

<b>Zeitschrift:</b>	Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte
<b>Herausgeber:</b>	Staatsarchiv Graubünden
<b>Band:</b>	39 (2022)
<b>Artikel:</b>	Von der Armenfürsorge zur sozialen Hilfe : Organisation und Finanzierung in Graubünden (19. und 20. Jahrhundert)
<b>Autor:</b>	Aliesch, Georg
<b>Kapitel:</b>	9: Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger (kantonales Unterstützungsgegesetz) von 1978 : neue Armutsgesunde oder : der allmähliche Rückzug der Bürgergemeinden aus der Fürsorge
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-984746">https://doi.org/10.5169/seals-984746</a>

### 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:** 15.01.2026

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

# **IX. GESETZ ÜBER DIE UNTERSTÜTZUNG BEDÜRFTIGER (KANTONALES UNTERSTÜTZUNGSGESETZ) von 1978: Neue Armutsgründe oder: Der allmähliche Rückzug der Bürgergemeinden aus der Fürsorge**

## **1. Ausgangslage und Revisionsgründe: Verstärkter Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse**

Die finanzgeplagten Gemeinden waren sich mit der Annahme des Armengesetzes der Unterstützung durch die solidarische Bevölkerung sicher. Auch mit dem Beitritt zum revidierten Konkordat von 1960 über die wohnörtliche Unterstützungspflicht sendeten die Bündner Stimmberchtigten ein kräftiges Signal der innerkantonalen Verbundenheit aus. Sie wurde begünstigt durch den allgemein aufkommenden Wohlstand, der die Gefahr der Verarmung weiterer Bevölkerungskreise verminderte. Die Einführung und der Ausbau der Sozialversicherungs- und besonderer Sozialfürsorgeeinrichtungen wie etwa der Alters-, Hinterlassenen-, Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung (1948 bis 1964) kamen hinzu. Massgeblich trugen sie zur finanziellen Gesundung vieler öffentlicher Haushalte wie auch zur wirtschaftlichen Erholung Privater bei.

Das aufkommende Vertrauen in eine bessere wirtschaftliche Zukunft und eine allgemeine gesellschaftliche Aufbruchstimmung wirkten sich aus. In der Übergangszeit zur Nachfolgeregelung des Armengesetzes konsolidierte und beruhigte sich das institutionelle bündnerische Armen- und Fürsorgewesen. Der mindestens teilweise Wechsel zum Wohnortsprinzip und die vermehrte Beteiligung des wirtschaftlich erstarkenden Kantons an den Unterstützungslasten der Gemeinden waren unbestritten und hatten sich weitgehend eingespielt. Auch die Grundsatzfrage der Aufgabenwahrnehmung der Armenfürsorge entweder durch die Bürger- oder die politische Gemeinde hatte ihre frühere staatspolitische Sprengkraft weitgehend verloren. Die einsetzende Wirkung der neuen sozialpolitischen Instrumente tat ein Übriges, dass sich die Unterstützungsausgaben der Gemeinden zwar langsam, aber stetig verminderten und die Fürsorge zunehmend zu einem verhältnismässig unbedeutenden Verwaltungszweig wurde. In diesem vorteilhaften sozial- und wirtschaftspolitischen Umfeld oblag dem Unterstützungsgesetz<sup>1</sup>

die hauptsächliche Aufgabe, die eingespielten Mechanismen zu festigen und den Entwicklungen im Sozialwesen mit ihren Herausforderungen Rechnung zu tragen.

Natürlich setzten sich die neuen gesellschaftlichen Strömungen auch nach der Zustimmung zum Armengesetz fort; ja, sie unterlagen sogar einer noch verstärkten Dynamik. Eine durchmischte Bevölkerung, vermehrte soziale Zerfallserscheinungen und ein allgemeiner Bewusstseinswandel der Gesellschaft dem sozial Schwächeren gegenüber forderten die öffentliche Fürsorge bzw. die Sozialhilfe von Neuem. Solche «Reparaturarbeiten am Gesellschaftskörper»<sup>2</sup> erforderten aber seitens der Fürsorgeorgane neben gründlichem Fachwissen, einer adäquaten Organisation und finanziellen Mitteln auch eine noch deutlichere Verteilung der Lasten nach dem Grundsatz einer Art «fiskalischen Äquivalenz».<sup>3</sup> So fanden die Arbeiten am Nachfolgerlass des Armengesetzes in einem wirtschaftlich erholten Umfeld statt. Zugleich breiteten sich aber neue armtsfördernde Felder aus, welche neue Unterstützungsformen erforderlich machten. Neben einer verstärkten Betreuung Betagter galt es deshalb auch, besonders die Suchtkranken noch intensiver zu betreuen und zu pflegen.

Dennoch hätten diese Entwicklungen allein nicht bereits eine Revision des Armengesetzes dringend notwendig gemacht. Es war vielmehr das auf den 1. Januar 1979 in Kraft gesetzte Zuständigkeitsgesetz (ZUG) des Bundes, welches von den Kantonen entsprechende Ausführungsbe-

stützung Bedürftiger (Unterstützungsgesetz), S. 200; VGR 1978, S. 369, 380, 422.

<sup>2</sup> Ferroni, Vorwort zum Kommentar zum ZUG von THOMET (1994), S. 10.

<sup>3</sup> Das verfassungsrechtliche Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verlangt eine Deckungsgleichheit zwischen Nutzniessern sowie Kosten- und Entscheidungsträgern von öffentlichen Leistungen: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten (Art. 43a Abs. 2 BV), und das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über die Leistung bestimmen (Art. 43a Abs. 3 BV) (WALDMANN, Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz als Garanten für einen substanziellem Föderalismus, in: Institut für Föderalismus, Newsletter 4/2015, S. 13). Vgl. zu diesem Prinzip bereits oben Kap. VII.3.1.

<sup>1</sup> Vgl. B 1978/79 betreffend das Gesetz über die Unter-

stimmungen verlangte. Der Kanton Graubünden entschloss sich deshalb, das bisherige Armengesetz durch ein neues Gesetz zu ersetzen, welches auch die Ausführungsbestimmungen zum ZUG enthält. Gleichzeitig wurden die bisherige Vollziehungsverordnung zum Armengesetz wie auch die Verordnung über die Armenpolizei von 1955 aufgehoben, womit auch das darin enthaltene Bettelverbot obsolet wurde. Eine neue grossräumliche Vollziehungsverordnung regelte nähere Einzelheiten wie etwa die Meldepflicht der Wohngemeinden oder die Eröffnung eines besonderen Unterstützungskontos für jeden einzelnen Unterstützungsfall.

Der mittlerweile geringe Stellenwert des Armenwesens im gesellschaftlichen und politischen Diskurs drückte sich darin aus, dass das Unterstützungsgesetz weder im Grossen Rat Anlass zu erhitzten Debatten gab noch in der Öffentlichkeit grosse Resonanz fand. Seiner deutlichen Annahme kam denn auch nicht viel mehr als die Bedeutung einer blossen Vollzugsmeldung zu.<sup>4</sup> Mit einigen Ergänzungen und Anpassungen<sup>5</sup> steht das Unterstützungsgesetz noch heute in Kraft.

## 2. Aufbau: Bewährtes wird übernommen

Die inhaltlich weitgehend vom Armengesetz 1955 übernommenen allgemeinen Bestimmungen mit ihrem individuellen Ansatz in der Fürsorge, der Berücksichtigung anderer (Sozial-)Leistungen<sup>6</sup> sowie dem fürsorgespezifischen Präventionsgedanken<sup>7</sup> orientierten sich an den immer noch gültigen Grundsätzen in der Praxis (Kapitel I, Art. 1–4). Der

zahlenmässige Umfang der Regelungen über die Leistungen der Wohnorts- und Bürgergemeinde wie auch der Verwandtenunterstützung und der Rückerstattung von bezogener Unterstützshilfe unterstrichen die zentrale Bedeutung der Pflicht zur Kostentragung und zum Kostenersatz zwischen den Finanzierungsträgern (Kapitel II, Art. 5–13). Die Leistungen des Kantons fanden neu in einer einzigen Bestimmung Platz (Kapitel III, Art. 14). Keine grundsätzlichen Neuerungen erforderte auch die Organisation der Unterstützshilfe mit der Zuständigkeit entweder der politischen Gemeinde oder der Bürgergemeinde (Kapitel IV, Art. 15–19).

## 3. Weitgehende Anlehnung an das ZUG bei gefestigten Rahmenbedingungen

Als Berggebietkanton konnte Graubünden von der Zuwanderung von Arbeitskräften nicht in gleicher Masse profitieren, wie er durch die Abwanderung in die Zentren des Landes benachteiligt wurde. Im Hinblick auf das neue ZUG<sup>8</sup> forderte er deswegen mit Nachdruck den Übergang zum Wohnortsprinzip in der Fürsorge. Weil die gleichen Mechanismen auch auf innerkantonaler Ebene spielten, erachtete es der Kanton aus Gründen der Einheitlichkeit und der Übersichtlichkeit als folgerichtig, die wesentlichen Regelungen des neuen Bundesgesetzes in die kantonale Gesetzesvorlage zu übernehmen.<sup>9</sup>

Zusammengefasst lassen sich die Grundzüge des neuen Unterstützungsgesetzes auf zwei Aspekte reduzieren: auf einen solchen formeller und einen solchen materieller Natur. Zunächst erforderten Erkenntnisse der modernen Sozialfürsorge neue terminologische Ausdrucksweisen. Die bisherigen Begriffe «Armengesetz», «Armenfürsorge» oder «Armenfonds»<sup>10</sup> fanden im neuen Gesetz keine Verwendung mehr. Sodann übernahm das Unterstützungsgesetz bei der zentralen Frage der innerkantonalen Regelung der Kostenersatzpflicht der Heimatgemeinde gegenüber der Wohngemeinde die dreifache Abstufung des ZUG.

<sup>4</sup> Das Gesetz erhielt am 3. Dezember 1978 mit 30 184 Ja-gegen 6 515 Nein-Stimmen eine klare Zustimmung (HBG IV, S. 359). Es wurde in den Jahren 1994, 2008, 2010, 2011, 2014 und 2016 teilrevidiert. Auf die Teilrevisionen wird nachstehend nur soweit erforderlich Bezug genommen.

<sup>5</sup> Vgl. dazu unten Abschn. 6.

<sup>6</sup> Als solche «eigenen Mittel» gelten etwa andere Gut-haben, Versicherungsansprüche, familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge oder andere tatsächlich ausgerichtete oder zugesicherte Beiträge von privater Seite (Kirche, Stiftungen, Hilfsfonds usw.). Die Sozialhilfe unterliegt damit dem Subsidiaritätsprinzip, d.h., die verfügbaren eigenen Mittel gehen der Sozialhilfe vor (vgl. CADUFF [2007], S. 35–36).

<sup>7</sup> Die persönliche Hilfe (im Gegensatz zur materiellen Hilfe) im Sinne von Beratung und anderer aktiver Unterstützung und Förderung von Personen wurde aufgrund ihrer zunehmenden Komplexität und fachspezifischen Anforderungen vermehrt zu einer übergeordneten kantonalen Aufgabe.

<sup>8</sup> Vgl. dazu Grundlagenteil B.I.3.

<sup>9</sup> Vgl. GRP 1978/79, S. 369, 371.

<sup>10</sup> Vgl. zum «Armenfonds» unten Abschn. 5.3.

## **4. Institutionelle Zuständigkeit und Organisation: Die politischen Gemeinden übernehmen das armenpolitische Zepter**

### **4.1. Zunehmende Überforderung der Bürgergemeinden**

Unter der langjährigen Geltungsdauer des Armengesetzes und mit dem Erlass des Gemeindegesetzes hatte sich die Frage der innerkommunalen Zuständigkeit der Unterstützungshilfe bzw. deren Organisation in den vergangenen Jahren weiter entschärft. Die zunehmende Verlagerung dieser Aufgabe auf die politische Gemeinde drückte sich indirekt in der Formulierung aus, wonach die Organisation der Unterstützungshilfe Sache der politischen Gemeinden ist, «soweit sie nicht von den Bürgergemeinden besorgt wird».<sup>11</sup> Der Bürgergemeinde blieb damit in der Fürsorge nur noch eine subsidiäre Rolle vorbehalten. Sie sah sich zunehmend von der raschen Entwicklung im Sozialsektor eingeholt. Das Fürsorge- und spätere Sozialwesen erfuhr seit etwa dem letzten Viertel des 20. Jahrhunderts eine immer stärkere Professionalisierung und Spezialisierung. Angesichts der gestiegenen Ansprüche sahen sich die personell und fachtechnisch, vor allem aber finanziell beschränkten Bürgergemeinden je länger, desto weniger in der Lage, diese frühere bürgerliche Kernaufgabe zu erfüllen. Sie mussten sie nach und nach an die politische Gemeinde abgeben, womit sie immer mehr zu einer Verwaltungsaufgabe derselben wurde; die Bürgergemeinden nahmen sie nur noch subsidiär bzw. in Ausnahmefällen wahr. Eine Umfrage bei den insgesamt 189 Bürgergemeinden durch den Verband Bündnerischer Bürgergemeinden im Jahr 1994 bestätigte diese Entwicklung.<sup>12</sup> Auch wenn nur etwas mehr als die Hälfte der Bürgergemeinden an der Befragung teilnahm, bestätigte diese, dass nur noch wenige die bürgerliche Armenpflege betreuten. Während sie bei rund einem Viertel in der Ausrichtung von Geld oder Naturalien bestand,<sup>13</sup> äusserte sie sich bei etwa 15 Prozent

der Gemeinden zusätzlich oder ausschliesslich in der Form einer Sozialberatung. In einer Mehrzahl der Gemeinden war die Fürsorge demnach in die Verantwortung der politischen Gemeinde übergegangen. Transparenz oder gar klärende Gewissheit über die innerkommunale Zuständigkeit bestand aber nach wie vor nicht.

*In den 1970er-Jahren begann das Schlagwort der «neuen Armut» die sozialpolitischen Debatten zu dominieren.<sup>14</sup> Die gesellschaftliche Entwicklung schuf neue armutsstiftende Problemgruppen. Alleinerziehende, Arbeitslose, Drogen- und Suchtkranke oder auch Betroffene der «verdeckten» Armut sahen sich wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten ausgesetzt. Oftmals wirkten nicht beeinflussbare Umstände wie hohe Mietzinsen, steigende Gesundheitskosten oder hohe Prämienleistungen und Tagestaxen in stationären Einrichtungen als auslösende Armutsfaktoren, die zu einer schwer zu ertragenden materiellen und psychischen Not führten.*

*Die «neue Armut» bzw. die vom Prekarat bedrohten Personen stellten die Sozialen Dienste vor neue Aufgaben. So suchten etwa 1997 88 Prozent der Klientinnen und Klienten die Beratungsstellen wegen psychosozialer Schwierigkeiten und Krisen auf. Arbeitsplatzverlust, Beziehungsprobleme, finanzielle Engpässe und daraus resultierende Erziehungs- und Schulschwierigkeiten der Kinder vor dem Hintergrund der Suchtproblematik<sup>15</sup> waren das Spiegelbild einer in den vergangenen Jahren ständig zunehmenden Verlagerung von einer rein materiellen Bedürftigkeit auf eine den Menschen in seinem gesamten Dasein erfassenden Problemsituation.*

*Gerade für kleine und finanzschwache Gemeinden lag die Tücke der neuen Erscheinung darin, dass sie infolge unbeeinflussbarer äus-*

<sup>11</sup> Art. 15 Unterstützungsgesetz (gleiche Formulierung wie in Art. 4 lit. i des Gemeindegesetzes vom 28. April 1974). Der zweite Halbsatz wurde anlässlich der Teilrevision vom 12. Juni 1994 gestrichen (vgl. B 1993/94 betreffend den Erlass eines Gesetzes über den Lastenausgleich für bestimmte Sozialleistungen, S. 198, 217).

<sup>12</sup> Vgl. soeben zit. B 1993/94, S. 198, 215.

<sup>13</sup> 26 Bürgergemeinden (Ascharina, Brusio, Cama, Chur, Cunter, Igis, Lostallo, Maienfeld, Mesocco, Nufenen,

Pontresina, Poschiavo, Rodels, Safien, Sarn, S-chanf, Schluein, Schmitten, Siat, Sils i. E., Soazza, Sufers, Thusis, Trun, Vicosoprano und Zernez) bezahlten Unterstützungsleistungen aus dem Armenfonds (StAGR Ablieferung 2019/010, Unterlagen der Amtsleitung [Umfrage VBB, Bezahlung von Unterstützungsleistungen, 31. März 1993]).

<sup>14</sup> Nach HÄNZI (2011b) stammt die Bezeichnung aus Deutschland, wo sie für den materiellen sowie sozialen Abstieg ganzer Bevölkerungsgruppen aufgrund zäher Langarbeitslosigkeit stehe (S. 78).

<sup>15</sup> LB 1997, S. 132–133.

