion des kantonalen Fürsorgers wahr.²⁸ Dieser hatte das gesamte Fürsorgewesen zu überwachen und die Interessen der Öffentlichkeit wie auch der Fürsorgebedürftigen zu wahren. Das Hauptaugenmerk seiner Tätigkeit galt der Trinkerfürsorge, was auch die generelle Bekämpfung des Alkoholismus umfasste. Mit den örtlichen «Beschützern» sollte die Fürsorgearbeit kantonsweit aufgegliedert werden. Weitgehende Dezentralisation bei gleichzeitig bestehender intensiver Zentralisation, so lautete demnach die neue «Organisationsformel».

Mit dem Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts erhielt der Kanton weitere Fürsorgeaufgaben zugewiesen. Nach und nach wurden dem kantonalen Fürsorgeorgan zusätzlich zu den bisherigen Aufgabenbereichen unter anderem die Tuberkulosenfürsorge, die Alters- und Hinterlassenenfürsorge, die Fürsorge für ältere Arbeitslose und die Aufsicht über das Pflegekinderwesen übertragen. Zudem übernahm der kantonale Fürsorger im Jahr 1941 die neu geschaffene Kriegsnothilfe. Mit ihr erhiel-

²⁵ Gemäss LUZI (1950) kamen als Anstalten in Betracht:
a) Trinkerheilstätten, b) Heil- und Pflegeanstalten, c) Bezirksspitäler, d) Korrektions- und Arbeitserziehungsanstalten und e) Arbeiterkolonien (S. 58).

²⁷ Vgl. zu den je unterschiedlichen Massnahmen auch bei RIETMANN (2017), S. 105–120.

²⁸ Nach Joss/VÖGELI (1988) kommt Dr. LUZI das Verdienst zu, die gesetzlichen Grundlagen für das Fürsorgewesen überhaupt zustande gebracht zu haben (S. 12). Johann LUZI war zuvor langjähriger Leiter der privaten Trinkerfürsorgestelle in Graubünden, d. h. der Vorgängerinstitution der kantonalen Fürsorgestelle.

²⁵ Nach Art. 8 des FG waren dies: 1. Ansetzung einer Besserungsfrist; 2. Verfügung des Eintritts in einen Abstinentenverein; 3. Erteilung eines Alkoholverbots; 4. Ernennung eines Beschützers; 5. Versetzung in eine Anstalt.

ten Minderbemittelte während dieser Krisenzeit Unterstützung in Form der Abgabe von verbilligten Textilien, Obst, Gemüse und dergleichen. Nicht zuletzt war die mit der Trinkerfürsorge verwandte Aufgabe der Schutzaufsicht für entlassene Sträflinge²⁹ bereits im Jahr 1925 dem Fürsorgeamt übertragen worden.

Die steigende Arbeitsbelastung machte es je länger, desto schwieriger, mit der durch das Fürsorgegesetz geschaffenen Organisationsstruktur dem fürsorgerischen Auftrag einigermassen gerecht zu werden. Die Konzentration auf eine einzige kantonale Stelle zur Bewältigung der immer umfangreicherem und komplexeren Aufgaben in einem derart weitverzweigten Kanton erwies sich als nicht mehr tragbar. Eine Reorganisation des kantonalen Fürsorgewesens wurde unumgänglich.

2.4. Verordnung des Grossen Rates vom 26. Mai 1943: Zukunftsgerichtete Organisationsstruktur mit umfassenden Fürsorgeaufgaben

Die erforderliche organisatorische Neuausrichtung der bündnerischen Fürsorgelandschaft wurde mit der Verordnung über die Organisation des kantonalen Fürsorgewesens vom 26. Mai 1943³⁰ eingeleitet. Ihr kam der Charakter eines Meilensteins zu; sie stellte die Weichen für die zukünftige Struktur der öffentlichen Fürsorge. In seiner dazugehörigen Botschaft³¹ hatte der Kleine Rat ein düsteres Bild über den Zustand des Fürsorgewesens gezeichnet. Den Bogen seiner Kritik, die teilweise auf ihn selber zurückfiel, spannte er von den ungenügenden Organisationsstrukturen über die mangel-

hafte Betreuung der Fürsorgebedürftigen bis zur falschen Verwendung der finanziellen Mittel.

Einige Auszüge aus der einschlägigen Botschaft vermögen einen Eindruck von den prekären Verhältnissen und den hohen gesetzgeberischen Zielen zu vermitteln:

«Ein Vergleich mit dem Polizeiwesen [...] zeigt deutlich, wie sehr wir uns in der Fürsorge in organisatorischer Hinsicht noch im Rückstande befinden. Der Einblick in die tatsächlichen Verhältnisse lässt erst recht erkennen, wie dieses Arbeitsgebiet bis jetzt benachteiligt und vernachlässigt wurde. Das Fehlen geeigneter, beruflich ausgebildeter Organe [...] verunmöglicht eine zuverlässige Erfassung und Betreuung der Fürsorgebedürftigen. [...] Die praktischen Erfahrungen zeigen [...] immer deutlicher, dass eine auch richtig ausgebauten kantonale Fürsorgezentrale allein nicht mehr genügt, weil verschiedene Gebiete des Fürsorgewesens auf diese Weise immer noch nur sehr mangelhaft oder überhaupt nicht betraut werden können. [...] Schuld an diesen Verhältnissen ist die absolut ungenügende Organisation des Fürsorgewesens in unserem Kanton. [...] Es kann [...] kein Zweifel darüber bestehen, dass die Erfüllung der Fürsorgeaufgaben grundsätzlich in den Tätigkeitsbereich der Gemeinden fällt. Es bestehen jedoch nur in wenigen, fortschrittlichen Gemeinden Fürsorgeorganisationen, die den heutigen Anforderungen genügen. Diesen Gemeinden kann und muss die Erfüllung der Fürsorgeaufgaben weiterhin überlassen bleiben. Im weitaus grössten Teil der Gemeinden ist es auf dem Gebiet der Fürsorge jedoch recht schlimm bestellt. [...] Zugegeben, dass der Grund des mangelnden Verständnisses und Interesses in vielen Gemeinden auch darin liegt, dass sie die Mittel zur Erfüllung der allerwichtigsten Gemeindeaufgaben kaum mehr aufbringen. [...] Es sind noch immer nur wenige Vormundschaftsbehörden, die das nötige Interesse an der Trinkerfürsorge aufbringen und die in der Weise mit dem Fürsorgeamt zusammenarbeiten, wie es in der «Wegleitung»³² vorgesehen ist. [...] Die geschilderten Verhältnisse auf dem Gebiet der Fürsorge müssen als ganz unbefriedigend und unhaltbar bezeichnet werden. Was nützen die guten Grundlagen

²⁹ Ihre Hauptaufgabe bestand darin, entlassene Sträflinge bei ihrem Fortkommen zu unterstützen. Sie wurde mit dem Erlass des am 1. Januar 1943 in Kraft getretenen eidgenössischen StGB bedeutend erweitert, indem die Strafe weitgehend erzieherisch und fürsorgend wirksam sein sollte. Die Massnahme umfasste nicht mehr nur die erwachsenen, sondern auch die jugendlichen Rechtsbrecher und wurde ferner auf bedingt entlassene Verwahrungsgefangene, anstaltsentlassene «Gewohnheitstrinker», «Liederliche» und «Arbeitsscheue» ausgedehnt. Mit der fehlenden Aussenorganisation hatten sich in der Praxis die gleichen Mängel gezeigt wie in der Trinkerfürsorge.

³⁰ aRB, S. 1418; VGR vom 26. Mai 1943, S. 190. Am 28. Juni 1943 erliess der Kleine Rat entsprechende Ausführungsbestimmungen (vgl. aRB, S. 1419).

