

**Zeitschrift:** Bündner Jahrbuch : Zeitschrift für Kunst, Kultur und Geschichte Graubündens

**Herausgeber:** [s.n.]

**Band:** 22 (1980)

**Artikel:** Strassenrecht und Strassenprozesse

**Autor:** Metz, Peter

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-550567>

#### **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:** 19.02.2026

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

## Straßenrecht und Straßenprozeße

von Peter Metz

Straßen, sie bildeten über Jahrhunderte hinweg Bündens Last, seine schwere finanzielle Fessel, doch zugleich sein Stolz. Andreas Sprecher in seiner Kulturgeschichte des 18. Jahrhunderts weist mit sichtlicher Genugtuung darauf hin, daß damals Alt Fry Rätien, dieses «so arme Gebirgsland von einem großartigen Netz von Kunststraßen überzogen» gewesen sei und auf seinem Gebiet über dreimal mehr Straßen verfügt habe, als «die gesamte übrige alte Eidgenossenschaft». Wie hätte es auch anders sein dürfen! War doch der weitverzweigte Gebirgskanton aus Gründen des Handels und Wandels auf ein funktionstüchtiges Verkehrswesen angewiesen, und bedeuteten doch insbesondere seine Paßübergänge für ihn Anreiz und Verpflichtung, sich ihrer für die Aufrechterhaltung der uralten Verbindungen zum Süden, zu den Meereshäfen und den Kornkammern zu bedienen.

Freilich beurteilte Sprecher das alte Straßenwesen, das er als so vorteilhaft und «großartig» schildert, aus seiner begrenzten Sicht, der Sicht des späten 19. Jahrhunderts. In Wirklichkeit bildeten die Straßen im alten Bünden zumeist elende Karrenwege, die sich ein ständiges Auf und Ab gefallen lassen mußten, ein Gehen oder Fahren über Stock und Stein notwendig machten und vorwiegend einen miserablen baulichen Zustand aufwiesen. Einzig die vier Poststraßen machten hierin eine Ausnahme und ließen den Benützern einige Schonung zuteil werden. Verwunderlich konnte der allgemein schlechte Straßenzustand freilich nicht sein. Denn der Freistaat selbst

verfügte bis tief ins 18. Jahrhundert hinein über keine ausreichenden Mittel, um den Gemeinden als den wahren Trägern der Straßenverantwortlichkeit helfend beizuspringen. Die spärlichen Einnahmen, die ihm aus Repräsentanzschnitz, Bußengeldern und Zollpachten zuflossen, reichten knapp aus, um seine obligaten Verpflichtungen, die ihm die Verwaltung sowie das Polizei- und Militärwesen auferlegten, zu bestreiten, für Straßenbau und Unterhalt reichte es kaum noch. Er mußte sich im Straßenwesen mit einer landespolizeilichen Aufsicht begnügen und das übrige den Gemeinden anheimstellen. Diese ihrerseits, finanzienschwach und wirtschaftlich bedrängt auch sie, behelfen sich damit, daß sie ihre Straßenrechte an Private verpachteten. Es waren die sogenannten Porten, welche an ihrer Stelle dem Straßenbau und -unterhalt oblagen und dafür die Straßengebühren einzogen. Die Porten besaßen eine Monopolstellung in bezug auf die Transporte, alles mußte über sie abgewickelt werden, ähnlich wie auch heute noch die moderne Post für alle postalischen Waren- und geringen Gütertransporte monopolisiert ist und ihrerseits Konzessionen an Private verleiht. Der große Nachteil des einstigen bündnerischen Portensystems bestand darin, daß die Porten funktionierten, wie es ihnen beliebte, und dies hieß in den meisten Fällen: daß sie durch die Erhebung gesalzener Transportgebühren auf ihren Strecken rigorose Einnahmen zu erzielen suchten, hingegen den Unterhalt ihrer Straßen weitgehend vernachlässigten. Die oft ohnehin sehr mangel-

haft erstellten Straßen befanden sich deshalb meist in einem deployablen Zustand. Die Aufsicht des armen und beinahe regierungsunfähigen Drei-Bünde-Staates vermochte dem Übel nicht sehr zu steuern. Zumeist verflüchtigten sich die Mahnungen der Häupter in der blauen Luft. Im Grunde änderte auch die spätere Erstarkung des Kantons durch die Schaffung des Einheitsstaates an diesem Zustand nicht allzu viel, so daß schließlich anno 1861 die Eidgenossenschaft dem bündnerischen Portenunwesen den Garaus machte, wenn auch mit einem Akt, der seinerzeit wiederum ein reichlich fragwürdiges rechtsstaatliches Siegel trug.

So war es mit dem innerbündnerischen Straßenwesen bestellt, solange die Gerichtsgemeinden allein seine Träger waren. Etwas besser lagen die Verhältnisse in bezug auf die vier bedeutenden Paßstraßen, über die sich der bündnerische Transit abwickelte. Auch hier, ja namentlich hier, wirkten die Porten. Aber in Anbetracht der Bedeutung dieser Verkehrswege versuchte der Staat doch, in ihrem Bereich für etwas Ordnung und Disziplin zu sorgen, — mit unterschiedlichem Erfolg zumeist. Bis gegen Ende des 18. Jahrhunderts beteiligte sich das kantonale Staatswesen nur sporadisch an den Unterhaltslasten dieser Straßenzüge und überließ die Gemeinden ihrem Schicksal. Jede Gemeinde war gegenüber der andern zur Aufrechterhaltung der Wegsamen verpflichtet. Wenn hierin Versäumnisse ruchbar wurden, kamen die Differenzen vor den Bundestag, der dann schlichtend, begütigend oder dekretierend zum Rechten seien mußte. In den eigenen Sack, nämlich durch Erhebung von Beisteuern, griff der arme Dreibündenstaat nur in Notfällen, wenn Rüfen, Hochwasser oder sonstige schwere Elementarereignisse besonders hohe Wiederinstandstellungsarbeiten erforderten, die zu finanzieren die betroffenen Gemeinden nicht allein mächtig waren.