*serer Umstände wie etwa eines Drogenfalls, einer Scheidung oder einer Heimeinweisung unerwartet und unvermittelt mit grosser Wucht getroffen werden konnten. Ohne die Möglichkeit irgendwelcher Gegenmassnahmen stellte dann ein solcher Vorfall das Jahresbudget mitunter auf den Kopf.<sup>16</sup>*

#### 4.2. Unsichere innerkommunale Aufgabenzuständigkeit

Die Tätigkeit der kantonalen Aufsichtsbehörde in der Fürsorge bestand darin zu prüfen, ob die Bürger- bzw. politischen Gemeinden in der Lage waren, diese wichtige sozialpolitische Aufgabe organisationsmässig zu bewältigen. Sodann verlangte das Interesse an möglichst selbstständigen Gemeinden und an klaren Verantwortlichkeiten aber auch, dass die Gemeinden die Fürsorge aus eigenen Finanzquellen bestreiten konnten, damit nicht zuletzt gar der Kanton für fehlende Mittel einspringen musste, wie er das bis 1957 mit der Übernahme von Gemeindedefiziten getan hatte.

Mit dem Phänomen der «neuen Armut» sah sich die Finanzierung der Fürsorge mit neuen Herausforderungen konfrontiert.<sup>17</sup> Es konnte sich deshalb durchaus die praktische Frage stellen, ob in Fällen der heimatlichen Ersatzpflicht die (organisierte) Bürgergemeinde<sup>18</sup> oder die politische Gemeinde zur Zahlung veranlasst werden sollte. Im Gegensatz zum Armengesetz 1955 beantwortete das neue Unterstützungsgesetz diesen Konflikt nicht ausdrücklich.<sup>19</sup> Auslegungsweise wurde deshalb das Armengesetz zurate gezogen.<sup>20</sup> Demnach

war die heimatliche Ersatzpflicht durch die Bürgergemeinde aus den Erträgnissen des Armen- bzw. Unterstützungsfonds zu erbringen, soweit ein solcher bestand und hierfür ausreichte. Für allfällige fehlende Mittel hatte die politische Gemeinde einzustehen.

#### 4.3. Gleichbleibende kommunale Organisationsstruktur, administrative Anpassungen auf Kantonsebene

Die freiheitliche Organisationsstruktur des Armengesetzes von 1955 hatte sich bewährt. Das neue Unterstützungsgesetz sah sich deswegen nicht veranlasst, daran Grundlegendes zu ändern. Den kommunalen Sozialbehörden wurde bei der Organisation weiterhin freie Hand gelassen, um den besonderen Verhältnissen in den einzelnen Gemeinden genügend Rechnung tragen zu können.

Auf kantonaler Ebene wurde eine «Stelle für Unterstützungen» beim Erziehungs- und Sanitätsdepartement<sup>21</sup> geschaffen. Dieser Stelle oblag eine Art Triage- und Aufsichtsfunktion, indem sie die von der Sozialbehörde der Wohngemeinde innert 30 Tagen gemeldeten Unterstützungsfälle prüfte und der Sozialbehörde der Bürgergemeinde weiterleitete. Dieselbe Meldepflicht bestand für den Anteil der Bürgergemeinde und des Kantons an den Unterstützungsleistungen.<sup>22</sup> In der kantonalen Verwaltungsrechnung wurde mit einer Reorganisation die Rechnungsrubrik «Stelle für Unterstützungen» (vorher «Armenwesen») bereits 1980 aufgehoben und der Aufgabenbereich dieser Dienststelle dem Fürsorgeamt in demselben Departement übertragen.<sup>23</sup> Die jährlichen Landesberichte der Regierung folgten der neuen Systematik allerdings bis auf Weiteres nicht.

Schliesslich oblag der Regierung weiterhin das Oberaufsichtsrecht. Dieses berechtigte sie, jenen Gemeinden, welche Weisungen nicht befolgten, die gesetzlich vorgesehenen Kantonsbeiträge für eine angemessene Zeit ganz oder teilweise zu entziehen.<sup>24</sup>

<sup>16</sup> Vgl. oben zit. B 1993/94, S. 198, 204; vgl. auch Schreiben Gemeinde Fideris an das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement vom 6. April 1992 (StAGR Ablieferung 2019/010, Unterlagen der Amtsleitung).

<sup>17</sup> Vgl. dazu HÖPFLINGER / HAFNER (1996), S. 17–23. Nach dieser Untersuchung hatten anfangs der 1990er-Jahre etwa 6 000 bis 7 000 Personen in Graubünden mit wirtschaftlichen und sozialen Problemen zu kämpfen, ohne dass ihre wirtschaftliche Existenz durch das System der Sozialversicherungen abgesichert war (S. 23).

<sup>18</sup> Die in einem Entwurf noch vorgesehene Bezeichnung «Heimatgemeinde» wurde in der Botschaft und im Gesetz durch «Bürgergemeinde» ersetzt (vgl. auch unten Anm. 25).

<sup>19</sup> Eine formelle Bereinigung der Zuständigkeiten fand erst mit dem Gesetz über den Soziallastenausgleich 1994 statt (vgl. unten Abschn. 6.).

<sup>20</sup> Schreiben der Zivilrechtsabteilung Graubünden an das Sozialamt vom 17. März 1989 (StAGR XIV 4 a 1).

<sup>21</sup> Heute Departement für Erziehung, Kultur und Umwelt.

<sup>22</sup> Vgl. Art. 1 und 2 der Vollziehungsverordnung zum Unterstützungsgesetz (vgl. Anhang 1).

<sup>23</sup> Vgl. Bericht der Regierung zum Voranschlag 1981, S. 245.

<sup>24</sup> Vgl. Art. 18 Unterstützungsgesetz.

## 5. Finanzierung: Abschied von den alten Unterstützungsprinzipien

Mit dem Armengesetz von 1955 und seinem Systemwechsel hatten sich die Wohngemeinden künftig an den hohen Armenlasten zu beteiligen. Die grosszügigen Karenzfristen zugunsten der Wohngemeinden der Bedürftigen drückten aber die immer noch vorhandene Skepsis gegenüber der Abkehr von einem «alteingesessenen» Finanzierungsprinzip aus. Dennoch hatte das Armengesetz, wenn auch noch zurückhaltend, die Abkehr vom Heimatprinzip in der Fürsorge auch kantonalgesetzlich eingeleitet.

### 5.1. Weitere Hinwendung zum Wohnortsprinzip stärkt den Solidaritätsgedanken

Das Unterstützungsgesetz führte den Weg, die Bürgergemeinden<sup>25</sup> von ihren Fürsorgeleistungen noch vermehrt zu entlasten, fort. Die Fristen, innert deren sie die Unterstützungsleistungen ganz oder teilweise übernehmen mussten, wurden weiter verkürzt. Die Ersatzpflicht der Bürgergemeinde im innerkantonalen Verhältnis – die je nach Aufenthaltsdauer der Bürgerinnen und Bürger ganze oder teilweise Erstattung der Kosten für die Armenfürsorge an die Wohngemeinde – lehnte sich an die bundesgesetzliche Lösung des ZUG an. Für die ersten zwei Jahre war die Bürgergemeinde gegenüber der Wohnsitzgemeinde voll ersatzpflichtig.<sup>26</sup> Hatte ein Unterstützter zwischen zwei und zehn Jahren ununterbrochen Wohnsitz in derselben Gemeinde, so bestand für die Bürgergemeinde eine hälftige Beteiligung; danach musste die Wohnsitzgemeinde die Kosten alleine tragen.<sup>27</sup> Die mittlerweile breite Akzeptanz einer solchen Lastenteilung zeigte sich darin, dass sie im Grossen Rat zu keinerlei Diskussionen und Kritik Anlass gab. Zusammengefasst wurden die Kos-

ten zwischen der Bürger- bzw. Heimatgemeinde und der Wohngemeinde je nach Wohnsitzdauer demnach wie folgt aufgeteilt:

Wohnsitzdauer	Heimatgemeinde	Wohngemeinde
Bis zwei Jahre	1/1 (1/1)	0 (0)
Von zwei bis zehn Jahren (10 bis 20 Jahre)	½ (¾) (½)	½ (¼) (½)
Für alle folgenden Jahre	0 (¼)	1/1 (¾)

Tabelle 61: Aufteilung der Fürsorgeleistungen zwischen Heimatgemeinde und Wohngemeinde gemäss Unterstützungsgesetz.

In Klammern: Vergleich zum Armengesetz 1955.

Die innerkantonale Kostenersatzpflicht gemäss Unterstützungsgesetz erfuhr im Vergleich zum Armengesetz also eine weitere Ermässigung für die Heimat- oder Bürgergemeinde, blieb aber bestehen. Deshalb konnte von einem eigentlichen Lastenausgleich auch (noch) nicht gesprochen werden. Die Stossrichtung aber, die mit dem Armengesetz ihren Anfang genommen hatte, fand mit dem ZUG bzw. dem Unterstützungsgesetz ihre Fortsetzung: Die übermässige Belastung einzelner Gemeinden mit Unterstützungsleistungen<sup>28</sup> sollte weiter gemildert werden. Das Heimatprinzip wurde bei der kantonsinternen Aufteilung der Unterstützungskosten zwischen Wohngemeinde, Bürgergemeinde und Kanton immer weiter zurückgedrängt. Es galt, die Kluft zwischen den meistens kleinen und finanzienschwachen Gemeinden mit unverhältnismässig hohen Aufwendungen und jenen mit geringen Unterstützungsleistungen weiter zu verringern. Auch wenn der Solidaritätsgedanke unter den Gemeinden in der Fürsorge seine frühere Symbolkraft eingebüßt hatte, so wurde er dennoch auf eine neue Probe gestellt.

<sup>25</sup> Dem Terminus «Bürgergemeinde» im Sinne des kantonalen Unterstützungsgesetzes entsprach die Heimatgemeinde des Bedürftigen, d.h. also die politische Gemeinde des Bürgerorts des unterstützungsbedürftigen Bürgers und nicht die Bürgergemeinde als besondere Körperschaft der politischen Gemeinde (vgl. bereits Anm. 18). Über die Bezeichnung war im Zusammenhang mit dem Unterstützungsgesetz eine gewisse Unsicherheit entstanden (vgl. AN GI betreffend ein neues kantonales Unterstützungsgesetz vom 3. Dezember 1978, StAGR XIV 4 a 1).

<sup>26</sup> Art. 7 des Unterstützungsgesetzes («100 % - Fälle»).

<sup>27</sup> Art. 8 des Unterstützungsgesetzes («50 % - Fälle»).

<sup>28</sup> Auf die uneinbringlichen Unterhaltsbeiträge für unmündige Kinder (Alimentenbevorschussung), welche die Gemeinden ebenfalls unterschiedlich belastete, wird hier nicht näher eingegangen. Gemäss Botschaft über ein Lastenausgleichsgesetz für bestimmte Sozialleistungen vom 1. Juni 1993 betragen die Aufwendungen der Gemeinden für die Alimentenbevorschussung etwa ein Fünftel bis ein Viertel jener im Unterstützungsreich (zit. B 1993/94, S. 198, 204).

## 5.2. Kostenentwicklung verlangt schon bald nach neuen Ausgleichsmodellen

Der 1979 von Bundesrechts wegen eingeleitete Systemwechsel mit der (uneingeschränkten) Niederlassungsfreiheit und des wohnörtlichen Prinzips zur Unterstützung Bedürftiger wirkte sich auf die Finanzierung der Fürsorgelasten der Kantone und der Gemeinden markant aus. Die Reduktion (bzw. ab 1992 der Wegfall) der «Kostenteilungsfälle»<sup>29</sup> führte zu gegensätzlichen Entwicklungen in der Kostenstruktur der Kantone und ihren Gemeinden. Jene Kantone bzw. Gemeinden mit mehr wegziehenden als zuziehenden Armutsbedürftigen erfuhrn zulasten der «Einwanderungskantone» finanzielle Erleichterungen. Als strukturschwacher Kanton mit einem hohen Anteil der Bergbevölkerung gehörte Graubünden zu dieser Kategorie, d.h. seine Gemeinden wurden von ihren Lasten für Bündner mit Wohnsitz in anderen Kantonen stärker entbunden als die anderen Kantone für ihre in Graubünden wohnhaften Unterstützten. So zeigte etwa der Zahlenvergleich vom zweiten Quartal 1992 bis zum ersten Quartal 1993 für den Kanton Graubünden eine positive Bilanz in Höhe von 1 821 488.95 Franken.<sup>30</sup>

Im innerkantonalen Verhältnis spielte derselbe Mechanismus, d.h. die «abgebenden» Gemeinden wurden auf Kosten der «aufnehmenden» Gemeinden entlastet. Für die Fürsorgekosten fand damit unter den Kostenträgern ein verstärkter Ausgleich mit kostenneutraler Wirkung statt. Demgegenüber machten aber neue, kostentreibende Erscheinungen vor keiner Gemeinde halt. Mit dem Aufkommen der «neuen Armut» erhielt die persönliche Sozialhilfe<sup>31</sup> wachsende Bedeutung, was das Fürsorgewesen massiv verteuerte. Weitere externe Faktoren wie etwa die allgemeine Teuerung oder die ersten Auswirkun-

gen der Rezession in den 1980er- und 1990er-Jahren begünstigten diese Entwicklung. Sie führten dazu, dass im Zeitraum zwischen 1981 und 1991 der Kostenanstieg in der Sozialhilfe im Kanton mit 245 Prozent die allgemeine Teuerung (138 Prozent; 1981 = 100 Prozent) bei Weitem übertraf.<sup>32</sup> Weil die Unterstützung von Bündnern innerhalb des Kantons nach kantonalem Recht den grössten Teil der Unterstützungen beanspruchte, wurden die im interkantonalen Verhältnis erzielten Kosten einsparungen zunichtegemacht und ins Gegenteil verkehrt. In absoluten Zahlen entwickelte sich der Gesamtaufwand für die öffentlichen Unterstützungen im Kanton für die Jahre zwischen 1984 und 1992 wie folgt:<sup>33</sup>

Jahr	Gesamtaufwand	Pro Einwohner für die Gemeinden	Pro Einwohner für den Kanton
1984	5 217 962.95	21.95	7.30
1985	5 747 617.23	24.24	8.08
1986	5 711 711.10	23.80	7.93
1987	5 985 487.80	24.78	8.25
1988	6 236 624.90	25.58	8.54
1989	6 697 979.85	27.41	9.14
1990	7 092 740.15	29.32	9.77
1991	7 970 702.80	32.51	10.84
1992	9 655 336.85*	39.32	13.08

Tabelle 62: Gesamtaufwand für öffentliche Unterstützungen im Kanton 1984 bis 1992.

\* Davon 8 538 564.05 Franken für innerkantonale Unterstützungen (StAGR Ableiferung 2019/010, Beilage 1, Lastenausgleich/28. Januar 1994).

Während die Unterstützungskosten innerhalb dieser acht Jahre teuerungsbereinigt demnach um rund 85 Prozent anstiegen, erhöhten sie sich pro Kantonseinwohner im selben Zeitraum mit knapp 80 Prozent in ungefähr gleichem Ausmass. Die massive Steigerung nahm die in den darauffolgen-

<sup>29</sup> Das heisst der Fälle mit Beteiligung sowohl des Wohn- als auch des Heimatkantons.

<sup>30</sup> Zahlungen an Fremdkantone von 342 716.50 Franken standen Einnahmen von diesen im Betrag von 2 164 205.45 Franken gegenüber (vgl. StAGR Ableiferung 2019/010, Unterlagen der Amtsleitung, Zahlenvergleich vom 8. Juli 1993).

<sup>31</sup> Im Gegensatz zur wirtschaftlichen Hilfe als finanzielle Hilfe wird unter der persönlichen Sozialhilfe die Sozialberatung, d.h. die Beratung von Menschen bei persönlichen, familiären oder finanziellen Problemen, verstanden. Das Ziel besteht darin, die Hilfe suchende Person bei der Suche nach Lösungen für ihre Probleme zu unterstützen (KANTONALES SOZIALAMT GRAUBÜNDEN [2017], S. 7–8).

<sup>32</sup> Vgl. StAGR Ableiferung 2019/010, Unterlagen der Amtsleitung (Stellungnahme der Arbeitsgruppe «Sozialhilfe der Gemeinden» vom 28. Juli 1992).

<sup>33</sup> Vgl. StAGR Ableiferung 2019/010, Unterlagen der Amtsleitung (öffentliche Unterstützungen gemäss eidgenössischem und kantonalem Gesetz, Sozialamt 1993); die Beiträge verstehen sich ohne Aufwendungen des Kantons für das Netz der regionalen Sozialdienste sowie an die Gemeinden Chur und Davos für ihre gemeindeeigenen Sozialdienste (ca. 800 000 Franken) und weitere Aufwendungen nach Sozialhilfegesetz (vgl. zit. B 1993/94, S. 198, 205).

den Jahren noch zunehmende Dynamik bei den Sozialhilfeausgaben bereits vorweg.