³¹ B 1943 Nr. 6, S. 238.

³² Vgl. dazu oben Abschn. 1.2.

der sozialen Gesetzgebung, die wir besitzen, wenn sie nicht, oder nur in höchst ungenügender Weise gehandhabt werden? [...] Der Ausbau und die Neuregelung der kantonalen Fürsorgeorganisation drängt sich mit gebieterrischer und unaufschiebbarer Notwendigkeit auf. Das Hauptgewicht der grundsätzlichen Neuerung wird auf die Schaffung von regionalen Bezirksfürsorgestellen gelegt, denen fachlich geschulte und praktisch ausgebildete Leiter vorstehen. [...] Eine wichtige Aufgabe der Fürsorgestellen wird darin bestehen, in allen Landesgegenden geeignete Familien zu ermitteln und zu gewinnen, um in ihnen heimpflegebedürftige Schützlinge unterzubringen, wodurch mit der Zeit eine wesentliche Entlastung der Anstalten und Heime zu erwarten sein dürfte. Die Bestrebungen der Fürsorge sollen aber noch weiter gehen. Dem Übel soll wenn möglich vorgebeugt und in seiner Entstehung wirksam begegnet werden. [...] Es ist keine Frage, dass sich eine auf diese Weise durchgeföhrte Fürsorge lohnen wird, denn sie wird mit der Zeit bedeutende indirekte Einsparungen an öffentlichen Mitteln ermöglichen».

Die alarmierenden Schilderungen über die Zustände im Fürsorgewesen brachten dreierlei zum Ausdruck. Die «Trunksucht» wurde nach wie vor als grosse Belastung wie auch als Gefahr für die Gesellschaft erachtet, der es mit allen Mitteln zu begegnen galt. Sodann wurde ein wesentlicher Anteil am Ausbleiben des Erfolgs in der Alkoholismusbekämpfung dem fehlenden Interesse und den mangelnden Fachkenntnissen der Behörden zugeschrieben. Auch war man sich einig, dass in den meisten Gemeinden die organisatorischen Grundlagen für die Wahrnehmung der Fürsorgeaufgaben fehlten und letztlich nur eine Neuorganisation diesen Mängeln bzw. den neuen fürsgerischen Herausforderungen Abhilfe schaffen konnte.

Ausser der «Trinkerfürsorge» kam im Zusammenhang mit der Verordnung auch der Bereich der Tuberkulosenfürsorge (Tb-Fürsorge) eine besondere Bedeutung zu. Diese löste im Laufe der Jahre die Trinkerfürsorge aufwands- und organisationsmässig ab.³³ Weil die Krankheit in den

1940er-Jahren ein weitverbreitetes Phänomen darstellte,³⁴ war es dem Kanton ein grosses Anliegen, über das ganze Kantonsgebiet eine ausreichende Tb-Fürsorge aufzubauen. Zu diesem Zweck wurden im Rahmen der Neuorganisation die Tb-Fürsorgestellen Davos, Thusis und Ilanz in Bezirksfürsorgestellen umgewandelt und weitergeführt.³⁵ An einer breit und in allen Regionen des Kantons abgestützten Organisation des kantonalen Fürsorgewesens konnte angesichts der weitverbreiteten Not allerdings kein Weg vorbeiführen.

Die hauptsächlichen Errungenschaften der neuen Organisation waren auf zwei Ebenen angesiedelt. Zunächst hatte sich die Einsicht durchgesetzt, dass mit der bisherigen Zentralisation eine effiziente Betreuung der fürsgerischen Aufgaben immer aussichtsloser wurde.³⁶ Mit elf dezentralisierten Aussenorganisationen in Form von regionalen Fürsorgebezirken, besetzt mit vollamtlichen und fachlich ausgewiesenen Mitarbeiterinnen, sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, um die immer komplexeren Fürsorgeaufgaben effizient und qualitativ befriedigend wahrzunehmen. Den vom Kleinen Rat gewählten und den Fürsorgebezirken zugeteilten Bezirks-Fürsorgekommissionen oblag die Kontrolle und Unterstützung der Fürsorgestelle sowie die Verbindung zwischen dem Erziehungsdepartement einerseits und den Kreis- und Gemeindebehörden andererseits. Zugleich wurde die bisherige kantonale Stelle als Zentralstelle des kantonalen Fürsorge-

der Tätigkeit der neuen Fürsorgeorganisation beinahe vervierfachte (LB 1945, S. 112). Eine Abnahme der Anzahl Fälle konnte erst in den 1960er-Jahren registriert werden. RIETMANN (2017) bezeichnet die Tb-Fürsorge in organisatorischer und finanzieller Hinsicht als einen Steigbügel für die Einrichtung der erweiterten Fürsorgestruktur (S. 117).

³⁴ Vgl. etwa LB 1948, S. 71–72.

³⁵ Vgl. Joss/VÖGELI (1988), S. A 37.

³⁶ Unter Bezugnahme auf die einschlägige Botschaft fasst Joss die Beispiele für die ungenügende Organisation zusammen: Art. 40 KV/Gemeinden (fehlende Strukturen); freiwillige Tätigkeit/staatliche Aufgabe (private Hilfe als sinnvolle Ergänzung staatlicher Einrichtungen); Fürsorgekommissionen der Gemeinden (Gemeindearmenkommissionen sind nicht zum Tragen gekommen); Schwierigkeiten der Vormundschaftsbehörden in der Trinkerfürsorge (unter anderem fehlende Beschützer); «Vagantenfürsorge» (Gemeinden fordern beim Staat wirksame Massnahmen); Schutzaufsicht (fehlende geeignete Personen); Pflegekinderwesen (fehlende Pflegekinderaufsicht in den Gemeinden) (Anhang 29, S. A 35–36). Die zaghafte Idee einer dezentralisierten Fürsorge schimmerte erstmals im Landesbericht von 1938 durch (S. 86).

³³ So erhöhte sich die Zahl der durch die Bezirksfürsorgestellen erfassten Tb-Patienten von 1 302 im Jahr 1944 auf 1 983 im Jahr danach, womit sie sich seit Beginn

	Fürsorgebezirke	Kreise und Gemeinden der Fürsorgebezirke	Fürsorgestellen in
1	Oberland I	Disentis, Ruis	Disentis
2	Oberland II	Ilanz, Lugnez/Lumnezia, Safien, Flims	Ilanz
3	Chur	Chur, Fünf Dörfer, Schanfigg, Churwalden, Rhäzüns, Trins (ohne Flims)	Chur
4	Prättigau	Maienfeld, Prättigau (ohne Klosters)	Küblis
5	Davos	Klosters, Davos, Wiesen und Filisur	Davos
6	Albula	Alvaschein, Belfort, Oberhalbstein/Surses	Lantsch/Lenz
7	Thusis	Thusis, Domleschg, Avers, Schams, Rheinwald	Thusis
8	Oberengadin	Oberengadin, Bergell/Bregaglia, Bergün/Bravuogn	Samedan
9	Unterengadin	Suot Tasna, Sur Tasna, Ramosch, Val Müstair	Scuol (Valchava)
10	Poschiavo	Poschiavo, Brusio	Poschiavo
11	Mesolcina	Mesocco, Roveredo, Calanca	Roveredo

Tabelle 43: Einteilung der elf Fürsorgebezirke.

wesens erweitert. Die Vorteile einer solchen Organisation sollten darin liegen, dass das gesamte Fürsorgewesen im ganzen Kanton optimal koordiniert und vereinheitlicht wurde. Dies sollte zu einer dringend notwendigen Kostenreduktion im Armen- und Fürsorgewesen beitragen.