Erst in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, nachdem sich Bünden endlich ein wenig von den grausamen Wunden hatte erholen können, die ihm durch die Kriegsnot der vergangenen Zeiten zugefügt worden waren, ver-

stand sich der Staat endlich zu einer aktiven Straßenpolitik. Sie hob mit verschärfter staatlicher Intervention an und bestand zunächst in Inspektionen des Zustandes der wichtigen Oberen und Unteren Straße. Jährlich wurde ein Deputierter abgesandt, der Kontrollen über Beschaffenheit und Unterhalt dieser beiden Straßenzüge vornehmen und hierüber dem Bundestag Bericht erstatten mußte. Wo aber solche Inspektionen Platz greifen, über die anschließend debattiert wird, pflegt das Ziel bis zur Mittragung an den finanziellen Lasten nicht mehr fern zu sein.

Zu Beginn der achtziger Jahre des 18. Jahrhunderts war diese Wegmarke erreicht. Erstmals beteiligte sich jetzt der Dreibündenstaat namhaft am Straßenbau. Es begann der Bau der neuen Kommerzialstraßen, als erste der Deutschen Straße von Liechtenstein bis Chur. Sie bildete die erste wirklich gut ausgebauten Kunststraße, die dem Betrieb übergeben werden konnte, mit gutem Unterbau, ausreichend breit und gegen die normalen Wechselfälle der Witterung einigermaßen geschützt. Johann Barth. v. Tscharner hieß ihr Ersteller für die Strecke Katharinenbrunnen—Landquart. Dieser tüchtige Fachmann förderte das Werk mit ganzem Einsatz und nie erlahmendem Eifer und brachte es zum raschen Abschluß. Anschließend hieran folgte auch noch der Bau der Strecke Landquart—Chur. Sie war 1787 vollendet. Nach den genauen Abrechnungen hatte das ganze Werk seine 111 896 Gulden B. W. gekostet. Gewiß war dies eine beträchtliche Summe für die damaligen Verhältnisse. Aber die erstarkte Finanzkraft des Staats und das Bewußtsein vom Wert einer guten Kommunikation, die den Transit anzog und Weggelder einbrachte, hatten sie als tragbar erscheinen lassen.

Gelöst war damit freilich noch nicht die Frage des dauernden Unterhaltes. Hierin mußte es zwangsläufig zu einer Konfrontation mit den Gemeinden und andern Interessenten kommen. Denn gerade diese Straßenstrecke hatte schon in ihrem alten Zustand immer wieder zu Differenzen und Streitigkeiten geführt. Die vier Gemeinden etwa, die für die

Strecke Landquart—Halbmyl zuständig waren, hatten sich darüber mit dem Bistum, das ebenfalls von alten grundherrlichen Rechten und Pflichten her unterhaltsbelastet war, dauernd in den Haaren gelegen. Um wieviel mehr mußte nach dem aufwendigen Neubau die Unterhaltsfrage die Gemüter beschäftigen! Sie begleitete das Fortschreiten des Werkes wie ein dunkler Schatten. In hartnäckigen Verhandlungen, aber schließlich in gütlichem Einvernehmen verständigten sich der Dreibündestaat und die an den Straßenzügen beteiligten Gemeinden auf eine den beidseitigen Interessen entsprechende Aufteilung der Unterhaltskosten. Doch die Hauptlasten trug nun der Staat. Und wie bestritt er sie? Aus den ihm zufließenden Zolleinnahmen und einem neu erhobenen Weggeld. Der erste Zollposten befand sich auf der Luziensteig, bestand aber nur in einer verschlossenen Kasse, in welcher das Zollgeld deponiert werden mußte, wo es dann vom Straßeninspektor alljährlich an Fronfasten behändigt wurde. Das Weggeld hingegen inkassierten auf der Steig die Festungswächter, die sich also neben ihren martialischen militärischen Aufgaben auch noch diesen fiskalischen unterzogen. Sie übergaben die eingezogenen Gelder alle 14 Tage dem Straßeninspektor. Weitere Weggeldeinnehmer für die Strecke Katharinenbrunnen—Chur waren in Zizers und Masans stationiert, die Masanserstation mit Schlagbaum befand sich bei der damaligen «Sonne».

Mit dieser Ordnung war endlich das Straßenwesen im Bereich der ersten voll ausgebauten Straßenstrecke zu einem gültigen Zweig der kantonalen Verwaltung geworden. Diese ihrerseits verfügte von nun an über ein eigenes «Personale», um den ordnungsgemäßen Unterhalt der Kunststraße zu gewährleisten. Das führte denn auch zur nämlichen Zeit zu einer weitern wichtigen Neuerung: offenbar, um die übrigen noch nicht ausgebauten Straßenzüge in gleicher Weise besser unterhalten zu können, verabreichte die Landeskasse den sechs Porten der Untern Straße ab 1786 jährlich 2000 Gulden an den Unterhalt, und darüber hinaus wurden ab 1788

jedem der drei Bünde jährlich 1500 Gulden «zur Herstellung ihrer Landstraßen ausgetheilt». Über die Verwendung dieser Beiträge bestimmten indessen nicht die betreffenden Obrigkeiten, sondern die kantonalen Straßeninspektoren. Die kantonale Straßenhoheit ließ sich also nicht mehr verdrängen. Auf dem Umweg über Beitragsleistungen nistete sie sich gegenteils im Gewirr der einstigen kommunalen Hoheiten ein, und nachdem sie einmal darin fest saß, zeigte sie das nötige Beharrungsvermögen, — sehr zum Vorteil des Straßenzustandes.