Gerade der Blick auf die beiden letzten Jahre obiger Tabelle veranlasst zu einigen kurzen Erläuterungen. Im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts hatte mit der «neuen Armut» wie erwähnt ein bisher noch wenig bekanntes Phänomen die sozialpolitischen Diskussionen zu beherrschen begonnen. Anfangs der 1990er-Jahre belasteten diese kaum berechenbaren Ausgaben etliche Gemeinderechnungen in nunmehr exponentiellem Ausmass. Diese Entwicklung schuf wiederum neue ökonomische Ungleichheiten zwischen den Gemeinden. Die Schwankungsbreite der gemeindeweisen Belastungen zeigte sich eindrücklich etwa darin, dass in den Jahren 1991 und 1992 der durchschnittliche Gesamtaufwand der Gemeinden für Sozialabgaben pro Einwohner 38.84 Franken betrug, die höchste Belastung einer Gemeinde aber bei horrenden 1 328.– Franken lag (Riein 1991). Demgegenüber hatten 23 Gemeinden in diesen Jahren überhaupt keine entsprechenden Leistungen zu erbringen.<sup>34</sup> Die Entwicklung offenbarte, dass sich die Schere zwischen den wenig und den hoch belasteten Gemeinden nach Jahren des Ausgleichs wieder stark zu öffnen begann. Ein fairer Ausgleich zwischen den Gemeinden war allein mit verkürzten Wartefristen kaum mehr herzustellen. Wiederum sah sich der Gesetzgeber grossen sozialpolitischen Herausforderungen gegenüber.

#### 5.2.1. Durchzogene Bilanz bei den Gemeinden ...

Angesichts von Graubündens Eigenschaft als «Abwanderungskanton» sollten die unterstützungspflichtigen Bündner Gemeinden mit dem ZUG und mit seinem weiter gestärkten Wohnortsprinzip naturgemäß entlastet werden. Gestützt auf die Zahlen des dritten Quartals 1975<sup>35</sup> errechnete die Botschaft zum Unterstützungsgesetz für das Jahr 1976, dass die Gemeinden aufgrund des

Bundesgesetzes im Vergleich zum bisherigen Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung von 1960<sup>36</sup> von den anderen Kantonen pro Jahr rund 243 000 Franken weniger an Beiträgen erhielten, andererseits aber etwa 670 000 Franken pro Jahr weniger Unterstützung für Bündner in anderen Kantonen aufbringen müssten. Für die Gemeinden ergab sich damit hochgerechnet eine jährliche Entlastung von rund 427 000 Franken. Die Berechnung beruhte auf einer aufwendigen Prüfung jedes einzelnen Falles für einen bestimmten Zeitraum. Die Komplexität zeigte sich darin, dass sich mit den neuen Karenzfristen im Vergleich zum bisherigen Konkordat völlig andere Fallzahlen ergaben. So sanken allein im dritten Referenzquartal 1975 die kantonsübergreifenden Fälle in beide Richtungen massiv: bei den anderen Kantonen für ihre in Graubünden wohnhaften Bedürftigen von 112 gemäss Konkordat<sup>37</sup> auf neu 39 nach der Regelung des ZUG. Umgekehrt reduzierte sich die Fallzahl für die Leistungen von Bündner Gemeinden für ihre ausserkantonal wohnhaften Unterstützten von 248 auf 127, womit sie sich praktisch halbierte.<sup>38</sup> Dieser starke Rückgang war offensichtlich auf den Wechsel im Unterstützungssystem mit der nunmehr weggefallenen Unterstützungspflicht der Heimatgemeinde nach zehnjährigem auswärtigem Wohnsitz eines Bedürftigen zurückzuführen.<sup>39</sup> Darüber hinaus aber trug die Neuausrichtung auch zu einer notwendigen administrativen Vereinfachung für die zuständigen Sozialbehörden bei.

Das Unterstützungsgesetz sah im innerkantonalen Verhältnis zwischen den Bürger- und den Wohngemeinden die gleichen Wartefristen vor wie das ZUG im interkantonalen. Der Übergang vom Armengesetz 1955 zum neuen Unterstützungsgesetz wirkte sich deshalb grundsätzlich gleich aus wie auf interkantonaler Ebene der Wechsel vom Konkordat zum ZUG, nämlich Lastenersparnisse der Gemeinden mit einem negativen «Wanderungssaldo» zulasten der «Einwanderungsgemeinden». Die folgende Tabelle zeigt die

<sup>34</sup> StAGR Ablieferung 2019/010, Unterlagen der Amtsleitung, Beilage 2/Lastenausgleich 28. Januar 1994; vgl. auch mehrfach zit. B 1993/94, S. 198, 204.

<sup>35</sup> Nach der Vollziehungsverordnung zum Armengesetz 1955 waren die Rechnungen für den Anteil der Heimatgemeinde und des Kantons von der Wohngemeinde quartalsweise der Armenabteilung des zuständigen Departements einzureichen (Art. 4 Abs. 3). Dabei erfolgten die Abrechnungen gemäss dem traditionellen Unterstützungsjahr über den Zeitraum vom 4. Quartal des Vorjahres bis zum 3. Quartal des laufenden Jahres. Die Vollziehungsverordnung zum KUG (BR 546.260) hielt diesen Abrechnungsrhythmus bei (Art. 2 Abs. 2).

<sup>36</sup> AGS 1961, S. 191.

<sup>37</sup> Unter der Herrschaft des Konkordats hatten sowohl die hälfte Kostenteilung zwischen Heimatkanton und Wohnkanton bis zum 60. Altersjahr der Unterstützten (Unterstützungsfälle mit Kostenbeteiligung) als auch die Unterstützungsfälle ohne Kostenteilung eine entsprechend hohe Anzahl an Unterstützungsfällen generiert.

<sup>38</sup> Vgl. B 1978/79 betreffend das Unterstützungsgesetz, S. 200, 209–210.

<sup>39</sup> Nach dem im Jahr 1992 revidierten Art. 16 ZUG trug der Wohnkanton bereits nach zwei Jahren Wohnsitz die vollen Kosten.

klaren Verschiebungen in den «Übergangsjahren» zum neuen Unterstützungsgesetz. Sie weist die behandelten Fälle der Armenpflegen der bündnerischen Wohngemeinden für Bündner aus, welche in anderen Gemeinden des Kantons heimatberechtigt waren:<sup>40</sup>

Jahr	Anzahl der Fälle	Unterstützungssumme in Franken
1976	163	1 008 152.30
1978	152	905 647.15
1979	54	258 967.40
1980	56	390 573.95

Tabelle 63: Anzahl Fälle und Unterstützungsauflagen zulasten bündnerischer Wohngemeinden für in anderen Bündner Gemeinden Heimatberechtigte 1976 bis 1980.

Der Zahlenvergleich beweist die klare Zäsur bei der Zahl der Unterstützungsfälle beim Übergang zum Unterstützungsgesetz. Gleichzeitig verringerte sich notwendigerweise die damit verbundene Unterstützungssumme. Im Gegensatz zu den tatsächlichen Einsparungen für die Gemeinden in den interkantonalen Unterstützungsfällen ging bei dieser Unterstützungskategorie mit dem Systemwechsel aber kein eigentlicher Spareffekt einher. Die Zahlen enthielten jene stark überwiegenden Unterstützungen nicht, welche vom Unterstützungsgesetz nicht erfasst waren, weil sie weder eine volle noch eine teilweise Ersatzpflicht der Heimatgemeinde zur Folge hatten, d.h. von den Wohngemeinden allein getragen werden mussten. Die ansonsten gleich hoch bleibende Unterstützungssumme wurde lediglich nivelliert, also gleichmässiger auf die Gemeinden verteilt.

Die finanziellen Auswirkungen auf einzelkommunaler Ebene sollen anhand derselben Gemeinden untersucht werden, welche bereits im Zusammenhang mit dem Armengesetz etwas vertieft betrachtet wurden.<sup>41</sup> Auch die folgende Tabelle konzentriert sich auf die Jahre an der Schnittstelle des Übergangs vom Armengesetz zum neuen Unterstützungsgesetz.<sup>42</sup>

Zunächst liess sich bei den Gemeinden im unmittelbaren Übergang zum Unterstützungsgesetz

erwartungsgemäss kein einheitlicher Ausgabenverlauf im Sinne einer gleichmässigen Lastensenkung erkennen. Das ZUG brachte zwar für die Bündner Gemeinden gesamthaft aufgrund der «Wanderungsbilanz» Kostenersparnisse in der Fürsorgebuchhaltung. Dieser positive Effekt wurde aber von den mehrheitlich innerkantonal stattfindenden Unterstützungen mehr als wettgemacht. Die Teuerung und die stark gestiegenen Kosten für die geschlossene Fürsorge trugen dazu massgeblich bei. Sodann aber belasteten eben zunehmend auch Fälle der mehrfach erwähnten «neuen Armut» den Finanzhaushalt einiger vor allem auch kleinerer Gemeinden in erheblichem Ausmass. Umgekehrt konnten nicht budgetierte Rückerstattungen von erhaltenen Leistungen die Unterstützungsbilanz einer Gemeinde unerwartet sogar ins Positive wenden, wie etwa das Beispiel Untervaz für das Jahr 1982 eindrücklich zeigt. Die Entwicklung der Unterstützungsauflwendungen in den einzelnen Gemeinden war somit nicht zuletzt – und vielfach sogar massgebend – vom Eintritt unvorhersehbarer Einzelereignisse abhängig, mithin schlicht von Zufälligkeiten geprägt. Diese Tatsache deckte sich wenig überraschend weitgehend mit jener, welche für diese Gemeinden schon beim Armengesetz gewonnen wurde.<sup>43</sup>

Interessante Hinweise erschliesst der Blick auf die Höhe der Unterstützungen derselben Gemeinden anfangs der 1990er-Jahre, also noch vor dem Erlass des Gesetzes über den Soziallastenausgleich 1994.<sup>44</sup>

Der Vergleich zeigt die grosse Schwankungsbreite bei den Unterstützungslasten unter den Gemeinden wie auch die massiven Lastenänderungen bei einzelnen unter ihnen innerhalb nur zweier Jahre. Die Ursachen hierfür waren teilweise «hausgemachter» Natur, teilweise aber den bereits erwähnten externen Faktoren zuzuschreiben. Gerade etwa die als beispielhaft geltenden Südbündner Gemeinden mit Arvigo und Selma verschafften sich mit ihrer grosszügigen Einbürgerungspraxis zwar willkommene Einnahmen, luden sich damit aber auch potenzielle und vielfach eben auch – wie die Zahlen unterstreichen – tatsächlich eintretende hohe Armenlasten auf. All diese Einflüsse wirkten sich höchst unterschiedlich auf

<sup>40</sup> Vgl. jeweilige Landesberichte.

<sup>41</sup> Vgl. Kap. VII.8.1.2.

<sup>42</sup> Vgl. StAGR CB II 1360 c 10. Die Jahresrechnungen finden sich unter der Signatur StAGR X 1 e 5, Mappe 1 (bei Cazis und Vaz/Obervaz Mappe 2). Die Anmerkungen finden sich am Schluss dieses Kapitels.

<sup>43</sup> Vgl. oben Kap. VII.8.1.2.

<sup>44</sup> Aufwand Wohngemeinden minus Anteil Bündner Heimatgemeinden minus Anteil Heimatkantone (für Bürger anderer Kantone) plus Kantonsviertel (vgl. StAGR Ablieferung 2019/10, Unterlagen der Amtsleitung [Beilage 1, Lastenausgleich/28. Januar 1994]).

Gemeinde	1976	1978	1979	1980	1982
Arvigo	4 572	11 051	7 321	1 545	260
Braggio	3 921	11 757	5 674	1 343	1 723
Cazis	12 192	22 625	48 597	54 274	52 912
Morissen	43 805	32 380 <sup>1</sup>	54 240 <sup>2</sup>	53 688	33 776 <sup>3</sup>
Safien	3 842 <sup>4</sup>	7 932	4 173	4 692	3 746
Selma	5 603	2 352	8 479	1 653	1 898
Suorcum	14 868	+ 4 056 <sup>5</sup>	2 575	4 946	1 270
Tartar	9 612	12 545	8 411	7 582	+ 9 744
Untervaz	43 288	49 020	50 952	27 711 <sup>6</sup>	+ 4 657 <sup>7</sup>
Vaz/Obervaz*	95 515	73 837 <sup>8</sup>	81 911	139 621	144 094 <sup>9, 10</sup>

Tabelle 64: Entwicklung der Unterstützungsausgaben in einzelnen Gemeinden 1976–1982.

Netto-Aufwendungen bzw. -Erträge, d. h. nach Abzug allfälliger Einnahmen; Beträge gerundet.

\* Jeweils nur Ausgaben für öffentliche Fürsorge, d. h. ohne Aufwendungen für das Bürgerheim.

Gemeinde	Einwohner	Unterstützungsleistungen 1991 (in Franken)	Unterstützungsleistungen 1992 (in Franken)	Durchschnittliche Aufwendungen je Einwohner 1991/92 (in Franken)
Arvigo	121	3 254.45	62 239.70	270
Braggio	54	22 884.05	18 041.80	379
Cazis	1 650	105 534.35	166 613.50	82
Morissen	231	156 082.65	169 778.15	705
Safien	350	7 145.25	5 519.10	19
Selma	31	12 116.15	24 923.80	597
Surcuolm	104	8 919.75	3 870.00	61
Tartar	169	44 257.85	33 990.95	231
Untervaz	1 839	97 204.10	111 824.95	57
Vaz/Obervaz	2 352	237 877.30	378 761.35	131

Tabelle 65: Unterstützungsleistungen total und je Einwohner derselben Gemeinden 1991 und 1992.

die Belastung der Gemeinden aus, was letztlich zu den stark divergierenden Aufwendungen pro Einwohner führte. So prägend bei einigen Gemeinden die Fürsorgelasten auf den Finanzhaushalt drückten, aus einer gesamtkantonalen Sicht spielten sie im Rahmen der Gemeinderechnungen mit durchschnittlich 1,5 bis 2,5 Prozent der gesamten Aufwendungen keine wesentliche Rolle mehr.<sup>45</sup> Die Unterstützungsleistungen konnten also im Jahresvergleich nicht nur innerhalb derselben Gemeinde stark schwanken. Die tiefe Soziallastenquote deutet vielmehr darauf hin, dass auch zwischen den

Gemeinden ausserordentlich grosse Unterschiede bestanden. Ein einziger kostenintensiver Sozialfall in einer Gemeinde mit geringem Steueraufkommen konnte deren Rechnung stark belasten.

Die Bilanz bei den Gemeinden fiel also durchaus zwiespältig aus. Einerseits trug das Unterstützungsgesetz mit der neuen «Fristenregelung» der hohen Bevölkerungsmobilität weitestmöglich Rechnung. Andererseits zeigte sich im Zuge neuer armutsgefährdender Sozialprobleme aber eben auch, dass der im Gesetz angelegte Mechanismus dem Ziel, die Unterstützungslasten gleichmässiger auf die Gemeinden zu verteilen, immer weniger gerecht werden konnte. Die zwiespältige

<sup>45</sup> vgl. LB 1987, S. 153.

Bilanz war also nicht dem Unterstützungsgesetz anzulasten, sondern vielmehr den nicht planbaren finanziellen Folgen einer neuen gesellschaftlichen Entwicklung zuzuschreiben. Ein Ausgleich konnte schliesslich nur über eine Regelung führen, welche die Soziallasten breiter und fairer auf die Gemeinden verteilte, indem hierfür weitere Einflussfaktoren einbezogen wurden. Der 1994 eingeführte Soziallastenausgleich sollte den Weg aus der Sackgasse weisen.

### *5.2.2. Erwarteter Minderaufwand beim Kanton*

Das Armengesetz von 1955 hatte die Übernahme der Fürsorgekosten der Gemeinden von einem Drittel durch den Kanton zwar auf einzelne Unterstützungskategorien beschränkt.<sup>46</sup> Dennoch oder gerade deshalb hatte dieser Modus zu gewaltigen und unübersichtlichen administrativen Aufwendungen für die Sozialbehörden geführt, welche vielfach kaum mehr zu bewältigen waren. Mit den nunmehr gleichmässigen Beitragsleistungen von einem Viertel an die gesamten Ausgaben der Gemeinden für Unterstützungen, d.h. neu auch an solche für Bürger mit Wohnsitz in ihrer Bürgergemeinde, sowie für Versorgte in einer gemeindeeigenen Anstalt und für Ausländer konnte dieser oft gerügte Mangel wenn nicht beseitigt, so doch gemildert werden. Damit stand einer kostenmindern den Massnahme eine solche gegenüber, welche mit der breiteren Unterstützung kostensteigernd wirkte. Unter dem Strich sah die einschlägige Botschaft einen jährlichen Minderaufwand von rund 140 000 Franken vor.<sup>47</sup>

### *5.3. Die Armenfonds im Besonderen: Abnehmende Bedeutung in einem neuen sozialpolitischen Umfeld*

Ab etwa Mitte der 1950er-Jahre hatte eine veränderte Haltung der Gesellschaft gegenüber den bedürftigen Mitmenschen dafür gesorgt, dass sich die Vorstellungen einer neuzeitlichen Fürsorge zu wandeln begannen. Die Fürsorge trug

<sup>46</sup> An Bündner in Graubünden (ohne Wohnsitz in der Heimatgemeinde), an Bündner in anderen Kantonen und im Ausland, an Anstaltsversorgungen (wenn Anstalt nicht Bürgergemeinde gehört), an Bürger anderer Kantone (Art. 14 Armengesetz) sowie an einzelne Gemeinden für «Vaganten» und Zwangseingebürgerte (Art. 15).