Die dem kantonalen Fürsorgeamt unterstehenden elf Bezirksfürsorgestellen³⁷ wurden gemäss obiger Tabelle 43 eingerichtet.

Die zweite erwähnenswerte Neuerung der Verordnung war mit den erkennbaren Ansätzen neuer Arbeitsmethoden in der Fürsorge und der sozialen Arbeit inhaltlicher Natur. Das Konzept strebte dahin, Fürsorge planmässig zu organisieren, Armutsursachen im einzelnen Fall wissenschaftlich zu ergründen und darauf aufbauend die Hilfeleistung zielgerichtet zu gestalten. Diese Ansätze fanden sich auch in der Botschaft des Kleinen Rates zur neuen Verordnung von 1943, wenn von «Einzelabklärung» oder «individueller Behandlung der Fürsorgefälle [...] im persönlichen Kontakt» gesprochen wurde. Die rationelle Fürsorge wollte wegkommen von einem traditionellen Almosengeben und von kostentreibenden Doppelspurigkeiten. Auch sollte sie Missbräuche in der Fürsorge ver-

meiden.³⁸ Mit der neuen Fürsorgestrategie verband sich also auch die Überzeugung, dass eine solche, nach modernen Massstäben ausgerichtete Fürsorgetätigkeit dem Staat letztlich weniger Kosten verursache «als im lässigen Gehenlassen und durch die Bezahlung der daraus entstehenden Schäden».³⁹

Mit den neuen organisationsrechtlichen Grundlagen oblag den kantonalen Fürsorgeorganen⁴⁰ nun die Erfüllung sämtlicher Fürsorgeaufgaben, welche durch eidgenössisches oder kantonales Recht dem Kanton übertragen wurden und die nicht durch andere Organe des Kantons, der Kreise oder der Gemeinden zu besorgen waren. Insbesondere waren ihnen folgende, teilweise bereits früher zugewiesene Fürsorgebereiche übertragen:⁴¹

- a) Fürsorge für Alkoholkranke
- b) Fürsorge für «Liederliche» und «Vaganten»
- c) Turberkulosenfürsorge
- d) Alters- und Hinterlassenenfürsorge

³⁷ Vgl. Art. 8 der AB zur Verordnung über die Organisation des kantonalen Fürsorgewesens (AGS 1935–1945, S. 638). 1957 wurde ein zwölfter Bezirk, bestehend aus den Kreisen Fünf Dörfer und Maienfeld, gebildet (vgl. AB zur Fürsorgeverordnung, aRB, S. 1419, 1421, Anm. 8), und im Jahr 1967 kam ein 13. hinzu (KAUFMANN [2008], S. 137).

³⁸ VGR Mai 1943, S. 191.

³⁹ Diese setzten sich zusammen aus dem Fürsorgeamt (bestehend aus dem Vorsteher, zwei Fürsorgern, dem Kanzleichef und dem übrigen erforderlichen Personal) sowie den Bezirksfürsorgekommissionen und den Bezirksfürsorgestellen.

⁴¹ Die Landesberichte ab dem Jahr 1944 rapportieren unter dem Stichwort «Kantonales Fürsorgeamt» einzeln über die verschiedenen Fürsorgebereiche.

e) Fürsorge für ältere Arbeitslose

f) Aufsicht über das Pflegekinderwesen

Hinzu kamen die Durchführung der bereits erwähnten Schutzaufsicht für entlassene Sträflinge und andere Fürsorgemassnahmen des Strafgesetzbuches sowie während der Kriegsjahre die Kriegsfürsorge und die kantonale Winterhilfe.

Die Landesberichte jener Jahre vermittelten einen Eindruck von den wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, die den fürsorgebedürftigen Personen seitens des Kantons gewährt wurden. So führte etwa der Landesbericht aus dem Jahr 1945 folgende Fürsorgebereiche auf: 1. Bundessubventionen für die Alters- und Hinterlassenen-Fürsorge; 2. Stiftung «Für das Alter»; 3. Kantonales Fürsorgeamt, a) [...] b) Familienfürsorge, c) Tuberkulosefürsorge, d) Fürsorge für Alkoholkranke, e) Notstandsaktionen, f) Fürsorge für ältere Arbeitslose, g) Rückwandererfürsorge, h) Stiftung für Trinkerfürsorge; [...] 5. Alkoholzehntel. Die zunehmende staatliche Daseinsvorsorge breitete ihre schützenden Arme immer stärker über die in soziale Nöte geratenen Bevölkerungsgruppen aus.

Der Vollzug all dieser fürsorgerischen Massnahmen stellte die Verantwortlichen vor grosse Herausforderungen. Der Kampf gegen den sozialschädlichen Alkoholismus stand dabei lange im Zentrum der Anstrengungen.⁴² Die Alkoholabhängigen sollten wenn möglich mit den Mitteln der Fürsorge von ihrer Sucht befreit werden. Dennoch stand den (Vormundschafts-)Behörden mit der Massnahme des (grundsätzlich lebenslang geltenden) Alkoholverbots ein polizeilich motiviertes Zwangsmittel zur Verfügung. Davon betroffen waren kantonsweit regelmässig einige Hundert Personen. Der zusätzliche «Strafcharakter» der Anordnung bestand darin, dass sie verbunden war mit einer Publikation der Betroffenen samt Ortsangabe im kantonalen Amtsblatt sowie mit der «Weisung, sich geistiger Getränke zu enthalten». Dieser Pranger übte natürlich eine gewollt disziplinierende und gleichzeitig abschreckende wie auch vorbeugende Wirkung auf die Betroffenen aus. Erst mit der Nachfolgeregelung des Fürsorgegesetzes, d.h. 1986, kam diese Form der Stigmatisierung der Alkoholabhängigen zu einem Ende. Die öffentliche Diffamierung stand ausserdem in keinem Verhältnis zum Zweck der Mass-

nahme, das Alkoholverbot bekannt zu machen und es letztlich auch durchzusetzen. In einem seiner Berichte hielt der kantonale Trinkerfürsorger denn auch ernüchtert fest, dass die Alkoholkranken durch die Publikation verbittert und «z'leid» weitertrinken würden.⁴³

Eine hohe Anzahl von Alkoholabhängigen beschäftigte die Behörden noch Jahrzehntelang, womit der Alkoholismus «eine ergiebige Quelle des sozialen Elends» blieb.⁴⁴ Der Landesbericht 1971 nannte als Gründe für den nur wenig abnehmenden Alkoholismus unter anderem die «fehlende Bereitschaft bei einer grossen Zahl von Gemeinden, auf dem Gebiete der Wirtschaftspolizei Ordnung zu halten, gesetzwidriges Erteilen von Wirtschaftspatenten [...]», aber auch die gestiegerte Konsumkraft der Wirtshausbesucher aller Altersstufen.⁴⁵ Der Alkohol war und blieb jenes Suchtmittel, gegen dessen Missbrauch sich die Behörden mit allen erdenklichen Bekämpfungsmaßnahmen seit jeher schwarteten.

3. Finanzierung des Fürsorgewesens: Wachsender Finanzbedarf des Wohlfahrtsstaates

Mit der «sozialen Frage» und mit der wirtschaftlichen Entwicklung hatte sich im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts eine Wandlung im Staatsverständnis und der Staatsziele angebahnt. Ein immer grösserer Kreis Benachteiligter und Verarmter konfrontierte den Staat mit der sozialen Verantwortung für seine Bürgerinnen und Bürger. Missliche Lebensbedingungen riefen nach neuen Bekämpfungsmaßnahmen und Instrumenten, womit der Staat immer stärker als Hüter der Wohlfahrt gefordert wurde. Sein Handeln in Form von Leistungen ergänzte zunehmend das bisherige einseitige hoheitsstaatliche Denken mit seiner eingeschränkten Verwaltung. Der liberale Rechtsstaat stand im Begriff, sich langsam zum modernen sozialen Rechtsstaat zu wandeln. Die Ziele von gesellschaftlichem Ausgleich und sozialer Sicherheit fanden Eingang in die politische Kultur und in die ökonomische Realität.