Freilich vermochten die jährlich 1500 Gulden am Zustand der Unteren und Oberen Straße vorderhand nicht viel zu verbessern. Er war noch in den ersten beiden Dezennien des 19. Jahrhunderts miserabel. Ein Kenner, Friedrich v. Tscharner, berichtete hierüber in seiner Denkschrift von 1841 rückblickend unter anderem was folgt:

«Diese Anlage führte größtentheils aus den ältesten Zeiten her, war auf die einfache Nothwendigkeit irgend einer, wenn auch noch so beschwerlichen, Verbindung berechnet, und mußte sich auf die Brauchbarkeit für Saum- und Reitpferde, oder höchstens, und nur in den günstigeren Lagen, für ganz kleine einspännige Bergwälzchen, beschränken. Sie überschritt daher in der Breite oft kaum die Grenzen eines gewöhnlichen Feldweges, bequeme sich hinsichtlich der Richtung zu jeder Biegung, die durch die Umstände geboten schien, und nahm in Betreff des Gefälles, so zu sagen, gar keine beschränkende Regel an, zumal Steigungen von 25.30 und vielleicht mehr, vom Hundert der Höhe, nicht selten von 15 bis 20 aber in Gebirgshalden sehr häufig vorkamen. Die Ermangelung eines erhöhten Straßenkörpers, zum Behuf regelmäßigen Wasser-Abflusses, mußte in Lagen, wo kein Steinpflaster bestand, die Unmöglichkeit der Erhaltung eines auch nur erträglichen Zustandes dieser Wege erzeugen, welche häufig durch tiefe Einschnitte zwischen dem höhern Nebengelände, hohlwegartig, fortliessen, und sich, beim Andrang herabließender Gewässer, hie und da zeitenweise in bestürzende Bäche oder stehende Pfützen verwandelten.»

So unser Gewährsmann, der, wir wissen es aus andern Zeugnissen, einer Aggravierung nicht beschuldigt werden darf. Doch ebenso verfehlt wäre die Annahme, daß die damalige Zeit nicht früh schon die Notwendigkeit oder mindestens die dringende Wünschbarkeit einer Verbesserung dieser Zustände erkannt hätte.

Nicht zuletzt der Bau und die Inbetriebnahme der großzügig gestalteten Kunststraße von der Landesgrenze bis Chur weckte die Hoffnungen und Spekulationen auf eine Fortsetzung bis zu den vier Alpenpässen Splügen, S. Bernardino, Julier und Septimer und über diese hinaus. Doch allein schon das Problem der Finanzierung eines so gewaltigen Vorhabens rief die Ängste der Zeitgenossen wach oder, wie v. Tscharner es noch drastischer formulierte:

«Kein Wunder wahrlich, wenn die Lösung einer so abschreckenden, man darf sagen abentheuerlichen Aufgabe auch schon beim ersten, unvollständigen Überblick, manchem besonnenen Beurtheiler um nicht viel besser als ein leeres Hirngespinst erschien.»

Wie es gleichwohl dazu kam, daß der arme Bergkanton von 1818 an bis zum Jahre 1840 zum großzügigen Ausbau der Unteren und Oberen Straße von Chur weg über die vier Pässe bis Bellinzona und Cleva gelangte, ist schon oft erzählt worden, besser und eindrücklicher, als wir es in der Wiederholung tun können. Ein Zusammentreffen verschiedener Faktoren wirkte als auslösendes Moment und entfachte in den Verantwortlichen eine sonst seltene Regung der Tatkraft und Geschlossenheit. Die schreckliche Landesnot der Hungerjahre 1816/17 führte der darbenden Bevölkerung vor Augen, welche Folgen ein ungenügendes Straßenwesen für die Ernährung bedeuten kann. Die lockenden Kornlager in der Po-ebene nützten dem Bergland nichts, weil die schlechten Straßen und ein harter Winter die Herantransporte der Getreide in ausreichenden Mengen unmöglich machten. «Das aus Futtermangel fast dahinsterbende Zug- und Lastvieh war nicht mehr im Stande, auf den beinahe unwegsam gewordenen Straßen auch die schwächsten Ladungen fortzuschleppen», berichtet unser Gewährsmann v. Tscharner, um weiter zu fahren: «Tausende von Kornsäcken mußten auf Menschenschultern über die Berge getragen werden». Oder ein Churer Handelshaus verstand sich ob der Unwegsamkeit dazu, beträchtliche Warenmengen «auf dem weiten Umweg vom Comer-See durch das Veltlin, über Puschlav, den Bernina- und Albulaberg mit nicht größerem Zeit- und

Kostenaufwand, als in jener gewohnten, geraden Richtung, hier kommen» zu lassen.