<sup>47</sup> Vgl. zu diesen Hochrechnungen B 1978/79 betreffend das Unterstützungsgesetz, S. 200, 208–211.

nun vermehrt Züge einer «Vorsorge» und einer «Hilfe zur Selbsthilfe»; die Sozialarbeit wurde zum «Dienst am Menschen». Auf der Kostenseite entlasteten die neuen Sozialversicherungswerke die herkömmliche Armenfürsorge. In dieser sozialpolitischen Aufbruchsstimmung war das noch mit armenpolizeilichen Instrumenten in Verbindung gebrachte Wort «arm» mit negativen Werten besetzt.<sup>48</sup> Ebenso wie die Begriffe «Armengesetz» (neu: «Unterstützungsgesetz») oder «Armenfürsorge» (nun «Fürsorge», «Sozialhilfe») entsprach auch derjenige des «Armenfonds» nicht mehr den modernen Vorstellungen. Nachdem dieser Entwicklung schon im ZUG Rechnung getragen worden war, schloss sich auch die Botschaft zum Unterstützungsgesetz der terminologischen Anpassung an und benannte das Finanzierungsinstrument neu mit «Unterstützungsfonds».<sup>49</sup>

Im Grossen Rat fand die Stossrichtung Anklang. Man war sich einig, dass der kantonale Armenfonds in seiner bisherigen Form seine ursprüngliche Zweckbestimmung im Laufe der Zeit weitgehend eingebüßt und immer mehr an praktischer Bedeutung verloren hatte, weshalb er aufgehoben werden sollte. Eine Mehrheit votierte dafür, ihn über die Verwaltungsrechnung aufzulösen, der damit rund 1,4 Millionen Franken gutgeschrieben wurden.<sup>50</sup> Indessen lag dem Grossen Rat doch daran, unverschuldet in Bedrängnis geratenen Personen ohne grösseren bürokratischen Aufwand auch weiterhin eine bescheidene Unterstützung zu gewähren, soweit keine anderen Mittel zur Verfügung standen. Mit dieser Zweckbestimmung befürwortete das Parlament einen jährlichen Kredit.<sup>51</sup> Gemäss Kontobezeichnung in der Verwaltungsrechnung fiel unter diesen Sammelbegriff die Unterstützung bedürftiger Personen ohne Aufenthaltsstatus im Kanton («Durchreisen-

<sup>48</sup> Vgl. auch HÄNZI (2011b), S. 77.

<sup>49</sup> Art. 3 Vollziehungsverordnung zum Unterstützungsgesetz; GRP 1978/79, S. 369, 372.

<sup>50</sup> Vgl. Staatsrechnung 1978, S. 244. Der Betrag wurde 1979 in der Beitragsrechnung der Stelle für Unterstützungen im Erziehungs- und Sanitätsdepartement verbucht (vgl. Verwaltungsrechnung 1979, S. 114–115; vgl. auch Bericht der Regierung an den Grossen Rat zur Staatsrechnung 1979, S. XV). Die kantonalen Einbürgerungstaxen als Haupteinnahmequelle des kantonalen Armenfonds (1977: 104 550 Franken, 1978: 110 638.60 Franken) wurden neu über die allgemeine Verwaltungsrechnung (Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst) vereinnahmt.

<sup>51</sup> Vgl. Art. 14 Abs. 2 und Art. 21 Abs. 2 Unterstützungsgesetz und Art. 3 der dazugehörigen Vollziehungsverordnung.

de»)<sup>52</sup> und die Hilfeleistung in besonderen Fällen. Wie beim bisherigen Armenfonds war also auch der Verwendungszweck dieses Kredites breit gefächert und liess im Sinne eines Auffangbeckens viele Anwendungsmöglichkeiten offen.

Auch die Gemeinden mit ihren oft gut ausgestatteten Armenfonds sahen sich im Zuge der Aufhebung des kantonalen Armenfonds verschiedentlich vor dieselbe Frage gestellt. Der Auflösung standen vorerst aber noch einige rechtliche Hindernisse entgegen. So durften die aufgrund des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes dem Armenfonds zuzuweisenden Einbürgerungstaxen nicht für allgemeine Gemeindebedürfnisse eingesetzt werden.<sup>53</sup> Zudem mussten nicht nur die Kapitalien, sondern grundsätzlich auch die Erträge des Armenfonds den spezifischen Zwecken des Armen- bzw. Fürsorgewesens vorbehalten bleiben. Für die Schuldentilgung oder andere Bedürfnisse der Gemeinde konnten dem Fonds höchstens Gelder entnommen werden, die aus anderen Quellen als aus Einbürgerungstaxen herrührten.<sup>54</sup> Die strenge Entnahmepraxis begann sich mit den Jahren allerdings zu lockern. Im Zusammenhang mit einem Gesuch der Gemeinde Arvigo<sup>55</sup> im Jahr 1985 präzisierte die Regierung ihre diesbezügliche Haltung. Einerseits wies die Gemeinde mit 1915 100 Franken einen aus Geldmitteln und Grundstücken zusammengesetzten, sehr hohen Armenfonds auf, andererseits sah sie sich vor kostenintensive Infrastrukturaufgaben gestellt. Aufgrund dieser Umstände beschloss die Regierung, die seit 1947 bestehende strikte Zweckbindung aufzuheben. Nach dieser Weisung waren nun die Erträge des Armenfonds den spezifischen Zwecken des Armenfonds zu drei Vierteln

der Verwaltungsrechnung und zu einem Viertel zur Aufnung des Armenfonds zu verwenden. Der Gemeinde wurde sogar gestattet, den durch die Zuweisung des Ertrags aus Seitenerbschaftssteuern zwischen 1956 und 1984 geäufneten Teil des Armenfonds im Gesamtbetrag von 350 000 Franken rückwirkend dem frei verfügbaren Gemeindevermögen zuzuführen.<sup>56</sup> Der vollständigen Abschaffung des Armenfonds stand aber immer noch der Umstand im Wege, dass ihm zwingend die Einbürgerungstaxen zuzuweisen waren.<sup>57</sup>

Die Auflösungsfrage wurde beflügelt, nachdem im öffentlichen Rechnungswesen mit der Einführung des Neuen Rechnungsmodells erhöhte Transparenz und eine wirtschaftliche, sparsame Aufgabenerfüllung gefordert wurden. Separate Rechnungen wie etwa Fonds oder Legate widersprachen solchen Bestrebungen und galten zunehmend als verpönt. Die öffentlichen Finanzen sollten der Übersichtlichkeit halber möglichst in einer einzigen Rechnung dargestellt werden.

Das Armengesetz von 1955 hatte die Gemeinden ausdrücklich verpflichtet, die Armenfondsgelder sicher anzulegen und das Armengut nicht zu verringern.<sup>58</sup> Vor allem für jene Gemeinden, welche auf Fremdgelder angewiesen waren, erwies sich diese Anforderung im aktuellen Zinsumfeld mit den grossen Differenzen zwischen tiefen Anlage- und hohen Fremdgeldzinsen als Nachteil. Das Gemeindeinspektorat<sup>59</sup> befürwortete deshalb nun dezidiert die Aufhebung des Armenfonds. Dessen Kapitalien sollten in die frei verfügbaren Mittel der politischen Gemeinde überführt werden können. Auch für die bürgerlichen Armenfonds habe die Beibehaltung nur dann einen Sinn, wenn die Bürgergemeinde selber auch für Unterstützungen aufkomme.<sup>60</sup> Ungeachtet der nach wie vor bestehenden Unsicherheiten lösten etliche Gemeinden ihre Armenfonds nach und nach auf, um ihre Rech-

<sup>52</sup> Unter den «Durchreisenden» wurden diejenigen Personen verstanden, die keinen Aufenthalt im Kanton geplant hatten, wie etwa Ausländer, die während des Transits verunfallten. Aufgrund der länderverbindenden Alpenstrassen hatte die Unterstützung von Durchreisenden schon im frühen Mittelalter Bedeutung erlangt.

<sup>53</sup> Vgl. zum Zusammenhang zwischen den Einbürgerungstaxen und dem Armenfonds oben Kap. IV.7.3.3. und VII.7.5.

<sup>54</sup> Schreiben des Gemeindeinspektors vom 4. Februar 1981 an die Gemeinde Jenins und vom 1. Dezember 1978 und 14. Februar 1984 an das Sanitätsdepartement (StAGR XIV 4 a 1).

<sup>55</sup> Wie andere Gemeinden des Calancatal intensivierte Arvigo nach dem Ersten Weltkrieg seine Einbürgerungspraxis mit geforderten Gebühren zwischen 500 und 3 000 Franken. Damit wollten die teilweise vom Kanton unterstützten Gemeinden ihre Armen- und Schulfonds sanieren, womit klarerweise finanzielle Interessen im Vordergrund standen.

<sup>56</sup> RB vom 25. März 1985, Nr. 662 (StAGR XIV 4 a 1).

<sup>57</sup> Vgl. dazu Schreiben des Gemeindeinspektors vom 17. Juli 1990 an das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement (StAGR XIV 4 a 1).

<sup>58</sup> Art. 16 Abs. 2 des Armengesetzes. Wenn auch nicht aufgrund gesetzlicher Vorschrift, so doch aufgrund kleinerlicher Anordnung waren die Gemeinden schon bisher dazu aufgefordert (vgl. dazu Kap. IV.7.2.1.). Das Unterstützungsgesetz sah diese Verpflichtung nicht mehr vor.

<sup>59</sup> Heute Amt für Gemeinden.

<sup>60</sup> Vgl. Schreiben des Gemeindeinspektors an das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement (heute Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit) vom 16. August 1989 und vom 17. Juli 1990 (StAGR XIV 4 a 1).

nung einfacher und transparenter zu gestalten.<sup>61</sup> Der buchhaltungsmässig unter den Passiven aufgeführte «fondo pauperile» wurde zugunsten des Eigenkapitals aufgelöst. Auch wenn dieser von der politischen Gemeinde geführt wurde, lag die Überführung aufgrund oftmaliger personeller Zugehörigkeiten zu beiden Gemeinden auch im gleichzeitigen Interesse der Bürgergemeinde.

Das revidierte Bürgerrechtsgesetz vom 6. Juni 1993<sup>62</sup> wies die Einbürgerungstaxen<sup>63</sup> der politischen Gemeinde zu, sofern die Bürgergemeinde die Aufgaben der bürgerlichen Fürsorge nicht selber wahrnahm.<sup>64</sup> Es beseitigte die letzte Hürde für die Aufhebung der kommunalen Armenfonds. Nachdem die Gemeinde demnach über die Äffnung des Armenfonds frei bestimmen konnte, stand dessen Auflösung (vorbehältlich entgegenstehender Gemeindestimmungen) rechtlich nichts mehr im Wege; vielmehr war er nun zwingend aufzuheben. Eine andere Praxis hätte den Grundsätzen einer transparenten und wahrheitsgemässen Haushaltsführung widersprochen. Dennoch leisteten noch 1993 26 Bürgergemeinden Unterstützungen aus dem Armenfonds.<sup>65</sup> In mehreren Schritten hatte damit der in den 50er-Jahren des letzten Jahrhunderts einsetzende Prozess über das rechtliche Schicksal der Armenfonds seinen endlichen Abschluss gefunden.

#### 5.4. Der «Vagantenkredit» in neuem Kleid

Der «Vagantenkredit» war 1923 eingerichtet worden, um jenen Gemeinden, welche von den Zwangseinbürgerungen am stärksten betroffen waren, wenigstens eine kleine finanzielle Hilfe zu leisten. Er war mit dem Armengesetz 1955 trotz vereinzelter Bedenken mit dem Hinweis auf die hohe Belastung von Gemeinden mit vielen Zwangseinbürgerungen und «Vaganten» weitergeführt und mit einem jährlichen Kredit von 80 000 Franken versehen worden. Noch 1978, im letzten Jahr seines Bestehens, wurden an 13 Gemeinden für ihre Auslagen für «Vaganten» und Zwangseingebürgerte 43 000 Franken ausgerichtet.<sup>66</sup> Welche Anzahl Gemeinden in welchem Gesamtumfang von diesem Kredit letztlich entschädigt wurden, ist ebenso wenig bekannt, wie auch bei welchen «Vaganten» andere Formen der Fürsorge zum Tragen kamen.<sup>67</sup> Das Unterstützungsgesetz jedenfalls bescherte dem seinerzeit viel diskutierten und emotional befrachteten «Vagantenkredit» ein stilles und unspektakuläres Ende. Vor allem seine überholte Bezeichnung liess eine weitere Verwendung von öffentlichen Geldern unter diesem Titel als nicht mehr opportun erscheinen.

Die anstelle des bisherigen «Vagantenkredits» neu geschaffene Beitragskategorie der «Unterstützung bedürftiger Durchreisender und Hilfeleistung in besonderen Fällen» liess es mit ihrer breiten Formulierung aber zu, dass bisherige «Vagantenunterstützungen» neu aus diesem Konto ausgerichtet wurden. Auch mussten unter diesem Titel allfällige Unterstützungen an die Fahrenden ausgerichtet werden.<sup>68</sup> So wurden in den ersten Jahren in der Verwaltungsrechnung dem Konto rund 61 000 Franken (1978) und 68 000 Franken (1980) belastet.<sup>69</sup> Schon die mit den bisherigen Beiträgen aus dem «Vagantenkredit» vergleichbare Höhe legt den Schluss nahe, dass damit in etwa derselbe Unterstützungskreis von den Leistungen profitierte. In späteren Jahren bewilligte der Grosse Rat zur «Hilfeleistung in besonderen Fällen» einen variablen jährlichen Kredit von rund 100 000 Franken.

Damit hatte der Kanton für den abgeschafften «Vagantenkredit» ein neues, unbürokratisches und

<sup>61</sup> Aussage von Baptist Frank, Chef des Gemeindeinspektorates (vgl. Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe für die Realisierung des Lastenausgleichs vom 18. August 1990 [StAGR XIV 4 a 1]).

<sup>62</sup> AGS 1990–1993, S. 2744.

<sup>63</sup> Analog den früheren Bürgerrechtsgesetzen sprach auch dasjenige von 1993 noch von «Einbürgerungstaxen». Die (Bürger-)Gemeinden konnten damit über die Höhe der Abgabe frei entscheiden. Mit der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes im Jahr 2005 durften die kommunalen Behörden höchstens noch kostendeckende «Gebühren», aber keine Einbürgerungstaxen mehr erheben (vgl. Art. 24 KBÜG vom 31. August 2005; B 2005–2006 betreffend die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes, S. 471, 475).

<sup>64</sup> Art. 21 Abs. 4. Die ursprüngliche Rechtfertigung für die Zuweisung der Einbürgerungstaxe in den Armenfonds war längstens dahingefallen (siehe oben Kap. IV.7.3.3.).

<sup>65</sup> Vgl. oben Abschn. 4.1. Nach telefonischer Auskunft von D. Wüest, Leiter Rechnungswesen im Amt für Gemeinden Graubünden, vom 11. November 2019 verfügt heute höchstens noch «eine Handvoll» (politischer) Gemeinden überhaupt über einen Armenfonds.

<sup>66</sup> LB 1978, S. 166; vgl. auch Kap. VII.7.4.

<sup>67</sup> GALLE (2016), S. 253, Anm. 839.

<sup>68</sup> Vgl. B 1993/94 betreffend das Gesetz Soziallastenausgleich, S. 198, 216.

<sup>69</sup> Vgl. Verwaltungsrechnung 1979, S. 114–115, und 1981, S. 118–119.

vielseitig verwendbares Finanzierungsinstrument für besondere Unterstützungsfälle eingerichtet.

## 6. Soziallastenausgleich 1994: Neuausrichtung des Unterstützungs-wesens

Das Unterstützungsgebot erwies sich ab etwa den letzten beiden Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts zunehmend als untauglich, um die veränderten Armutsrisiken mit ihren Kosten nach einem gerechten Prinzip auf die Gemeinden zu verteilen. Eine faire Lastenverteilung war aber notwendig, um innerkantonal den Übergang zum reinen Wohnsitzprinzip zu vollziehen.

Schon Ende der 1970er- und in den 1980er-Jahren hatten verschiedene parlamentarische Vorstösse auf eine weitere Entlastung der Gemeinden von ihren Soziallasten gezielt.<sup>70</sup> Sie fanden schliesslich ihren Niederschlag im neuen Gesetz über den Lastenausgleich für bestimmte Sozialleistungen 1994.<sup>71</sup> Mit diesem sollten struktur- und gesellschaftsbedingte, übermässige und damit von den Gemeinden weitgehend unbeeinflussbare Lasten durch einen speziellen Ausgleichsmechanismus abgegolten werden.<sup>72</sup> Das neue Ausgleichsinstrument löste jenen Teil des interkommunalen Finanzausgleichs ab, welcher seit 1958 den finanzschwächsten Gemeinden einen erheblichen Teil ihrer Armenlasten abgegolten hat-

te.<sup>73</sup> Mit der neu ausgerichteten Finanzierung der Fürsorgelasten musste das Unterstützungsgebot in wesentlichen Teilen wie etwa der Kostenersatzpflicht der Heimatgemeinde angepasst werden.