Die Hinwendung zum Wohlfahrts- und Sozialstaat hatte gezwungenermassen einen wachsen-

⁴² Der Landesbericht von 1974 stellte denn auch fest, dass «in keinem Bereich der Sozialarbeit [...] den Angehörigen, Behörden und weiteren Interessierten so dringend nach Betreuung verlangt [werde], wie in der Fürsorge an Alkoholgefährdeten» (S. 154).

⁴³ Zit. nach MEULI (1949), S. 46–47.

⁴⁴ LB 1955, S. 151; danach wird die Zahl der Alkoholkranken im Kanton mit ca. 2 500 Personen angenommen.

⁴⁵ LB 1971, S. 180.

den Finanzbedarf zur Folge. Diese Tatsache galt für eigentliche wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen wie die allgemeine Verwaltung, das Erziehungs- und Bildungswesen, die Volkswirtschaft (Landwirtschaft und übrige Volkswirtschaft wie z.B. Aufwendungen für die Forstwirtschaft oder für Verkehr, Handel und Gewerbe) wie auch für das Gesundheitswesen (z.B. Förderung der Krankenpflege etwa durch Beiträge an den Bau und Betrieb von Spitätern und kantonalen Heil- und Pflegeanstalten). Ihren finanziellen Tribut forderte aber auch und insbesondere die sich verstärkt ausbildende soziale Wohlfahrt mit ihren vielfältigen Fürsorgebereichen. Die Finanzierung der sozialen Sicherheit führte zu verschiedenen Systemen, welche entweder nach dem Versicherungsprinzip (Beitragspflicht von Versicherten und allenfalls Sozialpartnern) oder nach dem Versorgungsprinzip (Verwendung von allgemeinen oder zweckgebundenen Staatsmitteln) organisiert waren bzw. noch immer sind. Als Finanzierungsträger neben dem Kanton trat unter dem Titel «Finanzausgleich» auch der Bund in Erscheinung.

3.1. Fürsorgebereiche und deren Finanzierung: Breite Quellenvielfalt

Die Armenpflege ist die eigentliche «Uraufgabe» der öffentlichen Wohlfahrt. Für deren Organisation, Durchführung und auch Finanzierung waren grundsätzlich die Gemeinden zuständig und sie blieben es auch weiterhin. Es ist weiter oben dargelegt worden, mit welchen Massnahmen der Kanton die Gemeinden unter der Geltung der Armenordnung von 1857 in ihren diesbezüglichen Anstrengungen unterstützte.⁴⁶ An dieser Stelle soll der Blick deshalb zuerst auf die weiteren kantonalen Finanzierungsinstrumente fürsorgerischer Natur gerichtet sein, um anschliessend noch kurz der wichtigen Frage nachzugehen, wer die von den Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden angeordneten Massnahmen wie etwa die Anstaltsversorgung finanzierte.

Über die Entwicklung und Zusammensetzung der Staats- oder kantonalen Aufwendungen für das Fürsorgewesen geben die jährlichen Staatsrechnungen und die Landesberichte eine zumindest überblicksmässige Auskunft. Dabei interessieren im vorliegenden Kontext die Art und das Ausmass der Finanzierungsbeteiligung, weniger jedoch de-

ren systematische Einordnung oder deren spezifischer finanzrechtlicher Charakter.

3.1.1. Die Trinkerfürsorge: Der Alkoholzehntel als «finanzielle Urquelle»

Für das Verständnis der Herkunft und der Verwendung der Mittel für die Bekämpfung der Alkoholsucht ist ein kurioser Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte dieses Unterstützungs-instrumentes wertvoll.⁴⁷ Im Jahr 1881 wurde der Bundesrat eingeladen zu prüfen, ob nicht auf dem Wege der Verständigung mit den Kantonsregierungen Massregeln zu ergreifen seien, um dem steigenden, übermässigen Alkoholgenuss entgegenzuwirken. Die entsprechende Botschaft⁴⁸ brachte zum Ausdruck, dass der Alkoholkonsum schweizweit in «einem die Gesundheit und Wohlstand des Volkes bedrohenden Masse zugenommen» habe.⁴⁹ Dem Übel sollte durch bundeseigene Besteuerung der «alkoholhaltigen, schädlichen Getränke» begegnet werden, wobei der Bund ein zweiteiliges System vorsah. Sämtliche Reineinnahmen aus dem Verkauf des Alkohols sollten jedem Kanton zugutekommen, in dem er bezogen wurde. Die Einnahmen des Bundes aus der inländischen Fabrikation und aus dem Zollzuschlag auf eingeführte gebrannte Wasser hingegen wurden unter die Kantone im Verhältnis der jeweiligen Bevölkerungszahl verteilt. Von diesen Einnahmen hatten die Kantone wenigstens 10 Prozent zur Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen zu verwenden («Alkoholzehntel»). Mit welchen Massnahmen sie dieser Vorgabe genügen wollten, blieb ihnen überlassen. Indem die Einnahmen für die Bekämpfung des Alkoholismus verwendet werden sollten, dienten sie zugleich der Linderung der Armut.

Der Grosse Rat setzte in mehreren Verordnungen den Verwendungszweck der Gelder aus dem Alkoholzehntel fest. In der ersten, aus dem Jahre 1910⁵⁰ – also noch vor dem Erlass des Fürsorgegesetzes – datierenden Verordnung bestimmte er folgende Zwecke: a) 25 Prozent zugunsten der «Irrenanstalt» Waldhaus, b) 20 Prozent zur Bes-

⁴⁶ Vgl. dazu insbesondere BURKHARDT (1914) zu Art. 32bis BV 1874.

⁴⁸ BBI 1884 IV, S. 369.

⁴⁹ Den durchschnittlichen Jahreskonsum eines Einwohners schätzte der Bundesrat auf 9,4 Liter gebrannte Wasser, 55 Liter Wein und 37,5 Liter Bier (vgl. die Zahlen im Durchschnitt einiger Jahre oben Abschn. 1.1. und Anm. 2).

⁵⁰ AGS 1916, S. 625; VGR vom 24. Mai 1910, S. 73.

⁴⁶ Vgl. oben Kap. IV.8.

Verwendungszweck	1930	1940	1950
25 % an die Kosten des kantonalen FA*	5 491.95	4 726.75	7 230.40
20 % zwecks Besserung unbemittelter Alkoholiker, zur Unterstützung alkoholfreier Volkshäuser usw.	4 393.60	3 781.40	5 784.40
50 % zwecks Versorgung von Kindern von Alkoholikern	10 983.95	9 453.50	15 665.30
5 % zwecks Volksbildung und -ernährung	1 098.40	945.35	1 446.–
Total	21 967.90	18 907.00	30 126.10

Tabelle 44: Verwendungszwecke für den Alkoholzehntel 1930, 1940, 1950.

* FA = Fürsorgeamt.

serung unbemittelter Alkoholiker durch deren Unterbringung in Trinkerheilstätten und Korrektionsanstalten, zur Unterstützung alkoholfreier Volkshäuser und zur Bekämpfung des Alkoholismus durch Vereine, c) 50 Prozent zum Schutz und zur Versorgung der Kinder von Alkoholikern und verwahrloster oder «schwachsinniger» Kinder armer Eltern und d) 5 Prozent zur Hebung und Förderung der Volksbildung und Volksernährung. Ein Grossratsbeschluss von 1914⁵¹ änderte den ersten Verwendungszweck ab, indem künftig nicht mehr die Institution Waldhaus, sondern die kantonale Fürsorgestelle in den Genuss dieses Anteils kam.