Was Wunder, daß sich eine solch extreme Notlage wie ein Brandmal dem Herzen des Volkes einprägte und seine Verantwortlichen für eine große Tat bereit machte. Nie mehr sollte es Bünden widerfahren, von allen Zufuhren abgeschnitten zu sein, das gelobten sich die Verantwortlichen. Aber es benötigte noch weit mehr, um die Behörden selbst zu aktivieren, allein die überstandene Not machte sie noch lange nicht fähig, sich an ein Werk von so gewaltigen Ausmaßen zu wagen, wie es die Erstellung einer ganzjährigen fahrbaren Kunststraße bedeutete. Günstige Konstellationen bei den südlichen Nachbarn kamen als auslösende Faktoren hinzu: schwere Streitigkeiten zwischen den Ständen Tessin und Uri über den Liviner Zoll, die es dem tessinischen Staat als wünschbar erscheinen ließen, mit dem Verkehr nach Bünden auszuweichen, und das große Interesse Genuas und Piemonts an einer Befruchtung des Meerhafens durch eine Handelsstraße in den Norden.

Wie Bünden alle diese Faktoren nutzte, um das gewaltige Werk an die Hand zu nehmen, wie es ihm gelang, allen Verlockungen und Verstrickungen der starken Gegenkräfte zu entgehen, wie es sich die Kraft zumaß, den zahlreichen Pressionen von außen her zu widerstehen, den Kehrtwendungen und Rückenschützen seiner Vertragspartner zu trotzen, alle Opposition aus den verschiedenen Talschaften zu beseitigen und mit Festigkeit die einmal gesteckten Ziele zu erreichen, das bildet eines der erhebendsten Kapitel der Bündner Geschichte. Es ist immer wieder erzählt worden und soll hier nicht des weitern ausgemalt werden.

Die Leistung Bündens war umso höher einzuschätzen, als nicht nur politische und diplomatische Klippen zu meistern waren. Vielmehr bestand die Hauptgefahr für das Unternehmen von seiten der eidgenössischen Tagsatzung her, in der gegen Bündens Straßeninteressen von Konkurrenzseite her in gefährlicher Weise agitiert wurde. Trotz Hilfe des Auslandes war eine Finanzierung des Baues

der Unteren Straße nur durch die Erschließung neuer Finanzmittel möglich. Als solche hätte die Erhebung neuer Wegzölle nahe gelegen. Allein, nach Art. 11 des Bundesvertrages von 1815 durften die Kantone neue Zölle und Gefälle nur mit Zustimmung der Tagsatzung dekretieren. Bünden aber konnte sich ausrechnen, daß die Tagsatzung unter dem Einfluß der Gegenkräfte eine solche Bewilligung verweigern werde, mindestens daß hieraus eine jahrelange Verschleppung eintreten würde. Um dies zu vermeiden, behalf sich der Kanton mit einer Finanzquelle eigener Prägung: mit der Erhebung einer sogenannten Straßenprämie. Und zwar wurde diese dem Churer Kaufmannsstand zuerkannt, der sich bereit erklärte, an die zu erwartende Bauschuld einen Beitrag von 300 000 Gulden beizutragen. Zur Verzinsung und Amortisation dieses Darlehens wurden die Churer Spediteure ermächtigt und verpflichtet, die Speditionsgebühren um einen Betrag von 30 Kreuzern pro Zentner Ware zu erhöhen. Hierbei handelte es sich nicht um eine Zollabgabe, sondern um eine Sondervergütung für die durch den Straßenbau erzielten Frachterleichterungen. Darin lag eine geniale Umgehung der zu erwartenden eidgenössischen Verstrickungen. Erst zwei Jahrzehnte später wurde Bünden dann doch noch für seine Eigenmächtigkeit von der Tagsatzung zur Rechenschaft gezogen. Doch verfügte es in Friedrich v. Tscharner über einen tüchtigen, unerschrockenen Fechter, dessen Rechtfertigungsschrift Eindruck machte und die Tagsatzung bewog, die Dinge auf sich beruhen zu lassen.

Mit dieser außerordentlichen Hilfe des Churer Speditionsstandes sowie den Beiträgen der piemontesischen und der lombardischen Regierung nun also, aber i. w. doch durch die eigene kantonale Leistung von gegen einer Million Gulden konnte die Untere Straße erstellt und anschließend sukzessive ausgebaut werden. Ihr folgte in den zwanziger und dreißiger Jahren auch noch die Obere Straße von Chur über die Lenzerheide durchs Oberhalbstein und über den Julier nach dem Oberengadin und durchs Bergell mit einem Aufwand

von einer halben Million Gulden. Einzig der Septimer mußte seinem Schicksal überlassen bleiben. Beide Straßenzüge bildeten das glanzvollste bautechnische Unternehmen, an das sich der schwache Dreibündenstaat je gewagt hatte.

Die Erstellung dieser beiden Straßenzüge bedeutete aber nicht nur bautechnisch gesehen einen Neubeginn, sondern sie bekräftigte die bereits früher eingeleitete Wende zum kantonalen Straßenbau. Beide Werke, die Untere und die Obere Straße, wurden nicht nur auf kantonale Initiative hin erstellt, sondern galten als kantonale Unternehmungen. Die Territorialgemeinden hatten mit ihnen rechtlich nichts zu schaffen. Die Kosten des Baues und des Unterhaltes trug der Kanton. Er bezog hiefür «ein angemessenes Weggeld». Diese rechtliche Ordnung wurde in einwandfreier Form durch Beschlüsse des Großen Rates getroffen, denen die Gerichtsgemeinden als bündnerischer Souverän ihre Zustimmung erteilten. Der Übergang von der bisherigen Territorialhoheit zur kantonalen Straßenhoheit war damit für die drei Commerzialstraßen vollzogen. Die Gemeinden blieben aus dem Spiel, wenn auch freilich nicht nach jeder Richtung hin. Denn es war nicht praktikabel, sie bei diesen Straßenzügen völlig zu übergehen. Die Bauaufwendungen, aber auch die Aufwendungen für den Unterhalt waren so gewaltig, daß die Gemeinden in einem Umfang doch zu diesen Lasten herangezogen werden mußten. Das war auch sinnvoll. Die Zurverfügungstellung von Baumaterialien, von Steinen, Holz, die Verrichtung von Fuhrleistungen usw. wickelte sich zweckmäßig einzig über die betreffenden Gemeinden ab. Und da diese schon von früher her, für die alten Anlagen, leistungspflichtig waren, drängte sich eine Mitwirkung der Gemeinden gebietsmäßig auf.