### 6.1. Lastenausgleich und absolutes Wohnorts-prinzip als tragende Säulen

Mit dem neuen Gesetz über den Soziallastenausgleich sollte die Solidarität unter den Gemeinden in einem Bereich weiter gestärkt werden, in dem sie unabhängig von ihrer Finanzkraft jederzeit unerwartet und übermässig belastet werden konnten. Das Grundanliegen dieser eigentlichen Finanzvorlage bestand darin, die kleinen und ohnehin finanzschwachen Gemeinden zu stärken, ohne den Kantonbeitrag aufzuheben. Sodann sollte das neue Gesetz bestimmen, wie die Unterstützungsleistungen zwischen den Gemeinden und dem Kanton künftig aufzuteilen waren. An den materiellen Grundlagen der öffentlichen Sozialhilfe änderte es hingegen nichts: Es erweiterte weder den Kreis der Anspruchsberechtigten noch das Angebot an Sozialleistungen.

Das Unterstützungsgebot hatte gegenüber dem Armengesetz von 1955 das Heimatprinzip weiter gelockert, ohne es aber aufzuheben. Der Ausgleich unter den Gemeinden für ihre Sozialleistungen rechtfertigte es nun aber nicht mehr, das althergebrachte Unterstützungsprinzip noch in irgendeiner Form beizubehalten. Das Lastenausgleichsgesetz schloss daher die jahrzehntelange Entwicklung ab und übertrug grundsätzlich der Wohnsitzgemeinde des Unterstützungsbedürftigen die alleinigen Fürsorgelasten. Damit gehörten die administrativ aufwendigen Prüfungen und Abrechnungen der Unterstützungsfälle zwischen der Wohngemeinde und der Heimatgemeinde des Bedürftigen der Vergangenheit an. Die Ersatzpflicht der Heimatgemeinde, die mit dem Armengesetz 1955 begründet und mit dem Unterstützungsgebot gelockert worden war,<sup>74</sup> hatte damit endgültig ausgedient.

<sup>70</sup> Motion Dr. Saurer betreffend die Änderung der Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für unmündige Kinder (GRP 1979/80, S. 300); Motion Cajochen betreffend den Lastenausgleich bei uneinbringlichen Unterhaltsbeiträgen für unmündige Kinder (GRP 1986/87, S. 759); Motion Cajochen betreffend die Änderung des kantonalen Unterstützungsgebotes (GRP 1986/87, S. 94).

<sup>71</sup> AGS 1994–1996, S. 3039; in Anm. 68 zit. B 1993/94, S. 198; GRP 1993/94, S. 325 und 873. Das Gesetz wurde auf den 1. Oktober 1994 in Kraft gesetzt. Obwohl diesem Lastenausgleich ebenfalls eine Finanzausgleichswirkung zukommt, zählt er systematisch nicht zum Finanzausgleich im engeren Sinn. Zu diesem gehören die Instrumente des direkten und des indirekten Finanzausgleichs (vgl. zu den Materialien des direkten und indirekten Finanzausgleichs unter Kap. VII.8.2.2., S. 275, Anm. 124).

<sup>72</sup> Weil die vier Lastenausgleichsmodelle des Botschaftsentwurfs («Clearing»-Modell, «Spitzenbrecher»-Modell, «Finanzkraft»-Modell, «kombiniertes» Modell) erhebliche Mängel aufwiesen, fand schliesslich der von der Vorberatungskommission eingebrochene Vorschlag Eingang ins Gesetz (Modell «Juon»). Auf nähere Einzelheiten zum Vier-Stufen-Modell des Lastenausgleichs wird hier nicht eingegangen.

<sup>73</sup> Vgl. dazu oben Kap. VII.8.2.

<sup>74</sup> Während nach Art. 7 die Heimatgemeinde der Wohnsitzgemeinde die Unterstützungsleistung in den ersten beiden Jahren der Wohnsitznahme zu 100 Prozent zu ersetzen hatte («100 % - Fälle»), betrug die Ersatzpflicht zwischen dem zweiten und dem zehnten Jahr noch 50 Prozent («50 % - Fälle»), nachher entfiel sie vollständig (Art. 8).

### *6.1.1. Komplexer Mechanismus der Kostentragung*

Mit der Teilrevision des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich im Jahr 1984<sup>75</sup> wurde die Finanzkraft der Gemeinden anhand der massgebenden Kriterien, d.h. ihrer Einnahmen und Ausgaben, ermittelt. Neben wichtigen Einflussfaktoren wie Steuereinnahmen, Wasserzinsen, Aufwendungen für das Schulwesen oder für Lawinenverbauungen fielen die Unterstützungslasten gesamthaft nicht ins Gewicht. Auch die betreffende Botschaft stellte fest, dass die Aufwendungen für die Fürsorge seit dem neuen Unterstützungsgesetz «keine grössere Bedeutung mehr» hätten.<sup>76</sup> Der Kanton bestätigte damit indirekt, dass das Unterstützungsgesetz im Verbund auch mit den Leistungen der Sozialwerke zu einer sozialpolitischen Beruhigung geführt hatte. Die Anzahl der Bedürftigen hatte sich in gleicher Masse reduziert, wie eine Mehrzahl der finanzschwachen Gemeinden wirksam und nachhaltig von ihren Fürsorgelasten befreit wurde.

Dennoch zeigte sich in den vergangenen rund 15 Jahren immer ausgeprägter, dass etliche Gemeinden mit geringem Steueraufkommen durch ausserordentliche Sozialaufwendungen unverhältnismässig belastet wurden, womit sich unter den Gemeinden zufällige Kostenscheren auftaten. Hier setzte nun das neue Finanzierungssystem an. Es unterstellte gewisse Sozialleistungen einem Ausgleich zwischen den Gemeinden, um unverhältnismässige und eben vielfach unvorhersehbare Belastungen zahlreicher kleiner und finanzschwacher Gemeinden zu beseitigen.<sup>77</sup> Das austarierte, mehrstufige Modell umfasste verschiedene Komponenten, die mit den Stichworten «Selbstverantwortung» und «Solidarisierung» umschrieben werden können. Mit einem Selbstbehalt an den Unterstützungskosten sollten die Gemeinden einerseits eigenverantwortlich handeln, andererseits sollten diejenigen von ihnen mit geringen oder gar keinen Unterstützungsleistungen an die Lasten der stark betroffenen Gemeinden anteilmässig beitragen. Der Kanton schliesslich beteiligte sich an den höchsten Belastungen, welche für eine kleine Gemeinde zu untragbaren und nicht finanziablen Kosten führen konnte («Spitzenbrecher»). Der zuständige Regierungsrat fasste dies

wie folgt zusammen: «Die Selbstverantwortung der Gemeinde sei verankert, die Solidarität der Gemeinde sei gewährleistet, die Spitzenbelastung für Gemeinden werde durch den Kanton abgedeckt.»<sup>78</sup>

Zusammengefasst erfolgte der Lastenausgleich in vier Stufen:<sup>79</sup>

1. Jede Gemeinde trug einen Selbstbehalt von 33,33 Prozent ihrer Aufwendungen;
2. an die verbleibenden Aufwendungen aller Gemeinden leistete der Kanton einen Beitrag von 40 Prozent (das entsprach 26,67 Prozent der gesamten Aufwendungen);
3. nach Abzug des Kantonsbeitrages wurden die Restkosten im Verhältnis zur Einwohnerzahl auf die Gemeinden verteilt (Clearing-Modell; das entsprach 40 Prozent der gesamten Aufwendungen);
4. der Kanton übernahm zusätzlich von jeder Gemeinde jenen Betrag, der 5 Prozent ihrer Steuereinnahmen überstieg («Spitzenbrecher»).

Neben den Leistungen nach der Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für unmündige Kinder (Alimentenbevorschussung)<sup>80</sup> unterlagen dem Lastenausgleich sämtliche Aufwendungen der Gemeinden aufgrund des Unterstützungsgesetzes, d.h.:

- Unterstützungsleistungen für in Graubünden wohnhafte Personen;
- Unterstützungsleistungen für Bündner Bürger in Drittakten während der ersten zwei Jahre ab Wohnsitznahme im Drittakton gemäss ZUG;
- Massnahmenvollzug in Anstalten.

Der massgebliche Lastenausgleich wurde mit dem Nettoprinzip ermittelt. Dabei wurden die Einnahmen aus zurückerstatteten Unterstützungen, aus der Verwandtenunterstützungspflicht sowie aus Versicherungsleistungen von den gesetzlichen Aufwendungen abgezogen. Der Gemeinde fehlte dadurch allerdings der unbedingte Anreiz, ausgerichtete Leistungen zurückzufordern, weil sie sich diese Beträge bis auf den Selbstbehalt wieder im Lastenausgleich anrechnen lassen musste.

<sup>75</sup> B 1983/84, S. 373; GRP 1983/84, S. 593, 627, 649, 652 und GRP 1984/85, S. 91.

<sup>76</sup> Soeben zit. B, S. 373, 401.

<sup>77</sup> Vgl. GRP 1993/94, S. 873–874.

<sup>78</sup> GRP 1993/94, S. 873, 875.

<sup>79</sup> Art. 4 des Gesetzes.

<sup>80</sup> BR 215.050.

### *6.1.2. Die Verteilungswirkungen: Überproportionaler Kantonsanteil, weitere Nivellierung der Gemeindelasten*

Naturgemäß sollte der Soziallastenausgleich die finanzschwachen zulasten der finanzstärkeren Gemeinden weiter entlasten, oder präziser gesagt: Die steigenden, aber ungleichmässig verteilten Aufwendungen im Fürsorgebereich verlangten einen neuen Verteilmechanismus unter den Gemeinden, während sich der Kanton etwa in derselben Masse wie bisher an der öffentlichen Fürsorge beteiligen sollte.<sup>81</sup> Insbesondere die Funktion des «Spitzenbrechers» sorgte aber dafür, dass die Verteilwirkungen immer stärker zulasten des Kantons ausfielen.<sup>82</sup> Eine ständig steigende Anzahl Gemeinden war von ausserordentlichen Unterstützungsleistungen betroffen, womit die «5 %-Spitzenbrecherlimite» überschritten wurde. Während im Startjahr des neuen Ausgleichssystems 35 Gemeinden mit insgesamt 271 176 Franken vom «Spitzenbrecher-Effekt» betroffen waren, erhöhte sich die Zahl bis ins Jahr 2005 auf den Höchststand von 95 Gemeinden (darunter auch die Stadt Chur), um in den darauffolgenden Jahren eher wieder abzufallen. Hatte der Anteil des Kantons an den Gesamtkosten im Jahr 1995 noch 29 Prozent betragen, stieg diese Quote im Jahr mit der höchsten Gesamtbelaistung (2005) auf 36 Prozent.<sup>83</sup> Der Mehrbelastung des Kantons stand jene grössere Anzahl von Gemeinden gegenüber, die von ausserordentlichen Unterstützungsfällen betroffen war. Dank des «Spitzenbrecher»-Modells wurden ihre spezifischen Belastungen durch ein finanzielles «Sicherheitsnetz» abgedeckt.

Der Charakter des Soziallastengesetzes als einer reinen Finanzvorlage zeigte sich darin, dass es nicht zum Ziel hatte, die Fürsorgeleistungen als solche zu senken. Die Gesamtkosten wie auch der Kantonsanteil stiegen denn auch kontinuierlich an. Während Erstere von 1995 bis 2012 um 118 Prozent von 12,7 Millionen Franken auf 27,6 Millionen Franken stiegen, nahm die Kantonsquote im gleichen Zeitraum um 103 Prozent von 3,6 Millionen Franken auf 7,4 Millionen Franken zu. Das neue

Gesetz sollte vielmehr die Unterstützungsauwendungen auf Kosten des Heimatprinzips unter den Gemeinden weiter glätten.

Im Rechnungsjahr 1992, d. h. kurz bevor das Lastenausgleichsgesetz im Oktober 1994 in Kraft trat, tätigten 102 der insgesamt 215 Gemeinden Aufwendungen für Bündner Bedürftige aufgrund der vollen («100 %-Fälle») oder hälftigen («50 %-Fälle») Ersatzpflicht des Unterstützungsge setzes. Im Umfang dieser Kosten befreite das neue Gesetz die Heimatgemeinden demnach von ihren Lasten, d. h. von jenem Anteil an ihrem Gesamtaufwand, der ihnen aus dem Heimatprinzip erwuchs. Demgegenüber hatten die Wohn gemeinden einen entsprechenden Mehraufwand zu tragen. Die Entflechtung sorgte dafür, dass die Gemeinden nun für die Kosten der auf ihrem Gebiet wohnhaften Bedürftigen unabhängig von deren Wohnsitzdauer alleine aufkommen mussten; sie durften also von den Heimatgemeinden keine Ersatzpflicht mehr fordern.

Naturgemäß wurden mit dem Wegfall dieser Kostenteilungsfälle die ärmeren Gemeinden zulasten der wohlhabenderen entlastet. In der Übersicht zeigt sich, dass 68 der 102 erwähnten Gemeinden, also genau zwei Drittel von ihnen, von dieser Änderung profitierten und weniger Unterstützungen leisten mussten. Bei 29 Gemeinden ergab sich ein Mehraufwand, während sich bei den restlichen fünf keine Veränderungen zeigten. Werden die «100 % - Fälle» (Art. 7 Unterstützungsgesetz) und die «50 %-Fälle» (Art. 8) je getrennt betrachtet, so wurden bei der Aufhebung der Letzteren mehr Gemeinden entlastet (56) als bei den ersteren (37). Bei beiden Kategorien wurden fünf Gemeinden weder mehr belastet noch entlastet.<sup>84</sup>

Der Vergleich einiger Beispielgemeinden mit einem Minder- bzw. einem Mehraufwand zeigt, dass die Trennlinie nicht etwa zwischen finanzschwachen (Finanzklassen 4 und 5) und finanzstarken Gemeinden (Finanzklassen 1 und 2) verlief (Beträge in Franken) (Tabelle 66).<sup>85</sup>

Die Begründung für diese auf den ersten Blick untypische Erscheinung liegt darin, dass die ökonomische Entwicklung der Gemeinde unabhängig

<sup>81</sup> Vgl. GRP 1993/94, S. 873, 879.

<sup>82</sup> Der «Spitzenbrecher» limitierte die Gesamtbelaistung pro Gemeinde auf 5 Prozent ihres Steuersubstrates, d. h., der übersteigende Betrag wurde vom Kanton übernommen. Im Zeitraum zwischen 1995 und 2012 nahm der gesamte Spitzenbrecherbeitrag um das Sechsfache zu.

<sup>83</sup> Vgl. dazu B 2013–2014 betreffend die FA-Reform, S. 211, 346.

<sup>84</sup> Vgl. StAGR Ablieferung 2019/010, Unterlagen der Amtsleitung (Beilage 2: Veränderung der Unterstützungskosten bei Aufhebung von Art. 8 bzw. Art. 7 des kantonalen Unterstützungsgesetzes, 28. Januar 1994).

<sup>85</sup> Die Einteilung der Gemeinden nach ihrer Finanzkraft (FK) bildete das Hauptinstrument für die gezielte Unterstüt zung der besonders finanzschwachen Gemeinden der FK-Gruppen 4 und 5 (vgl. dazu B 2013–2014, S. 201, 337).

Gemeinde	(1)	(2)	(3)
Ardez (FK 2)	3 358.80	- 3 358.80	0.00
Ausserferrera (FK 1)	13 507.80	- 2 906.65	10 601.15
Maienfeld (FK 1)	64 293.85	- 4 115.15	60 178.70
Castrisch (FK 5)	35 662.05	83 962.75	119 624.80
Igis (FK 4)	537 791.20	66 022.95	603 814.15
Mastrils (FK 5)	26 056.90	11 525.00	37 581.90

*Tabelle 66: Minder- bzw. Mehraufwand einzelner Gemeinden aufgrund Wegfalls der Kostenteilungsfälle gemäss Unterstützungsgesetz.*

- (1) Unterstützungsleistungen 1992.
- (2) Veränderung Summe Art. 7 und 8.
- (3) Unterstützung 1992 bei Aufhebung von Art. 7 und 8.