Eine Übersicht über drei ausgewählte Jahre veranschaulicht die Grössenordnung der Beiträge etwas näher (vgl. obige Tabelle 44; Beträge in Franken).⁵² Im Verhältnis zu den übrigen Ausgaben für die soziale Wohlfahrt nahm der Alkoholzehntel einen geringen Anteil ein.

Schliesslich wurde 1954 die Verordnung über die Verwendung des Alkoholzehntels vom 24. Mai 1910 im Zuge gesetzlicher Anpassungen aufgehoben mit der Begründung, dass der Alkoholzehntel bereits durch die Bundesgesetzgebung zweckgebunden sei. Mit der Berichterstattung an den Bundesrat und an den Grossen Rat über die Verwendung der Mittel sei eine hinreichende Kontrolle gegeben, ohne dass die starre Bindung durch die erwähnte Verordnung notwendig sei.⁵³

Ebenfalls dem Kampf gegen den Alkoholismus widmete sich die 1928 gegründete und mit einem Stiftungskapital per 1. Januar 1929 von 6 035.– Franken ausgerüstete «Bündner Stiftung

für Trinkerfürsorge». Das Fondsvermögen betrug per Ende 1930 bereits 17 610.64 Franken, um zehn Jahre später auf 55 326.80 Franken, im Jahr 1950 auf 90 299.75 Franken und 1955 auf 110 700.10 Franken anzusteigen. Dem Stiftungskapital wurde regelmässig ein Anteil des Reinerlöses aus den Gebühren für den Ausschank und Kleinverkauf gebrannter Wasser zugewiesen.⁵⁴ Nachdem das Kapital zunächst ausschliesslich zugunsten der Bekämpfung des Alkoholismus eingesetzt werden sollte, wurde später der Verwendungszweck zu «gemeinnützigen Zwecken» verallgemeinert. So wurde etwa im Jahr 1943 der Ertrag aus den Alkoholgebühren in Höhe von 64 000.– Franken wie folgt verteilt (Beträge in Franken):⁵⁵

Verwendungszweck	Betrag
Anstalt Waldhaus, Chur-Masans	46 000
Fonds für arme Irre und Versorgungsbedürftige	2 000
Fonds für entlassene Sträflinge	1 000
Stiftung für Trinkerfürsorge	1 000
Schulkinderfürsorge	7 000
Bündner Kommission für gärungslose Obstverwertung	1 000
Flugi-Fonds zur Bekämpfung der Tuberkulose	3 000
Bündner Abstinenterverband	1 000
Bernhard'sches Legat	2 000
Gesamt	64 000

Tabelle 45: Verwendungszwecke der Erträge der «Bündner Stiftung für Trinkerfürsorge» 1943.

⁵¹ VGR vom 26. Mai 1914, S. 92.

⁵² Vgl. entsprechende Landesberichte.

⁵³ B vom 16. September 1954 betreffend die Revision der Verordnung über den Ausschank und Kleinverkauf von gebrannten Wassern vom 29. November 1933 und Anpassung der Ausführungsverordnung vom 26. November 1953 zum kantonalen Wirtschaftsgesetz (S. 183).

⁵⁴ Die Zuweisungen erfolgten gestützt auf die Verordnungen über den Ausschank und Kleinverkauf von gebrannten Wassern vom 29. Mai 1917 (AGS 1921, S. 464), vom 25. November 1925 (AGS 1934, S. 3) und vom 29. Dezember 1933 (AGS 1934, S. 670).

⁵⁵ Vgl. B 1943 betreffend die Verwendung des Reinerlöses aus den Gebühren für den Ausschank und Kleinverkauf gebrannter Wasser (S. 477).

Jahr	Arbeitslosen-Unterstützung/ Arbeitsbeschaffung	Alters- und Hinterlassenenfürsorge	Förderung des sozialen Wohnungsbaus	Übrige Sozialaufwendungen	Total
1938	811	218	–	6	1 368
1945	1 379	809	–	935	4 024
1946	1 762	175	329	988	4 085
1947	716	418	979	629	3 575
1948	370	1 016	1 516	219	3 818
1949	218	1 383	921	258	3 444
1950	291	1 211	316	219	2 780
1951	436	1 116	159	198	2 784
1952	357	1 134	52	213	2 669
1953	476	1 140	24	254	2 520
1954	444	1 112	193	553	2 975
1955	426	1 122	325	703	3 221
1956	344	1 144	366	608	3 588
1957	358	1 121	378	400	3 551

Tabelle 46: Ausgabenentwicklung verschiedener Sozialbereiche 1938–1957.

Die Gewährung von Geldmitteln aus dem Vermögen der Stiftung für Trinkerfürsorge erfolgte jeweils auf Gesuch der Bedürftigen und nach Prüfung des Einzelfalls. Darin zeigten sich bereits deutlich die Einflüsse einer modernen und auf die spezifischen Bedürfnisse der Betroffenen ausgerichteten Fürsorge. Zudem gab der grosse Kreis an Begünstigten aus dem Ertrag der Alkoholgebühren bereits eine Vorstellung darüber, wie breit sich der wachsende Wohlfahrtsstaat zugunsten solcher Personen einsetzte, die sich aus eigenem oder aus Drittverschulden in einer Notlage befanden.

3.1.2. Weitere Fürsorgebereiche im Überblick: Der Sozialstaat fordert seinen Tribut

Der Trinkerfürsorge wurde zwar aufgrund ihrer gesellschaftlichen Bedeutung hohe Beachtung geschenkt, weshalb zur Alkoholismusbekämpfung auch ein grosser organisatorischer und administrativer Aufwand betrieben wurde. Im Vergleich zu anderen wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben beanspruchten die Aufwendungen für die Trinkerfürsorge aber nur einen kleinen Anteil. Dies kann anhand aggregierter Daten am Beispiel der Arbeitslosenunterstützung und der Alters- und Hinterlassenenfürsorge aufgezeigt werden.⁵⁶ Im

Sinne einer ganzheitlichen Übersicht über den Umfang der kantonalen Ausgaben für die soziale Wohlfahrt soll (ausser den Ausgaben für das Armenwesen, welche andernorts separat behandelt werden) auch die Rubrik «Förderung des sozialen Wohnungsbaus»⁵⁷ und «Übrige Sozialaufwendungen»⁵⁸ aufgenommen werden. Für die Darstellung werden mit Ausgangsjahr 1938 die Jahre 1945 bis 1957 herangezogen (die Kriegsjahre werden ausgeklammert, weil den ausserordentlichen Massnahmen dieser Periode nur vorübergehender Charakter zukam). Die Entwicklung der Ausgaben veranschaulicht obige Tabelle 46 (Beträge in 1 000 Franken).⁵⁹

DEGIACOMI (2008), S. 30–57. Die Beträge entstammen den jährlichen Staatsrechnungen.

⁵⁷ Ausgaben für diese staatliche Tätigkeit finden sich erst seit dem Jahr 1946.

⁵⁸ Diese Kolonne enthält jene sozialen Aufwendungen, die sich aus allen möglichen Massnahmen und Institutionen zusammensetzen. Neben den bereits besprochenen Instrumenten für die Alkoholbekämpfung gehören dazu etwa die Stiftung «Für das Alter», die Tb-Fürsorge, die Familienfürsorge, die Rückwandererfürsorge, die (kriegsbedingte) Notstandshilfe, die Winterhilfe und weitere Aufgabenbereiche wie z.B. die Aufsicht über die Kinderheime, die Pflegekinderaufsicht oder die Jugendfürsorge (vgl. etwa LB 1950, S. 74–78, oder 1955, S. 149–152).