Indessen geschah dies nicht auf gesetzlichem Weg, sondern durch den Abschluß von sogenannten Conventions. Es bildeten diese nach heutiger Begriffsordnung öffentlich-rechtliche Verträge. Dieses Instrumentarium brachte der Kanton damals allgemein zur Anwendung und

trieb es zur Blüte. Mit allen Gemeinden gelangten solche Conventionen zum Anschluß, die bis in alle Einzelheiten hinein die Art und das Maß der von den Gemeinden zu leistenden Geld-, Sach- oder Arbeitsleistungen regelten. Das bildet ein durchaus angemessenes System, das dem Kanton ein großes Maß an Selbstbestimmung einräumte, aber gleichzeitig die Gemeinden nicht in die Stellung von bloßen Befehlsempfängern hinunter drückte, vielmehr ihnen den Rang eines Vertragspartners zuerkannte. Damit beachtete der Gesetzgeber das alte föderative Prinzip, wonach die Gemeinden die wahren Träger der Staatsverwaltung waren und ihnen der Kanton hierin nur insoweit Belastungen auferlegte, als sie diese freiwillig, durch Conventionen, zu übernehmen bereit waren.

Daran änderte nichts, daß mit dem Übergang der Hoheit über die Handelsstraßen auf den Kanton eine neue Zeitepoche anhob. Die kantonale Verwaltung begann sich breit zu machen. Ein Straßenreglement von 1837 und eine Polizeiverordnung für die Handelsstraßen von 1838 bildeten Ausdruck hiefür. Verwaltungsvorschriften nur? Das auch. Aber die eine Verordnung wies immerhin 50 breitspurige Artikel auf, die andere auch ihrer 24. Beide bildeten Ausdruck der neu aufkommenden staatlichen Macht. Dieses Bünden, ein lockeres Staatswesen, finanzschwach, fast ohne Verwaltung, leistete sich im Hinblick auf die beiden Handelsstraßen allerhand, um seiner neuen Aufgabe gerecht zu werden. Die früheren Straßenmeister, die Inspektoren, wurden nun abgelöst durch einen Oberingenieur, durch «Bezirksingenieure, Aufseher, Wegmacher und Arbeiter». Und das ganze «Personale» stand unter der Aufsicht einer «Straßenkommission, die sich aus je einem Mitglied samt Stellvertreter aus jedem Bund rekruiert». Ihr war die direkte Verwaltung des ganzen Straßenwesens in bezug auf die Handelsstraßen anvertraut, und alles mußte sich unter ihrer Kontrolle peinlich genau abwickeln. Jede einzelne Dienstpflicht des «Personale» fand sich im Straßenreglement lückenlos normiert. Dieser Zweig der kantonalen

Verwaltung, plötzlich zum Leben erwacht, saß von Anfang an fest im Sattel.

Es folgte dann auch schon im nächsten Jahr, 1839, ein wichtiger Akt, der den verstärkten Einfluß des Kantons im Bereich des Straßenwesens zum Ausdruck brachte: durch Beschuß des Großen Rates wurde erstmals ein jährlicher Kantonsbeitrag von 30 000 fl. «für Erbauung oder wesentliche Korrektionen innerer Verbindungsstraßen» ausgesetzt. Damit sollten erstmals auch jene Straßenzüge einer kantonalen Ausbauunterstützung teilhaftig werden, die im Gegensatz zur Unteren und Oberen Straße noch immer der Gemeindehoheit unterstanden. Bedingung für diese kantonale Subventionierung war, daß die Gemeinden ihrerseits den erforderlichen Boden und sämtliche Baumaterialien zur Verfügung stellten und daß die Bauten selbst nach den Anordnungen des Kantons auszuführen waren, womit dieser erstmals ein maßgebendes Verfügungssrecht erhielt. Dieses Anordnungsrecht erstreckte sich auch auf den nachfolgenden Unterhalt, der «gänzlich den Standesbehörden zu überlassen und anheimzustellen» war. Ihre Beitragsgesuche hatten die Gemeinden dem Kanton gnädigst einzureichen, und wiederum in Form von Conventionen erfolgte dann zwischen den Standesbehörden und diesen die Absprachen der Modalitäten des Ausbaues und der Beitragszusicherungen.

Es bildete also dieses Instrumentarium der kantonalen Subventionsleistung den Ausgangspunkt für den Übergang der zunächst faktischen Straßenhoheit auch bezüglich der Verbindungsstraßen auf den Kanton. Denn indem der Kanton kraft seiner Beitragsleistungen künftig maßgebend über den Straßenausbau bestimmte, verschaffte er sich ein Gewicht, dem die Gemeinden allmählich erlagen. Es war deshalb nur eine Frage der Zeit, wann der Kanton auch die rechtliche Hoheit über die Verbindungsstraßen erlange. Dieser Übergang vollzog sich freilich langsam und mit Bedacht, da die Gemeinden zwar materielle Vorteile wohl einheimsen, aber Rechte nicht gerne abtreten wollten. Schon im Jahre 1844 erfolgte eine Verdoppelung des kantonalen Bei-