Gemeinde	Gemeindebelastung vor LASL	Gemeindebelastung nach LASL	
		Total <sup>1</sup>	Total
Ardez	- 33 625	- 33 675	- 78.1
Cazis	- 310 716	- 150 734	- 75.5
Chur	- 9 733 917	- 4 972 306	- 152.9
Maienfeld	- 126 624	- 180 509	- 72
Malans	- 107 191	- 155 598	- 72.1
Thusis	- 720 594	- 313 066	- 118.9
Zizers	- 459 917	- 327 020	- 103.2
...		...	...
Alle Gemeinden	- 26 099 394	- 17 969 349	- 95.2

von der Anzahl der auswärts zu unterstützenden Bürgerinnen und Bürger verlaufen konnte. Als Beispiel hierfür stand die von hoher Auswanderung betroffene Gemeinde Ausserferrera, zu deren Finanzstärke die hohen Wasserzinseinnahmen beitrugen. Ob eine Gemeinde der Gruppe mit einer Minderbelastung oder jener mit einem Mehraufwand angehörte, stand vielmehr im Zusammenhang mit der frühen Scheidung in «Auswanderungsgemeinden» und in «Einwanderungs-» oder «Tourismusgemeinden». Diese Teilung setzte sich jahrzehntelang geradlinig fort. Der Blick auf die beiden Kategorien von Gemeinden bestätigt diese These. So wurden etwa die Gemeinden Cazis, Chur, Churwalden, Davos, Domat/Ems, Flims, Grüsch, Igis, Ilanz, Klosters-Serneus, Samedan, Savognin, Scuol, Sils i. D., Thusis, Untervaz oder auch Zizers durch den Wegfall der Kostenteilungsfälle mehr belastet. Andererseits zählten Gemeinden mit historisch geprägten hohen Auswanderungsraten zu den «Gewinnern» der aufgehobenen Auswärtsunterstützungen (z. B. Fanas, Lantsch/Lenz, Malans, Pagig, Pignia, Portein, Riein, St. Martin, Vella oder Versam).<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Vgl. StAGR Ableitung 2019/010, Unterlagen der Amtsleitung (Beilage 2: Veränderung der Unterstützungskos-

*Tabelle 67: Vergleich Belastung einzelner Gemeinden vor und nach Soziallastenausgleich.*

- = Belastung in Franken; Berechnungsperiode: Ø 2006–2011, hochgerechnet auf Volumen Ø 2010/11.

<sup>1</sup> Belastung der Gemeinden aus (1) Unterstützungsleistungen für in Graubünden wohnhafte Personen und für Alimentenbevorschussung, (2) für den Massnahmenvollzug in Anstalten und (3) für Bündner Bürger in Drittakantonen während der ersten zwei Jahre ab Wohnsitznahme im Fremdkanton (ZUG).

Die solcherart, also durch weggefallene Auswärtsunterstützungen, ermittelten Nettoaufwendungen<sup>87</sup> jeder Gemeinde dienten als Grundlage für die Berechnungen des Lastenausgleichs. Hinzu konnten weitere durch das kantonale Recht vorgeschriebene Leistungen kommen, welche der Bekämpfung sozialer Notlagen dienten und die vom Grossen Rat im Rahmen seiner Finanzkompetenzen für den Lastenausgleich berücksichtigt wurden (wie etwa weitere individuelle Leistungen beispielsweise aus der unentgeltlichen Prozessführung für uneinbringliche Krankenkassenprämien).<sup>88</sup> Der Blick auf einzelne der oben angeführten Gemeinden zeigt die Wirkungsweise des Lastenausgleichs für bestimmte Sozialleistungen (LASL) auf (vgl. Tabelle 67).<sup>89</sup>

---

ten bei Aufhebung von Art. 8 bzw. Art. 7 des kantonalen Unterstützungsgesetzes, 28. Januar 1994).

<sup>87</sup> Als Nettoaufwendungen galten die Leistungen, zu denen die Gemeinden aufgrund des Unterstützungsgesetzes (und der Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für unmündige Kinder) verpflichtet waren, abzüglich der Einnahmen aus Rückerstattungen, Verwandtenunterstützungspflicht und Versicherungsleistungen (Art. 2 und 3 Lastenausgleichsgesetz).

<sup>88</sup> GRP 1993/94, S. 873, 879.

<sup>89</sup> Vgl. B 2013–2014 betreffend die FA-Reform, S. 211, 521–

Die Nivellierungswirkung unter den Gemeinden liess sich darin ablesen, wie hoch die Einwohner durchschnittlich mit Sozialabgaben belastet waren (Sozialhilfequote).<sup>90</sup> Die Tabelle 65 unter obigem Abschnitt 5.2.1. vermittelt einen Eindruck, wie breit gefächert die mittlere Belastung der Einwohner einiger Gemeinden vor dem neuen Ausgleichssystem war. Auf der Basis der 146 Gemeinden per 2014<sup>91</sup> resultiert nun eine durchschnittliche Einwohnerbelastung von gut 95.– Franken. Die starke Glättung zeigt sich darin, dass von diesen Gemeinden in deren 97 die Einwohner eine Soziallast zwischen 70.– und 80.– Franken und in deren 23 weiteren entweder zwischen 60.– und 70.– Franken bzw. zwischen 80.– und 90.– Franken zu tragen hatten. Die tiefsten Belastungen wiesen die Gemeinden St. Antönien (33.30 Franken pro Einwohner), Furna (38.80 Franken pro Einwohner), Flerden (39.40 Franken pro Einwohner) und Lohn (39.80 Franken pro Einwohner) auf. Demgegenüber hatten die Einwohner der sieben Gemeinden Chur (152.90 Franken pro Einwohner), Domat/Ems (127.30 Franken pro Einwohner), Thusis (118.90 Franken pro Einwohner), Davos (109.90 Franken pro Einwohner), Bonaduz (104.90 Franken pro Einwohner) sowie Vaz/Obervaz und Zizers (je 103.20 Franken pro Einwohner) eine Soziallast von über 100.– Franken pro Einwohner zu tragen.

Die Aufzählung der Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen und jener mit sehr tiefer Quote verläuft bezeichnenderweise wiederum entlang der Trennlinie zwischen eher wachstumsorientierten Gemeinden und jenen, welche von Abwanderung bedroht waren. Die kostenintensiven Soziallasten aus den neuen, «städtisch» geprägten Armutsbildern traten eher in der ersten Gruppe auf. Wird auch noch der gesamtkantonale Blick einbezogen, zeigt sich der starke Anstieg der Soziallasten. Danach erhöhte sich die durchschnittliche Belastung pro Einwohner im Zeitraum zwischen 1994 und der Berechnungsperiode 2006 bis 2011 von 51.04 Franken<sup>92</sup> auf besagte 95.20 Franken und übertraf demnach mit 86 Prozent Steigerung die

landesweite Teuerung von 13,4 Prozent<sup>93</sup> um das rund Sechseinhalbache. Die ansteigenden Unterstützungsfälle in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre zeigten ihre finanziellen Auswirkungen.<sup>94</sup>

## 6.2. Aufgabenwahrnehmung: Bürgergemeinde oder politische Gemeinde?

Die Sozialhilfe begann wie schon mehrfach erwähnt ab etwa dem letzten Viertel des 20. Jahrhunderts immer anspruchsvoller und komplexer zu werden. Dies und die wachsenden Unterstützungsausgaben erschwerten es vor allem den Bürgergemeinden immer mehr, die Aufgabe zielgerichtet und zweckmäßig wahrzunehmen. Weil sie über keine Steuereinnahmen verfügten, mussten sie ihre frühere Kernfunktion vermehrt der politischen Gemeinde überlassen. Aus historischem Pflichtbewusstsein oder anderen Gründen konnten die Bürgergemeinden aber versucht sein, die Unterstützungshilfe für ihre Bürger trotz finanzieller Schwierigkeiten auch weiterhin eigenständig zu leisten. Die Macht des Faktischen zwang sie aber, sich nach und nach aus der Fürsorge zurückzuziehen. In vielen Gemeinden fand der Übergang auf die politische Gemeinde pragmatisch und weitgehend formlos statt. Dieser Prozess führte dazu, dass bis in die 1990er-Jahre keine gesicherten Erkenntnisse darüber bestanden, ob in den Gemeinden die Aufgabe nun von der politischen oder der Bürgergemeinde getragen wurde.<sup>95</sup> Die unsichere Sach- und Rechtslage veranlasste den Kanton zu einer eigentlichen «Flurbereinigung», um die Kompetenzen und die Finanzierung der Sozialhilfe klarzustellen. Zu diesem Zweck musste bzw. konnte sich die politische Gemeinde mit der entsprechenden Bürgergemeinde dahin einigen, dass die Aufgabe von Letzterer wahrgenommen wird. Die innerkommunale Regelung war innerhalb eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über den Lastenausgleich (1. Oktober 1994) dem damaligen Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement zur Prüfung und Bewilligung einzureichen.<sup>96</sup>

---

525 (Tabellenanhang zur FA-Reform, 3.5 Lastenausgleich Soziales [SLA]).

<sup>90</sup> Gemeindebelastung nach Soziallastenausgleich dividiert durch Anzahl Einwohner 2007.

<sup>91</sup> Vgl. Homepage Amt für Gemeinden <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/reform/Seiten/gemeindefusionen.aspx>.

<sup>92</sup> LB 1995, S. 134.

<sup>93</sup> Vgl. Bundesamt für Statistik [http://www.portal-stat.admin.ch/lik\\_rechner/d/lik\\_rechner.htm](http://www.portal-stat.admin.ch/lik_rechner/d/lik_rechner.htm).

<sup>94</sup> So stieg die Zahl allein zwischen 1995 und 1998 von 1072 auf 1 717 (vgl. jeweilige Landesberichte).

<sup>95</sup> Vgl. die Ausführungen dazu im Abschn. 4.1. und 4.2.

<sup>96</sup> Vgl. Art. 15 Abs. 2 KUG.

Zusammenfassend eröffneten sich der Bürgergemeinde drei Optionen für ihr zukünftiges Engagement in der öffentlichen Sozialhilfe:

1. Sie konnte sich von der Sozialhilfe vollständig trennen, verlor die Unterstützungsgüter dann aber an die politische Gemeinde.
2. Sie konnte die praktische Sozialhilfe mittels einer Vereinbarung der politischen Gemeinde übertragen und die Kosten für die Sozialhilfe ihrer Bürger weiterhin ganz oder teilweise übernehmen. Die Unterstützungsgüter verblieben in diesem Fall in ihrem Eigentum.
3. Die Bürgergemeinde konnte weiterhin in der praktischen Fürsorge tätig sein, womit sie auch weiterhin Eigentümerin der Vermögenswerte blieb.

Wollte die Bürgergemeinde die Sozialhilfe für ihre Bürger anstelle der politischen Gemeinde übernehmen oder aber weiterführen bzw. auch künftig eigenumsmässig über die betreffenden Vermögenswerte verfügen – also entweder die zweite oder dritte Option ausüben –, so musste sie beim Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement ein Gesuch stellen, worin sie den Nachweis der finanziellen Tragbarkeit zu erbringen hatte.<sup>97</sup> Die Bürgergemeinden war also gewissermassen in der Beweispflicht, womit die Gewichtsverlagerung in der Fürsorge auch indirekt ausgedrückt wurde. Das Genehmigungserfordernis sollte neben dem Zweck, die Finanzierbarkeit der Fürsorge zu überprüfen, auch hinsichtlich der Aufgabenzuständigkeit eine klare Sach- und Rechtslage schaffen. Ohne entsprechendes Gesuch seitens einer Bürgergemeinde oblag die Aufgabe vermutungsweise nun endgültig der politischen Gemeinde.

Für die Genehmigung forderte das Departement unter anderem, dass die Bürger mit den übrigen unterstützungsberechtigten Personen der betreffenden Gemeinde gleichbehandelt wurden. Im Weiteren verlangte es eine quartalsweise Abrechnung der Bürgergemeinde mit der politischen Gemeinde (die Rechnungsstellung an die kantonale Stelle für Unterstützungen erfolgte ausschliesslich über die politische Gemeinde) sowie die Bestätigung der Bürgergemeinde, dass sie nicht nur finanziell, sondern auch personell und fachlich in der Lage war, die Aufgabe der Unterstützungshilfe für ihre Bürger wahrzunehmen.

<sup>97</sup> Neuer Abs. 2 von Art. 15 des Unterstützungsgesetzes (eingefügt gemäss B 1993/94 zum Erlass eines Gesetzes über den Lastenausgleich für bestimmte Sozialleistungen, S. 198, 217).

Die Latte für die Bürgergemeinden war damit zwar hoch gelegt, die Türe für ihre weitere Fürsorgetätigkeit aber noch nicht definitiv zugeschlagen.<sup>98</sup> Gegenüber der schon bisher geübten Praxis änderte sich jedoch nichts Grundlegendes. Das Gesicht der Sozialhilfe in den Bürgergemeinden wurde mit dem Lastenausgleichsgesetz entgegen der Ansicht von ENRICO GIACOMETTI denn auch kaum «schlagartig» verändert.<sup>99</sup> Vielmehr bestand in der bisher weitgehend pragmatisch wahrgenommenen Fürsorge nun eine abschliessende Gewissheit hinsichtlich der zuständigen Körperschaft ebenso wie auch der alten Streitfrage betreffend das Eigentum an den entsprechenden Vermögenswerten. Die zuständige Körperschaft sollte folgerichtig das Eigentum über die Unterstützungsgüter innehaben, was mit einer einfachen Ergänzung des Gemeindegesetzes geregelt werden konnte. Danach standen die «der bürgerlichen Sozialhilfe dienenden Grundstücke und Anstalten» der Bürgergemeinde nur noch dann zu, wenn sie diese Funktion überhaupt noch wahrnahm oder der politischen Gemeinde entsprechende Beiträge leistete.<sup>100</sup> Wenn die Sozialhilfe aber von der politischen Gemeinde ausgeübt und finanziert wurde, mussten die bürgerlichen Vermögenswerte auf dem Wege der Eigentumsausseheidung auf sie übertragen werden, oder aber sie konnte eine Übernahme der Kosten durch die Bürgergemeinde verlangen.<sup>101</sup> In diesen Fällen waren die Armenfonds der jeweiligen Bürgergemeinde also ins Finanzvermögen der entsprechenden politischen Gemeinde zu überführen und konnten aufgelöst werden.<sup>102</sup> Die Regelung war letztlich die schlüssige Konsequenz daraus, dass mit dem geschaffenen Lastenausgleich die innerkantonale Ersatzpflicht durch die Heimatgemeinden wegfiel. Wie sehr dabei die Eigentumsfrage ihre ursprüngliche Brisanz eingebüsst hatte, zeigt die Tatsache, dass die entsprechende Regelung den Grossen Rat ohne Diskussion und einstimmig passierte.

Es entsprach der schon langjährig geübten Praxis, dass letztlich nur wenige Bürgergemeinden von der Möglichkeit Gebrauch machten, weiter-

<sup>98</sup> Für den Verkehr mit dem Kanton waren aber allein die politischen Gemeinden zuständig.

<sup>99</sup> GIACOMETTI (1999), S. 123.

<sup>100</sup> Art. 79 Abs. 1 lit. a und Art. 103 Abs. 3 aGG.

<sup>101</sup> B 1993/94 betreffend den Erlass eines Gesetzes über den Soziallastenausgleich, S. 198, 217; GRP 1993/94, S. 873, 883.

<sup>102</sup> Soeben zit. B 1993/94, S. 198, 203.

hin oder gar neuerdings die praktische Sozialhilfe wahrzunehmen. Es waren vor allem die finanziellen und die fachlichen Anforderungen, welche ein solches Engagement mittlerweile als unrealistisch erscheinen liessen. Zwischenzeitlich hatte nämlich nicht zuletzt das kantonale Sozialhilfegesetz von 1986 die Sozialarbeit weiter professionalisiert und spezialisiert,<sup>103</sup> womit die Bürgergemeinde dem Auftrag einer modernen Fürsorge nur schwerlich mehr nachkommen konnte. Als tragbare Alternative verblieb ihr in dieser Situation höchstens die zweite der oben erwähnten Varianten, indem sie zwar die Verantwortung für die Fürsorge weiterhin oder neu der politischen Gemeinde übertrug, sie aber für ihre in Not geratenen Bürgerinnen und Bürger finanziell aufkam bzw. heute noch immer aufkommt.

Schliesslich wurden den drei Bürgergemeinden Chur, St. Moritz und Schluein auf Gesuch hin entsprechende Bewilligungen erteilt.<sup>104</sup> Die grosse Mehrheit der bürgerlichen Organisationen hatte sich nolens volens von der eigenverantwortlichen Fürsorge für ihre Bürger verabschiedet. Die zunehmend komplexe Sozialhilfe und die damit verbundenen hohen Soziallasten überstiegen die vorhandenen fachlichen und finanziellen Ressourcen der Bürgergemeinden; sie mussten das Feld ihrer historischen Kernaufgabe endgültig der politischen Gemeinde mit ihren spezialisierten sozialen Einrichtungen überlassen.

Die beiden folgenden Beispiele sollen etwas näher aufzeigen, wie die Zuständigkeiten gemeindeintern praktisch umgesetzt wurden. Während die Aufgabenteilung in Chur dank einer klaren Vereinbarung zwischen der Bürgergemeinde und der Stadtgemeinde reibungslos erfolgte, führte sie in der Gemeinde Zizers ohne entsprechende Regelung zu gewissen Unstimmigkeiten.