⁵⁹ Vgl. DEGIACOMI (2008), S. 48.

⁵⁶ Vgl. zu diesen und den folgenden Zahlenreihen vor allem

Die schlechte Wirtschaftslage nach dem Zweiten Weltkrieg erforderte spezielle wohlfahrtsstaatliche Massnahmen. So veranlasste die befürchtete Deflation den Regierungsrat, ein Arbeitsbeschaffungsprogramm zu lancieren, worauf im April 1945 vom Volk für diesen Zweck ein Kredit von 16,7 Millionen Franken bewilligt wurde.⁶⁰ Nachdem in den Jahren 1945 und 1946 für die Arbeitsbeschaffung hohe Beträge ausgerichtet wurden, sorgte unter anderem die einsetzende Hochkonjunktur in den folgenden Jahren für sinkende Aufwendungen.

Mit der Einführung der eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) im Jahr 1948 erfuhren diese Beiträge des Kantons einen sprunghaften Anstieg, worauf sie sich in den folgenden Jahren auf diesem Niveau eingependelten. Der Beitrag des Kantons, welcher sich weitgehend nach seiner Finanzkraft richtete, belief sich jährlich auf rund 650 000 Franken.⁶¹ Neben der anziehenden Hochkonjunktur sorgten deshalb auch die neuen AHV-Beiträge für eine Entlastung der bisher unter dem Titel «AL-Unterstützung/Arbeitsbeschaffung» ausgerichteten Beiträge.

Bei den «übrigen Sozialaufwendungen» fiel der grosse Anstieg der Ausgaben nach dem Krieg auf nahezu eine Million Franken auf. Dieses Wachstum war zur Hauptsache auf die Nachwehen der Kriegszeit zurückzuführen, in der für die Kriegsvorsorge beträchtliche Aufwendungen getätigten wurden. Mit dem danach einsetzenden Konjunkturaufschwung reduzierten sich diese Beiträge bald einmal, um in späteren Jahren jedoch wieder anzusteigen.

Mit der Krankenversicherung ist aber noch auf einen weiteren wichtigen und für die kantonalen Finanzen relevanten Ausgabenposten hinzuweisen. Dieser Sozialversicherungszweig machte in den Jahrzehnten nach dem Erlass des kantonalen Krankenversicherungsgesetzes im Jahr 1923⁶² eine enorme Entwicklung durch. So waren etwa 1951 in den 57 anerkannten Krankenkassen mit Sitz in Graubünden 105 534 Personen gegen die wirtschaftlichen Folgen der Krankheit versichert. An diese wurden bei Bundesbeiträgen von

⁶⁰ Vgl. dazu Abschied des Grossen Rates über die Finanzierung eines kantonalen Arbeitsbeschaffungs- und Krisenprogrammes vom 24. März 1945, S. 1–15.

⁶¹ Vgl. dazu auch Bericht des Kleinen Rates an den Grossen Rat vom 14. Mai 1948 betreffend die Finanzierung des kantonalen Beitrages an die AHV und der Neuregelung des Armenwesens durch Einführung einer kantonalen Erbanfallsteuer und eventuell weiterer Spezialsteuern.

⁶² Gesetz über die Krankenversicherung vom 8. April 1923 (AGS 1934, S. 94).

1 107 806.50 Franken Kantonsbeiträge in Höhe von 291 427.25 Franken ausgerichtet⁶³ (1959: 518 979.90 Franken; 1962: 581 183.40 Franken; 1970 bereits 2 655 876.05 Franken).⁶⁴ Ebenfalls der sozialen Vorsorge und Fürsorge diente das Krankenhauswesen. Erst die Revision des Krankenpflegegesetzes⁶⁵ im Jahr 1960 ermöglichte es dem Kanton, das Krankenhauswesen wirksam zu fördern. Bereits 1960 betrugten die entsprechenden Baubebiträge 1 500 000 Franken, die Betriebsbeiträge rund 540 000 Franken.⁶⁶ Aufgrund des grossen Nachholbedarfs im Spitalwesen blieben die Beiträge in dieser Grösßenordnung auch in den folgenden Jahren aufrecht.

3.1.3. Die «übrigen Sozialaufwendungen» als Sammeltopf für unterschiedlichste Mangellagen

Die obige Tabelle gibt eine Übersicht über die Ausgaben in den wohlfahrtsstaatlichen Aufgabenbereichen. In der vorliegenden Thematik interessiert hauptsächlich, wie sich die letzte Kolonne der «übrigen Sozialaufwendungen» zusammensetzte. Darin enthalten war ein Konglomerat von Beiträgen und Unterstützungsleistungen, das aus einem Geflecht aus Subventionen des Bundes, kantonalen Steuermitteln oder auch Rückvergütungen der Gemeinden bestand. In der ordentlichen Verwaltungsrechnung des Kantons waren die Beiträge beim zuständigen Erziehungs- und Sanitätsdepartement unter den Rubriken «455 Fürsorgeamt» und «459 Beiträge an Fürsorgeinstitutionen» aufgeführt. Die nachfolgende Tabelle 47 zeigt auf, wie dies in der Verwaltungsrechnung 1955 im Einzelnen aussah.⁶⁷

Das Bild der kantonalen Fürsorgeleistungen ist unvollständig, solange nicht auch auf die in den jeweiligen Jahresrechnungen enthaltene «Rechnung der Spezialfonds» hingewiesen wird, die fürsorgerischen und armenspezifischen Zwecken

⁶³ LB 1951, S. 167–168. Gemäss Grossratsbeschluss vom 29. Mai 1923 wurde der kantonale Beitrag an die subventionsberechtigten Krankenkassen auf 25 Prozent des Bundesbeitrages festgesetzt (aRB, S. 1374).

⁶⁴ Staatsrechnungen 1959, S. 103; 1962, S. 109; 1970, S. 121 (jeweils unter der Ordnungsbezeichnung «Sanitätswesen»).

⁶⁵ AGS 1960, S. 101 (vgl. auch die entsprechende Vollziehungsverordnung des Grossen Rates betreffend die Beitragsausrichtung [AGS 1960, S. 106]). Eine weitere Revision des Gesetzes erfolgte bereits 1964 (vgl. AGS 1964, S. 537).

⁶⁶ Staatsrechnung 1960, S. 106.

⁶⁷ Staatsrechnung 1955, S. 91.

455 Fürsorgeamt		Rechnung 1955	
		Ausgaben	Einnahmen
		603 415.27	449 549.57
400 Bundesbeitrag an die Tuberkulosenfürsorge			28 855.25
480 Anteil am Ertrag des Alkoholzehntels			6 169.50
890 Aktion Bündnerobst 1955		36 715.95	
450 Rückvergütung der Gemeinden			36 715.95
891 Vermittlung von verbilligtem Obst		175 159.50	
451 Rückvergütung der Gemeinden			175 159.50
940 Fürsorgebeiträge an zurückgekehrte Auslandschweizer		131 826.01	
351 Rückvergütungen			131 826.01
945 Allgemeine Fürsorgeunterstützungen		70 199.36	
352 Rückvergütungen			70 199.36
459 Beiträge an Fürsorgeinstitutionen			
		35 195.–	385.–
940 Bündner Hilfsverein für Taubstumme		800.–	
941 Erziehungs- und Kinderheim Plankis		3 000.–	
942 Erziehungsanstalt für geistesschwache Kinder, Masans		1 000.–	
945 Hilfsverein für unbemittelte Geisteskranke		800.–	
946 Ostschweizerischer Blindenfürsorgeverein		1 000.–	
947 Taubstummenanstalt St. Gallen		5 920.–	
948 Schweizerische Anstalt für Epileptische, Zürich		3 000.–	
949 Gebrechlichenheim Kronbühl		5 700.–	
950 Anstalt Balgrist		1 000.–	
951 Beitrag an Anstalten für Anormale		385.–	
430 Bundesbeitrag			385.–
952 Stiftung für das Alter		10 000.–	
953 Schweizerische Hilfsgesellschaften im Ausland		1 000.–	
959 Verschiedene Beiträge		1 590.–	