trages an die Verbindungsstraßen. Gleichzeitig griff eine Klassierung derselben Platz. Die Ausbaupriorität (nach Maßgabe der «eingegangenen Anmeldungen und Conventionen») erhielten die Straßenzüge Reichenau—Disentis, Landquart—Davos sowie Silvaplana—Poschiavo zuerkannt. Ihnen blieben denn auch die bisherigen 30 000 fl. reserviert, wozu auf den Zeitpunkt ihrer Vollendung noch der «Straßenzug durch die beiden Engadine» hinzukam. Alle übrigen Verbindungsstraßen hatten sich in die zusätzlich ins kantonale Budget aufgenommenen 30 000 fl. zu teilen. Doch schon vier Jahre darnach unter dem Eindruck der beträchtlichen Mindereinnahmen, die der Kanton im Zusammenhang mit dem Erlaß der neuen Bundesverfassung im Bereich der Zölle zu erwarten hatte, beschloß der Große Rat für das folgende Jahr 1849 die gänzliche «Einstellung» seiner Beitragszahlungen (was rechtlich gar nicht möglich war, weil er selbstverständlich den Verpflichtungen gemäß den inzwischen abgeschlossenen Conventionen nicht entziehen konnte), und mit Beschuß vom 12. Juni 1850 verfügte der Große Rat eine Herabsetzung des Beitrages auf den ursprünglichen Betrag von 30 000 fl.

Dann jedoch trat eine Entwicklung ein, die den Kanton zwang, seine Beitragsleistung an das gesamte Straßennetz gewaltig zu erhöhen. Das war im Jahre 1853. Damals bestand nach langem Hoffen und Bangen die Aussicht, daß die schon Jahre zuvor konzidierte Lukmanierbahn samt der Zufahrtstrecke Rorschach—Chur endlich realisiert werden könne, sofern der Kanton seinerseits sich am Aktienkapital der Baugesellschaft mit 2 Mio. Franken beteiligte. Indessen schien es aussichtslos, daß die Gerichtsgemeinden ihrerseits diese Aktienzeichnung zu genehmigen bereit waren, sofern nicht gleichzeitig zusätzliche kantonale Mittel für den beschleunigten Ausbau der Verbindungsstraßen bereit gestellt würden. Dies veranlaßte deshalb den Großen Rat, diese kantonale Beitragsleistung auf jährlich 120 000 Franken für die damals im Bau befindlichen vier Straßenzüge Oberland, Prättigau, Bernina und Engadin zu reservieren, während die rest-

lichen 20 000 Franken für alle übrigen Verbindungsstraßen ausreichen mußten.

Aber die Ausführung dieser Beschußfassung erwies sich nachfolgend als außerordentlich kompliziert. Denn nicht weniger als 26 bedeutende Straßenzüge mußten auf Grund der Anmeldungen der betreffenden Gemeinden in den Ausbauplan einbezogen werden, unter anderem die ganze Ofenbergstraße von Zernez bis Münster, die Zügenstraße usw., und es war für die technischen Organe erkennbar, daß der Bau oder Ausbau aller dieser angemeldeten und von der Standeskommission «zur Konkurrenz zugelassenen» Straßen Bauaufwendungen von Hunderttausenden, wenn nicht einiger Millionen von Franken erfordern werde. Verfügbar aber waren jährlich nur 20 000 Franken, und zwar mit der Bestimmung, daß dieser Betrag nicht auf die zugelassenen Straßen aufgeteilt werden konnte, sondern «jeweilen für eine Straße bis zu deren Vollendung» eingesetzt werden mußte.

Allerdings war den Gemeinden frei gestellt, durch die Leistung von zinsfreien Vorschußzahlungen den Straßenbau zu befördern. Doch wurde andererseits acht wichtigen Straßenzügen (u. a. Ofenberg—Münstertal, Tiefenkastel—Bergün, Davos—Vazerol und Chur—Langwies) die unbedingte Priorität zuerkannt, so daß leicht zu ermessen war, daß weder der Kanton noch die beteiligten Gemeinden im Ernst in der Lage sein würden, dieses gewaltige Programm innert nützlicher Frist zu verwirklichen. Die Behörden streuten sich in Wirklichkeit unter dem Diktat der politischen Gegebenheiten Sand in die Augen.

Schon wenige Jahre darnach war für die Behörden denn die Zeit da, um sich zu den Realitäten zurück zu finden. Inzwischen hatte nämlich das kantonale Bauprogramm durch die Forderung zahlreicher Gemeinden eine gewaltige Erweiterung erfahren. Mit den ausgesetzten 120 000 Franken pro Jahr ließ sich nichts ausreichendes bewerkstelligen.

Was sollte geschehen? Da zeigte sich plötzlich ein Silberstreifen von Bern her. Graubünden stand damals mit der jungen Eidgenossenschaft auf recht gespanntem Fuß. Verschiedene

schwierige Probleme, sogenannte «Ungerechtigkeiten» von seiten Berns, über die Bünden sich ausließ, hatten zu einer Dauerverstimmung geführt. Graubünden fühlte sich von seiten des Bundes gegenüber andern Ständen nachteilig behandelt. Angesichts dieser latenten Mißstimmung schien es ein Übermaß an Benachteiligungen zu bedeuten, daß sich die Bundesbehörden im Jahre 1861 anschickten, die noch bestehenden Porten- und Ruttnerrechte entschädigungslos aufzuheben. Man erachtete es deshalb als angebracht, Bünden in anderer Weise entgegenzukommen und beschloß die Ausrichtung eines Beitrages von 1 Million Franken an den Kanton für den Ausbau seiner Hauptstraßen. Das bedeutete eine namhafte Entlastung des bündnerischen Fiskus und erlaubte dem Kanton, den Ausbau seines internen Straßennetzes zu beschleunigen. Der Große Rat faßte im Herbst 1860 den Beschuß, im Hinblick auf die eidgenössische Beitragsleistung sowie unter Verwendung seines eigenen jährlichen Kredites von 120 000 Franken sämtliche Verbindungsstraßen innert 12 Jahren zu «vollenden» und das gesamte Baukapital innert 30 Jahren zu amortisieren.