#### *6.2.1. Chur: Getrennte praktische Fürsorgetätigkeit und finanzielle Zuständigkeit*

Im Sinne der kantonalen Vorgabe einigte sich die Bürgergemeinde mit der Stadt Chur schon am 11./14. September 1995 darüber, wie die künftige Sozialhilfe organisiert und finanziert werden sollte.<sup>105</sup> Danach blieb die Bürgergemeinde Chur

institutionell zwar weiterhin zuständig für die Fürsorge ihrer Bürgerinnen und Bürger, beauftragte aber die Einwohnergemeinde und deren Soziale Dienste mit der praktischen Fürsorgetätigkeit. Diese übernahmen die fürsorgerechtliche Unterstützung der Churer Bürgerinnen und Bürger mit Wohnsitz in Chur. Zudem oblag ihnen für die nach Chur gemeldeten Fälle von ausserkantonal unterstützten Churerinnen und Churern die Funktion einer Heimatbehörde; sie traten also gegenüber dem Wohnort der Unterstützten als ersatzpflichtige Institution auf. Die Bürgergemeinde ihrerseits entschädigte die Sozialen Dienste bzw. die Stadt Chur für sämtliche Kosten der wirtschaftlichen und Unterstützungsrechtlichen Hilfen und leistete ausserdem einen jährlichen Pauschalbeitrag in Höhe von 12 500 Franken. Diese Zahlungen waren nun (und sind auch heute) die Voraussetzung dafür, dass die Bürgergemeinde weiterhin das Eigentum an den zweckentsprechenden Grundstücken und Anstalten sowie an den Armen- oder Unterstützungsfonds beanspruchen konnte bzw. heute noch kann.

Im Hinblick auf das am 1. Januar 2016 eingeführte neue kantonale Finanzausgleichsgesetz (FA-Reform)<sup>106</sup> wurde die Vereinbarung in zwei Schritten angepasst.<sup>107</sup> Während der Verwaltungskostenbeitrag von 12 500 Franken auf 20 000 Franken heraufgesetzt wurde, übernahm die Bürgergemeinde im Jahr 2016 einen festen Anteil von 53 Prozent von sämtlichen zu leistenden sozialhilferechtlichen Unterstützungen für Churer Bürgerinnen und Bürger mit Wohnsitz in Chur. In der heute geltenden Vereinbarung wurde dieser Beitrag mit jährlich fix 140 000 Franken (für die Sicherstellung der persönlichen Hilfe, die Prävention für armutsbetroffene Personen und die «Frühe Förderung») pauschalisiert, womit das Abrechnungsessen vereinfacht werden konnte. Diese Anpassung entzog die Bürgergemeinde einer weiteren Beteiligung an materiellen Unterstützungen an Churer Bürgerinnen und Bürger mit Wohnsitz in Chur.

Mit dieser Abgeltungsregelung konnte man sich höchstens noch fragen, ob eine solch umfassende Kostenbeteiligung inhaltlich nicht über die «bürgerliche Sozialhilfe»<sup>108</sup> hinausging. Auch

<sup>103</sup> Vgl. dazu Kap. X.

<sup>104</sup> Vgl. Departementsverfügung vom 16. November 1995 (Chur, St. Moritz) und vom 21. Februar 1996 (Schluein) gemäss E-Mail-Mitteilung des Departements für Justiz, Sicherheit und Gesundheit vom 11. August 2020.

<sup>105</sup> Vgl. separater Ordner auf der Bürgergemeindekanzlei Chur.

<sup>106</sup> Mehrfach zit. B 2013–2014, S. 211; GRP 2013/2014, S. 340.

<sup>107</sup> Vereinbarungen vom 21./27. Oktober 2016 und vom 28. Mai 2019 (vgl. separater Ordner auf der Bürgergemeindekanzlei Chur).

<sup>108</sup> Der heutige Art. 89 Abs. 1 lit. a GG entspricht Art. 79 Abs. 1 lit. a aGG.

wenn dieser Begriff aus historischer Sicht allein die materielle Armenpflege bzw. heutige Sozialhilfe im Auge hatte und haben konnte, durften Bürger- und Einwohnergemeinde zu Recht davon ausgehen, dass er auch ein modifiziertes Verständnis von Sozialhilfe im Sinne einer vorbeugenden Unterstützung mitumfasste. Damit aber hatte die Bürgergemeinde die Gewissheit, dass sie das Eigentum an den fraglichen Grundstücken und Anstalten auch weiterhin für sich beanspruchen konnte.

#### *6.2.2. Zizers: Verletzter Konnex von Aufgabenwahrnehmung und Eigentumszugehörigkeit?*

Die Frage, wem das Eigentum an den Vermögenswerten für die Wahrnehmung der Armenfürsorge zuzuweisen sei, hatte im Zuge des Niederlassungsgesetzes von 1874 kantonsweit für jahrzehntelange Auseinandersetzungen gesorgt, und so auch zwischen den Exponenten der Bürgergemeinde und der politischen Gemeinde Zizers. Vor einem völlig anderen geschichtlichen und sozialen Hintergrund erhielt diese Frage im Zusammenhang mit der Regelung über die Zuständigkeit der Sozialhilfe 1994 wiederum eine gewisse Aktualität.

Die Statuten der Bürgergemeinde vom 9. Juli 1955 wiesen der bürgerlichen Armenbehörde die Verwaltung des bürgerlichen Armenwesens und des Armengutes sowie die Fürsorge für arme und hilfsbedürftige Mitbürger zu.<sup>109</sup> Mit einer Vereinbarung vom 10. Dezember 1976 übertrug die politische Gemeinde der Bürgergemeinde zusätzlich die Betreuung der allgemeinen Armenfürsorge,<sup>110</sup> was im Wesentlichen der Fortsetzung der bisherigen Praxis entsprach.<sup>111</sup> Die Bürgergemeinde wurde damit ermächtigt und verpflichtet, sämtliche Armenfälle durch ihre Armenbehörde selbstständig zu regeln, wobei über die allgemeine und die bürgerliche Armenfürsorge getrennte Rechnungen zu führen waren. In Übereinstimmung mit dem kantonalen Armengesetz hatte die politische Gemeinde den Rechnungsausfall der Armenfürsorge zu übernehmen. In aller Regel schlossen sowohl die bürgerliche als auch die allgemeine

Fürsorge mit einem Defizit ab. So hatte die politische Gemeinde etwa im Jahr 1987 einen Ausgabenüberschuss von 69 725.10 Franken (bürgerliche Fürsorge 19 665.10 Franken, allgemeine Fürsorge 50 060 Franken), im Jahr 1993 einen solchen von 135 743.05 Franken (12 556.25 Franken bzw. 123 186.80 Franken) und 1994 einen Betrag von 88 287.85 Franken (bei einem ausnahmsweisen Vorschlag der bürgerlichen Fürsorge von 8 143.90 Franken) zu tragen.<sup>112</sup> Die Fürsorge wurde demzufolge bis 1994 allein von der Bürgergemeinde ausgeübt, während die politische Gemeinde mit der Übernahme des Ausgabenüberschusses des bürgerlichen und allgemeinen Fürsorgewesens und mit dem Einsatz von Steuergeldern einen massgeblichen Anteil an den Fürsorgekosten leistete. Diese Leistungen waren denn auch der Grund dafür, dass die Bürgergemeinde in den 1980er-Jahren von ihr verwaltetes Vermögen in Höhe von 264 708 Franken der politischen Gemeinde überwies, womit nach Auffassung der Bürgergemeinde ihr gesamtes Vermögen der allgemeinen Fürsorge an die politische Gemeinde übergeben wurde. Zudem leistete die Bürgergemeinde gleich wie die politische Gemeinde eine Zahlung an die Stiftung St. Johannes-Stift für den Ausbau als Altersheim in Höhe von 250 000 Franken, wovon sie je die Hälfte dem bürgerlichen Armenfonds und der allgemeinen Bürgerrechnung entnahm.

Die Bürgergemeinde sah sich 1994 aufgrund zunehmender Soziallasten einerseits und bescheidener Pacht- und Kapitalzinsen aus dem der Sozialhilfe dienenden Vermögen andererseits ausserstande, dem Kanton innert Jahresfrist seit Inkrafttreten des Lastenausgleichsgesetzes eine mögliche Vereinbarung über die Zuständigkeit der Fürsorge zur Genehmigung zu unterbreiten.<sup>113</sup> Hingegen kamen Bürger- und politische Gemeinde im Herbst 1994 überein, dass die Fürsorge vom Kassieramt der Einwohnergemeinde übernommen werde und die Zuständigkeit damit auf anfangs 1995 auf diese übergehe.<sup>114</sup> Darüber, ob die

<sup>109</sup> Art. 17 der Statuten vom 3. Juli 1955 bzw. Art. 19 der am 14. April 1972 und 23. Mai 1975 teilrevidierten Statuten (lose Exemplare, Archiv Bürgergemeinde).

<sup>110</sup> Archiv politische Gemeinde (Ordner «Fürsorge, Streitsache mit der Bürgergemeinde betr. Eigentumsausscheidung»).

<sup>111</sup> Vgl. dazu die verschiedenen Verwaltungsrechnungen der Armenverwaltung Zizers (Archiv Bürgergemeinde).

<sup>112</sup> Archiv BüG Zizers (Ordner «Fürsorge, Abr. 77–95»).

<sup>113</sup> Vgl. dazu und zum Folgenden vor allem den Ordner «Fürsorge, Streitsache mit der Bürgergemeinde betr. Eigentumsausscheidung» (Archiv politische Gemeinde Zizers); vgl. zur Zuständigkeitsregelung oben Abschn. 6.2.

<sup>114</sup> Die Vereinbarung vom 10. Dezember 1976 wurde durch den Gemeinderat auf Ende 1998 gekündigt und die Fürsorge ab dem 1. Januar 1999 einem Departement zugeordnet, wobei für die Vorbereitung der Geschäfte eine Fürsorgekommission gewählt wurde (Archiv politische Gemeinde, Protokolle vom 22. Januar 1998 der bürger-

Ausfallrechnung der bürgerlichen Fürsorge

Rechnung 1980			
	Aufwand	Ertrag	
<b>Unterstützungen:</b>			
Bürger in der Gemeinde wohnhaft Rückerstattungen	Fr. -.--	Fr.	410.--
Bürger im Kanton wohnhaft Rückerstattungen	" -.--	"	90.--
Bürger ausserh. d. Kantons wohnhaft Kantonsanteil und Rückerstattungen	" 3'167.55	"	991.10
Bürger in Anstalten Kantonsanteil und Rückerstattungen	" 6'349.15	"	2'858.05
<b>Unterstützungen / Rückerstattungen</b>	<b>Fr. 9'516.70</b>	<b>Fr.</b>	<b>4'349.15</b>
<b>Verwaltungskosten:</b>	<b>Fr. 6'335.--</b>		
- Anteil allgemeine Fürsorge/ 89,5 %	" 5'669.80		
Anteil bürgerliche Fürsorge/ 10,5 %	" 665.20		
<b>Erträge:</b>			
Anteil Fondserträge	" 4'162.65		
Pachtzinseinnahmen Armengüter	" 630.80		
	<b>Fr. 10'181.90</b>	<b>Fr.</b>	<b>9'142.60</b>
Ausfall der bürgerlichen Fürsorgerechnung zu Lasten der politischen Gemeinde	" 1'039.30		
	<b>Fr. 10'181.90</b>	<b>Fr. 10'181.90</b>	

*Abbildung 30:*

*Ausfallrechnung der bürgerlichen  
Fürsorge Zizers pro 1980.*

Quelle: Archiv BüG Zizers,  
Ordner Fürsorge, Abr. 77-95.

Bürgergemeinde aufgrund des Zuständigkeitswechsels in der Sozialhilfe nun der politischen Gemeinde auch ihren Alters- und Pflegeheimfonds in Höhe von mehr als 531 000 Franken (per 31. Dezember 1995) zu überlassen habe, entstand zwischen den beiden Gemeinden eine heftige, zwei Jahre dauernde Kontroverse.

Der Alters- und Pflegeheimfonds war von der Bürgergemeinde im Jahr 1981 im Zusammenhang mit dem Abschluss von Baurechtsverträgen angelegt worden; er wurde mit den Baurechtszinsen und dem Fondsertrag geäufnet. Die Auseinandersetzungen drehten sich nun hauptsächlich um die Zweckbestimmung der Fondsmittel, d.h. um die

Frage, ob diese Mittel der bürgerlichen Sozialhilfe dienten (und damit der politischen Gemeinde zuzuweisen wären) oder nicht. Die Bürgergemeinde stellte sich auf den Standpunkt, dass dieser zweckgebundene Fonds vom bürgerlichen Armenfonds klar zu unterscheiden sei, weil mit seinen Geldern ein Alters- und Pflegeheim finanziert werde, das nicht nur der Fürsorge Bedürftiger offenstehe. Weil damit auch das baurechtsbelastete Grundstück<sup>115</sup> nicht fürsorgerischen Zwecken diene, sei es von den Gesetzesanpassungen, welche eine Kongruenz von Aufgabenzuständigkeit und Vermögens Eigentum verlangten,<sup>116</sup> nicht betroffen.

lichen Fürsorgekommission [Buch 9.1.1] und 24. August 1998 des Gemeindevorstandes).

<sup>115</sup> Bei diesem Grundstück handelte es sich um das Areal des heutigen «Sportcenter Fünf Dörfer».

<sup>116</sup> Vgl. Art. 89 Abs. 1 lit. a GG bzw. Art. 79 Abs. 1 lit. a aGG.

Die von beiden Parteien mit je beachtenswerten Argumenten geführte Auseinandersetzung um die Eigentumsausscheidung endete schliesslich in einem Vergleich vom 24./26. März 1999.<sup>117</sup> Im Wesentlichen wurde danach der politischen Gemeinde – ausser einigen Grundstücken, welche durch ihre Pachterträge der Sozialhilfe gedient hatten – das Reinvermögen des bürgerlichen Armenfonds in Höhe von 35 751.35 Franken (Stand 31. Dezember 1997) übertragen. Die Bürgergemeinde aber wurde im Eigentum der umstrittenen Parzelle wie auch des Alters- und Pflegeheimfonds belassen; der politischen Gemeinde ihrerseits wurde im Gegenzug von der Bürgergemeinde eine Landfläche zwecks Einzonung als Industrieland (Tardis) zugewiesen.

Der in der Gemeinde Zizers ausgetragene Streit um die Eigentumsausscheidung lässt mehrere, auch grundsätzliche Erkenntnisse zu. Als Erstes wurden die Meinungsverschiedenheiten über die Vermögenszugehörigkeit längst nicht mehr auf der früheren grundsätzlichen und rechtstheoretischen Ebene ausgetragen, sondern vor dem Hintergrund der real- und sachpolitischen Notwendigkeit einer zweckmässigen Erfüllung einer wichtigen Gemeindeaufgabe. Mit der nunmehr gesetzlich geschaffenen Verknüpfung der Aufgabenerfüllung mit dem Eigentum an den hierfür notwendigen Vermögenswerten wurde die Problematik also endgültig versachlicht, womit sich auch die früher heftig themisierte Frage des «nackten Eigentums» nicht mehr stellte. Die emotionale Bindung zu früher genossenschaftlich dienenden Vermögenswerten war mittlerweile verloren gegangen. Die Art der Unterstützung hatte sich im Laufe der Jahrzehnte stark gewandelt und sich immer mehr weg von Sachwerten hin zu geldwerten Leistungen bewegt. Schliesslich zeigte der Ausgang der Streitangelegenheit in Zizers aber auch, dass der Gemeinde durchaus alternative Quellen zur Finanzierung der Sozialhilfe zur Verfügung standen und sie sich deshalb zugunsten der Förderung einer anderen wichtigen Aufgabe kompromissbereit zeigen konnte. Letztlich war diese Flexibilität auch Ausdruck eines veränderten Stellenwertes der Fürsorge im Pflichtenheft der Gemeinde.

### 6.3. Fazit: Solidaritätswerk mit Schwächen

Die Revision des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich im Jahr 1984 hatte keine Veranlassung gesehen, für die Berechnung der Finanzkraft der Gemeinden deren Unterstützungslasten einzubeziehen. Sie fielen bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde zu wenig stark ins Gewicht. Es mochte deshalb auf den ersten Blick erstaunen, dass nur zehn Jahre später mit dem Lastenausgleichsgesetz für bestimmte Sozialleistungen dennoch ein Projekt mit sozialpolitischem Inhalt aufgegelistet wurde. Die Erklärung liegt darin, dass das Unterstützungsgesetz von Anfang an zu einer spürbaren Reduktion der Fürsorgelasten geführt hatte und die Leistungen daraus im Gemeindehaushalt keine massgebende Grösse mehr darstellten. Das Lastenausgleichsgesetz andererseits setzte mit der Nivellierung der Soziallasten unter den Gemeinden sozusagen auf einer anderen «Regulierungsebene» an. Nicht mehr die Reduktion der Unterstützungsleistungen als solche, sondern deren «gerechte» Verteilung unter den Gemeinden war das Ziel.