Tabelle 47: Ausgaben und Einnahmen «übrige Sozialaufwendungen» 1955.

zugutekamen. Erwähnt seien etwa der «Fonds für arme Geisteskranke» (mit Beiträgen an arme Insassen der Anstalten Waldhaus und Beverin) mit einem Vermögen von 253 136.65 Franken per 31. Dezember 1955, die «Müller-Weber-Stiftung» (an arme «Irre» aus dem Prättigau in den Anstalten Waldhaus und Beverin, 48 984.20 Franken), der Wolfgang-von-Juvalta-Fonds (Fürsorgebeiträge an «Geisteskranke» und Blinde, 92 405.15 Franken), das Legat Frau Dr. Laura Furger-Schoch (Unterstützungsbeiträge an entlassene «Geisteskranke» aus der Anstalt Waldhaus, 34 966.25 Franken),

der Unterstützungsfonds für Angestellte der Anstalten Waldhaus und Beverin (Beiträge an Angestellte in Notlagen, 22 606.– Franken), der Freibettenfonds Frauenspital Fontana (Beiträge für die Gewährung von Freibetten, 214 319.38 Franken), der Flugi-Fonds zur Bekämpfung der Tuberkulose (22 059.80 Franken), die Dr. A. Bernhard-Stiftung (Beiträge an Badekuren und chirurgische Artikel für arme Kranke, 69 953.55 Franken), der Wegmacher-Unterstützungsfonds (Beiträge an arme Wegmacher, 22 462.75 Franken) oder der Trinkerfürsorgefonds (Beiträge zur Bekämpfung des Alcohols

und zur Förderung der Abstinenz, 14 489.67 Franken).⁶⁸ Im Weiteren ist unter den Fondsrechnungen auch der schon früher erwähnte kantonale Hilfsfonds (189 161.55 Franken), der Major-Dosch-Fonds (635 373.90 Franken) oder der kantonale Armenfonds (563 953.18 Franken) enthalten.

Neben den Finanzmitteln aus der ordentlichen Verwaltungsrechnung stand demnach eine grosse Anzahl an Legaten, Stiftungen und Fonds zur Verfügung, um Mangellagen in den unterschiedlichsten Lebensbereichen zu lindern. Sie trugen spürbar zur Entlastung der staatlichen Fürsorge und damit des kantonalen Finanzhaushaltes bei.

3.2. Die Aufwendungen im Kontext des kantonalen Finanzhaushaltes

Um die quantitative Bedeutung der Aufwendungen für die soziale Wohlfahrt im kantonalen Finanzhaushalt ermessen zu können, sollen diese abschliessend ins Verhältnis zu den übrigen staatlichen Ausgaben gesetzt werden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der gesamten kantonalen Aufwendungen von 1938 bis 1957. Sie fasst die Ausgaben nach den folgenden Verwendungszwecken zusammen: 1. Allgemeine Verwaltung (Personal- und Sachbedarf); 2. Finanzverwaltung⁶⁹ und Domänenverwaltung⁷⁰; 3. Staats- und Rechtssicherheit⁷¹; 4. Erziehungs- und Bildungswesen; 5. Bauwesen; 6. Volkswirtschaft⁷²; 7. Gesundheitswesen⁷³ sowie 8. die soziale Wohlfahrt, deren Zusammensetzung oben etwas näher beschrieben wurde.

Der Anteil der Ausgaben für die soziale Wohlfahrt an diesen Gesamtaufwendungen in der besagten Zeitperiode zeigt folgendes Bild (Beträge in 1000 Franken) (Tabelle 48):⁷⁴

⁶⁸ Vgl. dazu auch oben Abschn. 3.1.1.

⁶⁹ Darunter fällt vor allem die Verzinsung der Staatsschulden.

⁷⁰ Unter der Domänenverwaltung sind die Aufwendungen für die Jagd und die Fischerei zusammengefasst.

⁷¹ Rechtspflege, Polizei- und Militärwesen.

⁷² Landwirtschaft und übrige Volkswirtschaft wie Aufwendungen für die Forstwirtschaft, für Verkehr, Handel und Gewerbe sowie Industrie.

⁷³ Sanitätspolizeiliche Massnahmen, Förderung der Krankenpflege.

⁷⁴ Vgl. DEGIACOMI (2008), S. 32.

⁷⁵ Diese weisen die tatsächlich während eines Rechnungsjahres erfolgten Aufwendungen aus. Die in den Staatsrechnungen vorgenommene Unterteilung in ordentliche und ausserordentliche Aufwendungen wird hier fallen gelassen.

Jahr	Gesamtausgaben ⁷⁵	Ausgaben für die soziale Wohlfahrt	
		Absolut	In % der Gesamtausgaben
1938	27 942	1 368	4,9
1946	38 519	4 085	10,6
1948	42 459	3 818	9,0
1950	39 518	2 780	7,0
1952	46 459	2 669	5,7
1954	45 770	2 975	6,5
1956	59 410	3 588	6,0
1957	72 099	3 551	4,9

Tabelle 48: Verhältnis der Ausgaben für soziale Wohlfahrt zu Gesamtaufwendungen kantonal 1938–1957.

Die Ausgaben für soziale Wohlfahrt erfuhren aufgrund der Kriegsereignisse und den damit verbundenen besonderen Massnahmen einen starken Anstieg und erreichten 1946 in dieser Periode den Höchststand. Eher überraschend wies diese Ausgabenkategorie aber 1957 noch nicht den Stand der ersten Nachkriegsjahre auf bzw. sank 1957 sogar wieder auf den Anteil von 1938 zurück. Damit blieben diese Ausgaben trotz der markanten Mehraufwendungen allein für das Armenwesen infolge des neuen Armengesetzes von 1955⁷⁶ hinter den meisten übrigen Verwaltungsbereichen (vor allem dem Bauwesen und der Volkswirtschaft) zurück.

Nicht sehr anders präsentierte sich dieser Beifund, wenn unter Berücksichtigung der Bevölkerungszunahme und der Geldentwertung die wirklichen, realen Wachstumstendenzen der öffentlichen Ausgaben aufgezeigt werden (1938: Index 100):⁷⁷

Aufgabenbereich	Index 1957
Allgemeine Finanzverwaltung	51
Rechts- und Staatssicherheit	164
Erziehungs- und Bildungswesen	156
Bauwesen	181
Volkswirtschaft	164
Gesundheitswesen	114
Soziale Wohlfahrt	129
Gesamtausgaben	128

Tabelle 49: Vergleich des Wachstums der Ausgaben für öffentliche Aufgaben 1938 und 1957.

⁷⁶ Vgl. dazu unten Kap. VII.7.

⁷⁷ Vgl. DEGIACOMI (2008), S. 53–56.

Der Anstieg für die soziale Wohlfahrt blieb damit auch unter dieser Prämisse hinter dem Wachstum der meisten übrigen Ausgabensektoren zurück und wuchs praktisch im Gleichschritt mit der Gesamtentwicklung. Die schon erwähnte schwergewichtige Wachstumsverlagerung auf das Bauwesen und die Volkswirtschaft war kennzeichnend für die Konjunkturphase jener Jahre.