Das bildete erneut ein ungemein umfassendes Programm, das auf viele Jahre hinaus einen festen Plan für den Straßenbau enthielt, doch einen, wie sich allzu rasch ergab, praktisch nur zum Teil ausführbaren Plan. Rechtlich aber ergaben sich zahlreiche Fragwürdigkeiten, vor allem: wem stand bezüglich dieses Verbindungsstraßennetzes das Eigentum und die Hoheit zu, dem Kanton oder den Gemeinden? Das blieb unentschieden. Zwar sah das damals erlassene Zivilgesetz, das am 1. September 1862 in Kraft trat, vor, daß nur jene Straßen im Privateigentum der Territorialgemeinden stünden, die nicht «dem Staat» gehörten. Aber nirgends, in keinem Gesetzeserlaß, war vermerkt, welche Straßen denn als Staatsstraßen zu gelten hätten. Die Verbindungsstraßen wurden nach wie vor als mit staatlicher Hilfe erstellte Gemeindestraßen aufgefaßt. Von Bedeutung war dies deswegen, weil sich hieraus die Unterhaltspflicht der Gemeinden für diese Straßen ergab, und diese

bestimmten sich grundsätzlich weiterhin nach den zwischen dem Kanton und den Territorialgemeinden abgeschlossenen Conventionen. Aber im Zuge der optimistischen Beurteilung der zukünftigen Straßenpolitik, die der einmaleige Bundesbeitrag den kantonalen Behörden einflößte, verstand sich der Kanton dazu, die Unterhaltung der Oberalpstraße von Disentis bis zur Urnergrenze, der Flüelastraße, der Schynstraße, der Berninastraße, der Landwasserstraße, der Ofenberg- und der Lukmanierstraße insoweit zu übernehmen, als die Gemeinden gemäß Conventionen hiefür nicht unterhaltspflichtig waren. Das bedeutete einen tief einschneidenden Eingriff in die bisherigen Rechtsverhältnisse.

Doch selbst wenn der Kanton für die wichtigsten Verbindungsstraßen neu die Tragung des Unterhalts übernahm, blieben den Territorialgemeinden in bezug auf das ganze übrige Straßennetz noch immer gewaltige Unterhaltslasten, in die sie sich nur ächzend fügten. Soweit sie sich widerborstig zeigten, mußte der Kanton sie belangen. Rechtsgrundlage hierfür bildete nach wie vor das uralte Landesdekret von 1684! Es herrschte also noch in den sechziger und siebziger Jahren der merkwürdige Rechtszustand, daß ein fast zweihundert Jahre zuvor erlassenes Dekret die rechtliche Handhabe abgeben mußte, um die ordnungsgemäße Unterhaltung der alten Straßenverbindungen, soweit nicht inzwischen der Kanton deren Unterhalt übernommen hatte, zu gewährleisten.

Dauerbestand konnte diese Rechtsordnung freilich nicht besitzen, das System für die Regelung des Lastenausgleiches erwies sich als unhaltbar. Conventionen, Großratsverordnungen, altes Landesdekret usw. bildeten einen fast unentwirrbaren Knäuel von Vorschriften. Deshalb entschlossen sich die Behörden im Jahre 1882 zum Erlaß eines eigenen Straßenunterhaltsgesetzes, das Ordnung schaffen sollte. Erst mit ihm erfolgte eine klare Einteilung sämtlicher Straßen in vier Kategorien: Bergübergänge, Commerzialstraßen, Verbindungsstraßen und Gemeindestraßen. Bezuglich des Unterhalts dieser klassifizierten Straßen

verfügte das Gesetz, daß dieser hinsichtlich der Bergübergänge und der Commerzialstraßen grundsätzlich dem Kanton obliege, wobei freilich die Territorialgemeinden zu Sach-, Material- und Dienstleistungen verhalten waren. Dagegen oblag der Unterhalt der Verbindungsstraßen den Gemeinden mit kantonaler Beitragsleistung. Diese war bescheiden und betrug «je nach der größern oder geringern Schwierigkeit» 20 bis 50 Franken pro Längenkilometer. Auch hinsichtlich der Gemeindestraßen sah das Gesetz eine kantonale Beitragsleistung an den Unterhalt von 20 Franken per Kilometer vor.