Im Zuge neuer gesellschaftlicher Entwicklungen blieben jedoch auch die Bündner Gemeinden von bisher wenig bekannten und eher städtisch geprägten Sozialproblemen nicht verschont. Die gleichwertige und qualitativ gute Sozialberatung in den Regionen des Kantons verhinderte aber, dass sich die Aufwendungen für die materielle Hilfe im Finanzaushalt der Gemeinden prägend auswirkten. Auch wenn damit viele, vor allem auch kleinere Bündner Gemeinden von neueren Armutsscheinungen ausgabenmässig nur wenig betroffen waren,<sup>118</sup> konnten vereinzelte kostenintensive Sozialfälle die Gemeinebudgets unverhältnismässig belasten. Mit dem «Spitzenbrecher»-Beitrag des neuen Lastenausgleichs wurden diese von 1995 bis 2005 markant steigenden «Ausreisser» geglättet. Weil der Kanton in solchen Fällen stark unterstützend wirkte, konnte dies durchaus zu fehlenden Anreizen in den Gemeinden führen, mit den Unterstützungsleistungen haushälterisch umzugehen.<sup>119</sup> Überdies kam die Verschiebung dieser Lasten auf den Kanton in gewisser Weise einer potenziellen, systemwidrigen Aufgabenverschiebung in der materiellen Sozialhilfe gleich.

<sup>117</sup> Vgl. Archiv politische Gemeinde (Ordner «Fürsorge, Streitsache mit der Bürgergemeinde betr. Eigentumsausscheidung», Lasche 24).

<sup>118</sup> Vgl. dazu HÖPFLINGER / HAFNER (1996), S. 30, 37.

<sup>119</sup> Es waren unter anderem denn auch diese Fehlanreize für eine relativ grosse Zahl von Gemeinden, welche anlässlich der FA-Reform im Jahr 2013 ausdrücklich als Mangel des Soziallastenausgleichs bezeichnet wurden.

Dem Soziallastenausgleich lag ein Vier-Stufen-System zugrunde. Dieses führte dazu, dass sich die Gemeinden in höherem Umfang an Lasten anderer Gemeinden beteiligen mussten, welche sie nicht verursachten bzw. nicht beeinflussen konnten. Das mochten die betroffenen Gemeinden als ungerecht empfinden. Das im Mechanismus angelegte Solidaritätsprinzip bewirkte aber einen nochmals weitergehenden Ausgleich der Gemeinden bei den Unterstützungsleistungen. Die nivellierten Aufwendungen übten innerhalb der Gemeindefinanzen keine dominierende Wirkung mehr aus. Dennoch sahen sich die Bürgergemeinden mit ihren begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen ausserstande, den Anforderungen an die praktische Fürsorge mit ihren neuen Erscheinungsformen zu genügen. Mit wenigen Ausnahmen mussten sie die Aufgabe definitiv den politischen Gemeinden überlassen.

Bei der Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe wurden gemeindeweise durchaus unterschiedliche Lösungswege verfolgt. So behielt etwa in Chur die Bürgergemeinde mit einem Beitrag an die Fürsorgeaufwendungen der städtischen Sozialdienste das Eigentum an ihren Vermögenswerten bei, was nicht zuletzt emotional wichtig und für ihren Status prägend war. Zudem beteiligte sich die Bürgergemeinde damals wie heute weiterhin substanzell an der materiellen Fürsorge. Dem gegenüber erfolgte in der Gemeinde Zizers, wenn auch zeitlich verzögert und unter anderen historischen Vorzeichen, mit dem Übergang der Fürsorge von der Bürger- auf die politische Gemeinde in organisations- wie in finanzmässiger Hinsicht ein klarer Schnitt. Gemeinsam ist beiden vorgestellten Beispielen, dass mit den neuen gesetzlichen Grundlagen die gemeindeinternen Zuständigkeiten in der Fürsorge bereinigt wurden und somit die gewünschte organisatorische Klarheit hergestellt wurde. Veränderte soziale Verhältnisse hatten endgültig dazu geführt, dass die Bürgergemeinden ihre einst dominierende Stellung im Armenwesen an die politischen Gemeinden abgetreten hatten. Derweil eröffneten sich vielen von ihnen andere gemeinnützige Tätigkeitsfelder, welche darauf gerichtet waren und heute noch sind, die Allgemeinheit etwa in kulturellen, gesellschaftlichen, geistigen oder auch sportlichen Bereichen nachhaltig und auch selbstlos zu fördern.

## 7. Reform des Finanzausgleichs 2013: Weiterer Ausgleich zwischen reichen und ärmeren Gemeinden

Die gross angelegte Reform des bündnerischen Finanzausgleichs 2013<sup>120</sup> hatte zu ihrem Hauptinhalt, die Finanzflüsse zwischen dem Kanton und seinen Gemeinden zu entflechten. Das Reformvorhaben sollte, anders ausgedrückt, die Aufgabenfinanzierung klären und vereinfachen und so die Gemeinden stärken, indem sie mehr frei verfügbare Mittel erhielten.

Im Bereich der Sozialleistungen sollten die immer stärker zutage tretenden Schwachstellen des Soziallastenausgleiches von 1994 behoben werden.<sup>121</sup> Das Ausgleichsinstrument von 1994 sollte aber nicht ersatzlos aufgehoben werden, war ihm in der Gesamtbeurteilung doch eine grosse Wirkung zuerkannt worden.<sup>122</sup> Das neue Reformwerk zielt vor allem mit dem «Lastenausgleich Soziales» darauf ab, den Gemeinden noch vermehrt jene Unterstützungsleistungen abzunehmen, welche sie nicht beeinflussen konnten. Dazu gehört, dass den Gemeinden die Kosten des Massnahmenvollzugs in Anstalten nicht weiterverrechnet werden. Allein dieser Verzicht bedeutet gemäss Botschaft, dass aufgrund der durchschnittlichen Aufwendungen der Jahre 2010/11 der Kanton mit 2 891 134 Millionen Franken mehrbelastet wird bzw. die Gemeinden in dieser Höhe entlastet werden.<sup>123</sup> Als zweite Massnahme übernahm der Kanton jene Unterstützungsleistungen für Bündner Bürger und Bürgerinnen in Drittakantonen, welche bisher von der Bündner Bürgergemeinde der Unterstützten getragen wurden,<sup>124</sup> was auf der

<sup>120</sup> Mehrfach zit. B 2013–2014, S. 211; GRP 2013/2014, S. 433, 466, 484, 511. Die FA-Reform wurde von der Regierung mit Beschluss vom 18. November 2014 auf den 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt. Mit ihr wurde das Lastenausgleichsgesetz von 1994 aufgehoben (vgl. Art. 17 Finanzausgleichsgesetz bzw. B 2013–2014, S. 211, 371).

<sup>121</sup> Die Botschaft zur FA-Reform bezeichnete das bisherige Lastenausgleichssystem als «zu vielschichtig [und] administrativ sehr aufwändig»; zudem beinhaltete es «fragwürdige Anreizwirkungen für Gemeinden im Bereich der Spaltenbrecher-Beiträge»; darüber hinaus belaste es die Gemeinden in hohem Masse mit Kosten, die sie nicht beeinflussen können und auch nicht verursacht haben (zit. Botschaft, S. 211, 232, 253).

<sup>122</sup> Zit. B 2013–2014, S. 211, 248.

<sup>123</sup> Vgl. dazu und zu den folgenden Zahlen zit. Botschaft, S. 211, 266–267.

<sup>124</sup> Nach Art. 16 ZUG hatte der Heimatkanton dem Wohnkanton die Kosten der Unterstützung für diejenigen Bedürftigen zu erstatten, die noch nicht zwei Jahre lang

Basis der Jahre 2010/11 nochmals einer Kostenverschiebung von 2 568 520 Franken zugunsten der Gemeinden entsprach. Zusammen mit der dritten Komponente des Lastenausgleichs, der Neukonzeption des Ausgleichsmodells,<sup>125</sup> beteiligen sich der Kanton mit etwa 8,2 Millionen Franken und die Gemeinden mit rund 17,9 Millionen Franken an den Nettoaufwendungen der materiellen Sozialhilfe in etwa früherem Umfang.

Auf einzelgemeindlicher Ebene zeigte und zeigt sich die Wirkung der Finanzausgleichsreform darin, dass die Aufwendungen für die soziale Sicherheit noch stärker als bisher geglättet werden, d. h. dass die finanziell bessergestellten Gemeinden die kostenmäßig überdurchschnittlich betroffenen Gemeinden weiter entlasten. Die Ausgaben für diesen Verwaltungszweig erreichen heute für keine Gemeinde mehr jene existenzgefährdenden Ausmasse und sie bergen auch nicht die sozialpolitische Sprengkraft früherer Jahre und Jahrzehnte. Dennoch trägt das jüngste Solidaritätswerk zum Ziel möglichst gesunder kommunaler Finanzhaushalte massgeblich bei.

## **8. Fazit und Würdigung: Entlastungswirkung in sozial- politisch dynamischem Umfeld**

Das Rad der gesellschaftlichen und sozialpolitischen Entwicklungen begann sich seit der Mitte des 20. Jahrhunderts immer rascher zu drehen. Empfindungen wie Gerechtigkeit und Solidarität erhielten in der öffentlichen Wahrnehmung einen immer höheren Stellenwert. Eine moderne, aufgeklärte und industrialisierte Gesellschaft im fortgeschrittenen 20. Jahrhundert konnte nicht mehr zulassen, dass sich seine bedürftigen Mitglieder nicht frei in der Schweiz niederlassen konnten, ohne Nachteile befürchten zu müssen. Die Einführung der uneingeschränkten Niederlassungsfreiheit durch die revidierte Bundesverfassung und das Zuständigkeitsgesetz 1977 beseitigten

---

ununterbrochen im Wohnkanton Wohnsitz hatten. Art. 9 des Unterstützungsgesetzes konnte damit aufgehoben werden.

<sup>125</sup> Das heisst, die Gemeinden tragen primär die Kosten für die Unterstützungsleistungen (*und* die Alimentenbevor- schussungen) für in Graubünden wohnhafte Personen, wobei der Soziallastenausgleich übermässige, nicht tragbare Lasten der Gemeinden in diesen Bereichen abdeckt (vgl. dazu im Einzelnen B 2013–2014, S. 211, 251–254 bzw. zur Ausgestaltung unter Geltung des Soziallastenausgleichs 1994 oben Kap. IX.6.1.1.).

die letzten Hindernisse, womit jahrzehntelange Diskriminierungen von Unterstützten ein Ende fanden. Die Zuwanderungskantone verhinderten zwar einen vollständigen Finanzierungswechsel vorerst noch, doch die Tür zur wohnörtlichen Fürsorge war aufgestossen, und die Tage des Heimatprinzips waren bald gezählt. Eine Entwicklungslinie mit unzähligen Schicksalen, geprägt von individueller Not und Elend wie auch von ökonomischen Überlebenskämpfen überforderter Gemeinden, hatte ein Ende gefunden. Ein altes Postulat war damit endlich erfüllt.

Als «Auswanderungskanton» war Graubünden ganz besonders am neuen Finanzierungsprinzip interessiert. Mit dem Unterstützungsgesetz passte der Kanton die neuen Grundsätze auch für die innerkommunalen Armenfälle an, womit die Fürsorge gesetzlich vereinheitlicht wie auch administrativ vereinfacht wurde.

In den 1970er-Jahren erhielten bisher unbekannte, gesellschaftsbedingte Armutsriskiken starken Auftrieb. Absolute Armut wegen Hunger, Obdachlosigkeit oder Kleidermangel war im Begriff, einer weit komplexeren soziokulturellen Armut Platz zu machen. Die Folgen dieses Wandels wirkten sich auf ganz unterschiedlichen Ebenen direkt oder indirekt aus. So erschwerten es etwa die neuen Praktiken sozialer Arbeit den Bürgergemeinden, die Fürsorge für ihre Bürger weiterhin selbst zu betreiben. Zusammen mit der aufwendigen Betreuung liessen sich die Unterstützungskosten immer schwieriger berechnen, womit die Bürgergemeinden auch unter diesem Aspekt die Aufgabe vermehrt der politischen Gemeinde anvertrauen mussten.

So charakterisierte sich das Unterstützungsge- setz denn als das Bestreben, den Kostenausgleich zwischen der Heimat- und der Wohnortsgemeinde des Bedürftigen weiter voranzutreiben, indem die Warte- oder Karenzfristen für die Ersatzpflicht der Heimatgemeinde nochmals verkürzt wurden. Mit diesem eigentlich statischen Teil der Vorlage hätten sich die künftigen Mehr- und Minderbelastungen des Kantons und der Gemeinden einigermaßen zuverlässig berechnen lassen. Demgegenüber erschwere aber eben eine gewissermassen dynamische Komponente in Form unvorhersehbarer und meistens kostenintensiver Armutsriskiken, die Wirkung des Unterstützungsgesetzes abzuschätzen. Weitere belastende Faktoren wie etwa die starke Teuerung taten ein Übriges. Einsparungseffekte aufgrund des Unterstützungsgesetzes wurden dadurch in manchen Fällen wiederum zunich-

tegemacht. Die vordergründig nicht erklärbaren, uneinheitlichen Ausgabenverläufe verschiedener Gemeinden an der Schnittstelle zum neuen Unterstützungsgesetz sind das Ergebnis dieses ganzen Konglomerates an Einflussgrössen.

Als grundsätzliche Erkenntnis kann immerhin festgestellt werden, dass mit dem Unterstützungsge setz die Fürsorgelasten der Gemeinden weiter stabilisiert wurden. Wie schon beim Armengesetz erwies es sich aber als wenig aussichtsreich, das Gesetz auf seine spezifischen Wirkungen auf die Gemeindefinanzen zuverlässig zu beurteilen.

#### Anmerkungen zu Tabelle 64 (S. \*)

- <sup>1</sup> Noch im Vorjahr hatte das Konto zufolge Eingang von zwei grösseren Erstattungen und des erhöhten Kantonsbeitrages aus dem «Vagantenkredit» ausnahmsweise und erstmals mit einem Einnahmenüberschuss von 5 956.05 Franken abgeschlossen. Bereits 1978 bewegte sich der Ausgabenüberschuss aber wieder auf der durchschnittlichen Höhe der Jahre 1975 und 1976 (StAGR X 1 e 5, Mappe 10).
- <sup>2</sup> Im Bericht zur Jahresrechnung 1978 schreibt das Gemeindeinspektorat den Aufwendungen für Armenunterstützungen auch weiterhin einen entscheidenden Einfluss auf die Gemeindefinanzen zu (StAGR X 1 e 5, Mappe 10).
- <sup>3</sup> Im Vorjahr hatte das Gemeindeinspektorat festgehalten, dass die Belastung für Armenunterstützungen (36 671 Franken) für eine 215 Einwohner zählende Gemeinde nach wie vor ausserordentlich hoch sei. Mit einer etwas kleineren Last als 1981 beanspruchte das Armenwesen 1982 mehr als ein Viertel des Gemeindesteuerertrages (StAGR X 1 e 5, Mappe 10).
- <sup>4</sup> Jahresrechnung 1975/76 (1. Februar 1975 bis 31. März 1976).
- <sup>5</sup> Der Vorschlag entstand aufgrund ausserordentlicher Erstattungen und Minderausgaben (StAGR X 1 e 5, Mappe 16).
- <sup>6</sup> Zur wesentlich besseren Rechnung für das Armenwesen als budgetiert stellte der Gemeindevorstand fest, dass eine auch nur annähernde Voraussage der zu erwartenden Aufwendungen schwierig sei, weil in der Gemeinde selbst keine Armenfälle zu verzeichnen seien. Für auswärts wohnende Bürger sei die Höhe der anfallenden Armenkosten nicht überblickbar (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).
- <sup>7</sup> Der Vorschlag kam zustande, weil ein grösserer Unterstützungsfall aus früheren Jahren voll zurückerstattet wurde (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).
- <sup>8</sup> Wie in den Vorjahren fiel der überwiegende Teil aller Aufwendungen der öffentlichen Fürsorge ausserhalb der Gemeinde an. Viele Unterstützungsfälle waren blos temporärer Natur. Wie bereits die Gemeinde Untervaz betonte auch die Gemeinde Vaz/Obervaz in ihrem Jahresbericht 1981 (und auch 1985) die Schwierigkeit, im Fürsorgewesen eine einigermassen zuverlässige Budgetierung vorzunehmen (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).
- <sup>9</sup> Ernüchtert stellt die Gemeinde fest, dass sich die Unterstützungsfälle (und damit natürlich auch die Unterstützungsleistungen) jährlich erhöhten (StAGR X 1 e 5, Mappe 1).
- <sup>10</sup> Berichte der folgenden Jahre gehen verschiedentlich auf die Ursachen der gestiegenen Unterstützungen ein. So werden etwa die Auswirkungen der Rezession oder die massive Erhöhung der Pflegekosten in den verschiedenen Anstalten (von 70.50 Franken pro Tag im ersten Quartal 1983 auf 90.75 Franken ab 1. Mai 1984) als Gründe erkannt (1983, 1984). Im Jahr 1989 ging der grösste Teil der Unterstützungsleistungen in der Höhe von 223 000 Franken an Bedürftige in Anstalten, Spitätern oder Heimen.