4. Fazit und Würdigung: Bewährte Fürsorgestrukturen

Das Fürsorgegesetz von 1920 und die dazugehörige Organisationsverordnung des Grossen Rates von 1943 läuteten ein neues Zeitalter in der sozialpolitischen Landschaft Graubündens ein. Sie legten den Grundstein für das heutige Fürsorgewesen.

Die grosse soziale Not nach den Ereignissen des Ersten Weltkrieges und der anschliessenden Wirtschaftskrise hatte auch vor den Toren Graubündens nicht haltgemacht. Arbeitslosigkeit oder auch etwa die allgemeine Teuerung liessen die Zahl der Unterstützungs- und Fürsorgebedürftigen ansteigen, wobei diese oft Zuflucht im Alkohol suchten. Hinsichtlich einer gezielten und wirksamen Bekämpfung dieser Volksgeissel waren die durch hohe Armenlasten ohnehin schon arg gebeutelten und manchmal sogar in ihrer ökonomischen Existenz bedrohten Gemeinden nicht nur finanziell, sondern auch personell und strukturell überfordert. Bestehende Abstinenzorganisationen und andere gemeinnützige Institutionen wie etwa die Vereinigung für Trinkerfürsorge oder auch kirchliche Hilfswerke vermochten dem Übel ebenso wenig mit tauglichen Massnahmen entgegenzusteuern wie die Bemühungen, den Alkoholismus mittels polizeilicher Gewalt einzudämmen. Seiner gemeindeübergreifenden Dimension und der sozialen Missstände wegen wuchs die Erkenntnis, dass nur ein gesamtheitliches, kantonales Vorgehen den Ausweg aus der Misere weisen konnte.

Damit war der Boden für eine geteilte Zuständigkeit im bündnerischen Unterstützungswesen geebnet. Das Fürsorgewesen wurde als kantonale Aufgabe definiert, während die klassische Armenunterstützung auf der Grundlage des Heimatprinzips weiterhin im Zuständigkeitsbereich der Gemeinde verblieb. Die Unterstützung war von nun an organisatorisch zweigeteilt, je nachdem, ob es sich um eine armutsbetroffene oder etwa um eine

von Krankheit befallene oder von Arbeitslosigkeit heimgesuchte Person handelte.

Die Anforderungen an den modernen Wohlfahrtsstaat erlaubten es in einem weitläufigen Kanton wie Graubünden je länger, desto weniger, die Sorge und die Pflege von Bedürftigen weiterhin zentralisiert wahrzunehmen. Die Verordnung über die Organisation des kantonalen Fürsorgewesens von 1943 führte mit ihren regionalen Bezirksfürsorgestellen auf kantonaler Ebene eine dezentralisierte Aufgabenzuständigkeit ein. Den Bezirksfürsorgestellen wurden etwa die Tuberkulosenfürsorge oder die Kinder- und Familienfürsorge übertragen.

Mit der operationellen Aufgabenteilung als ihrem hauptsächlichen Regelungsgegenstand kann die Organisationsverordnung zusammen mit dem Fürsorgegesetz als Wegbereiterin für den Aufbau moderner Fürsorgestrukturen in Graubünden bezeichnet werden. Die Politik erkannte, dass der Dynamik der steigenden wohlfahrtsstaatlichen Herausforderungen nur mit einer Organisation erfolgreich zu begegnen war, welche den Kanton und die Gemeinden gleichermaßen einbezog. Im Sinne einer föderalistischen Aufgabenteilung wurden die Armenpflege bzw. die Fürsorge und die spätere Sozialhilfe als öffentliche Aufgabe des Kantons und der Gemeinden definiert.

Der sich ausbreitende Wohlfahrts- und Sozialstaat hatte für ein immer enger geflochtenes Netz an staatlichen Fürsorgeleistungen gesorgt. Die Finanzierung dieser Aufgaben konnte neben gemeinnützigen, privaten und kirchlichen Institutionen nur dem hauptsächlichen Aufgabenträger, d.h. dem Kanton obliegen. Dank einer von ständiger Not geprägten, zurückhaltenden Ausgabenpolitik auch im Bereich des Fürsorgewesens geriet der kantonale Finanzhaushalt aber zu keiner Zeit in eine Schieflage.

Eine Würdigung des Fürsorgegesetzes aus inhaltlicher Sicht fällt einigermassen zwiespältig aus. Das liegt bisweilen daran, dass sich seine Geltungsdauer über einen Zeitabschnitt erstreckte, während dessen sich die gesellschaftlichen Ansichten über Fürsorge bzw. Sozialhilfe fundamental wandelten. Entstanden noch unter dem Eindruck der als eigentliche «Volksplage» empfundenen Trunksucht und im Zuge des Kampfes gegen «liederliche» Personen und «Vagantentum», behielt es seine Gültigkeit auch, als in den folgenden Jahrzehnten eine grosse Anzahl an neuen und fortschrittlichen Fürsorgeinstrumenten das Gesetz sozusagen übersteuerten

und eine grosse Eigendynamik entfalteten. Die Entbehrungen und Existenzsorgen weiter Kreise der Gesellschaft mit ihren sozialen Folgeerscheinungen verlangten nach damaligen Vorstellungen zu ihrer Bekämpfung in erster Linie nach polizeilich motivierten Bestimmungen. Dennoch atmete das Fürsorgegesetz aber schon spürbar den Geist moderner Armenpflege. Davon zeugte im Besonderen auch die Wegleitung zur Handhabung des Fürsorgegesetzes von 1939 mit den Stichworten «Individualisierung» und «Prävention» als fürsorgerische Leitprinzipien. Insgesamt nahm das Fürsorgegesetz dergestalt die Stellung eines «Übergangserlasses» zwischen den armenpolizeilichen Mitteln des 19. und den modernen sozialhilfrechtlichen Instrumenten des fortgeschrittenen 20. Jahrhunderts ein.

Das «Alkoholikerfürsorgegesetz» verdankte seine 66 Jahre dauernde Langlebigkeit demnach weniger seinem ursprünglich zwar als durchaus fortschrittlich empfundenen, später durch veränderte Verhältnisse aber nicht mehr zeitgemässen Regelungsinhalt. Es war dann dessen «Schwesterlass», der grossrächtlichen Verordnung von 1943, zu verdanken, dass entscheidende organi-

satorische Verbesserungen im Fürsorgewesen eingeführt wurden. Deren Strukturen bildeten die Grundlage bei der Wahrnehmung neuer fürsorgerrechtlicher Massnahmen. Der Alkoholismus blieb zwar bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts ein soziales Problem; seine frühere «gesellschaftsgefährdende» Bedrohung hatte er aber verloren. Die Motion zur Revision des Fürsorgegesetzes im Mai 1983 hielt denn auch fest, dass das Fürsorgewesen in den letzten Jahrzehnten eine starke Akzentverschiebung und Strukturwandlung erfahren hatte,⁷⁸ weshalb sich eine Anpassung an die veränderten Verhältnisse aufdrängte. Namentlich liessen sich auch terminologische Bezeichnungen wie «liederlicher Lebenswandel» oder «Vaganten» längst nicht mehr mit neuzeitlichen Vorstellungen von einer mit Respekt und Rücksicht verbundenen Sozialhilfe vereinbaren.

Es blieb schliesslich dem Sozialhilfegesetz von 1986 vorbehalten, den Weg für eine Fürsorge im ausgehenden 20. Jahrhundert auch gesetzgeberisch zu ebnen. Trotz veränderter Verhältnisse konnte es auf den Grundgedanken sowie den Organisations- und Finanzierungsstrukturen des Fürsorgegesetzes aufbauen.

⁷⁸ GRP 1983/84, S. 132.