Es schien, wenngleich das Gesetz nur mit einem Zufallsmehr von 31 Stimmen die Gnade der Stimmbürgerschaft gewann, daß nunmehr Einhelligkeit und Klarheit über die Rechte und Pflichten der Territorialgemeinden in bezug auf ihre Unterhaltspflichten herrsche. Doch weit gefehlt. In Wirklichkeit hob jetzt eine nicht abreißende Kette von Rechtsstreitigkeiten erst an. Zunächst waren es die Territorialgemeinden der Oberen und Unteren Straße, die beim Bundesgericht Klage gegen den Kanton erhoben mit dem Begehren, daß dieser die alten Conventionen einzuhalten haben und es ihm zu verwehren sei, auf gesetzlichem Wege den Gemeinden weitergehende Unterhaltspflichten aufzuerlegen. In umfangreichen, lehrhaften und wohldokumentierten Rechtschriften suchten die klägerischen Gemeinden nachzuweisen, daß die von ihnen mit dem Kanton geschlossenen Conventionen privatrechtliche Verträge darstellten, an die der Kanton gebunden sei. Das Bundesgericht jedoch pflichtete diesem Rechtsstandpunkt nicht bei und bekannte sich zur Auffassung, daß der Kanton frei sei, sein Straßenwesen nach Gutdünken zu ordnen. Einzig dort, wo seinerzeit der Kanton zu Gunsten von Territorialgemeinden Pflichten übernommen habe, sei er an diese gebunden, respektive habe sich hiefür bei den betreffenden Gemeinden auszukaufen. Das führte zu einer beschränkten Klagegutheisung, zur Hauptsache jedoch mußten die Klagen der Gemeinden abgewiesen werden. Die Folge dieser Entscheidung bestand darin,

daß die alten Conventionen ihrer einstigen rechtlichen Geltung und Verbindlichkeit entkleidet wurden. Sie waren inzwischen, was die Unterhaltsverpflichtungen anging, durch das kantonale Gesetzesrecht abgelöst worden.

Doch bestanden nebenher auch zahlreiche Conventionen unter den beteiligten Gemeinden selbst. Sie dienten dazu, die Unterhaltspflichten für Straßen und Brücken einlässlich zu regeln, und diese Conventionen ihrerseits beruhten sehr oft wiederum auf uralten Schiedssprüchen. Denn Unterhaltsstreitigkeiten hatte es unter den Gemeinden im Laufe der Jahrhunderte in fast ununterbrochener Folge gegeben. Soweit nun aber derartige Conventionen die interne Verteilung der Unterhaltslasten betrafen, behielten sie natürlich ihre Rechtsgültigkeit, und sie waren nach dieser Richtung hin auch für den Kanton nach wie vor beachtlich. Darüber kam es auch noch nach 1882 zu zahlreichen gerichtlichen Auseinandersetzungen. Bekannt wurden die Prozesse der an der Martinsbrücke beteiligten Gemeinden, sodann der Schiedsprozeß des Kantons mit der Gemeinde Fetan, der Prozeß der Gemeinde Malans mit dem ehemaligen Hochgericht Schiers-Seewis, der Gemeinde Tenna mit der Gemeinde Safien. In allen diesen Fällen lauteten die Gerichtsurteile dahin, daß für die Tragung der Unterhaltslasten die alten Conventionen maßgebend seien. Es wirkten also diese alten Conventionen mit zäher Lebenskraft fort und tauchen sogar in Einzelfällen, wo es um Kommunalstraßen geht, heute noch als Rechtstitel auf.

Verschiedene Rechtsstreitigkeiten flossen im Laufe der Jahrzehnte auch aus Straßenunfällen. Im Jahre 1893 weigerten sich die Schanfigger Gemeinden, ihrer Unterhaltspflicht bezüglich der neuen Straße zu genügen, so daß der Kanton dazu schritt, auf ihre Rechnung diese Arbeiten selbst zu veranlassen. Dabei verunglückte ein Arbeiter. Dieser belangte den Kanton, der versuchte, seine Passivlegitimation zu bestreiten, indem er nur für die unterhaltspflichtigen Gemeinden gehandelt habe. Das Bundesgericht aber verurteilte den Kanton zur Leistung eines Schadenersatzes an den verunfallten Arbeiter.

Im Jahre 1900 ereignete sich auf der neuen Verbindungsstraße Bonaduz—Ilanz im Kästriser Wald, Gemeinde Kästris, wegen Straßenvereisung ein schwerer Unfall. Die Erben des tödlich Verunglückten belangen hiefür die Gemeinde Kästris wegen Mißachtung ihrer Unterhaltpflicht. Das Kantonsgericht machte jedoch geltend, eine derartige Haftpflichtforderung könnte aus versäumten Unterhaltpflichten nicht geltend gemacht werden, da die Gemeinden nicht deliktsfähig seien, vielmehr bilde Rechtsgrundlage für eine Forderung nur das Werkeigentum. Da jedoch nach Auffassung des Kantonsgerichtes nicht die Gemeinde Kästris Eigentümerin des auf ihrem Gebiet befindlichen Stückes der Verbindungsstraße sei, sondern der Kanton, gelangte es zur Klageabweisung.

Aus diesem Urteil ergaben sich interessante Rechtsfragen. Zunächst einmal bezüglich des Eigentums: obwohl keine gesetzliche Bestimmung dem Kanton das Eigentum an der neuen Verbindungsstraße zumaß, war das Kantonsgericht der Auffassung, es handelte sich bei diesen Straßen um «Staatsstraßen», an denen nicht den Gemeinden das Eigentum zustehe. Zweifellos aber waren die Gemeinden noch Eigentümer der alten, in früherer Zeit erbauten Verbindungsstraßen, denn diese waren nie auf den Kanton übertragen. Es mußte also bezüglich der Verbindungsstraßen ein unterschiedliches Eigentum angenommen werden: alte = Gemeinden, neue = Kanton. Hinsichtlich beider aber waren die Gemeinden unterhaltpflichtig. Aus einer von den Gemeinden versäumten Unterhaltpflicht konnte der Kanton bei den neuen Verbindungsstraßen haftpflichtig werden.

Obwohl daraus große Unsicherheiten entstanden, konnte sich das aus dem Jahr 1882 stammende Straßenunterhaltsgebot bis zum Jahre 1927 halten, also 45 Jahre lang. Erst dieses führte zu einer klaren Rechtslage bezüglich des Eigentums: als kantonale Straßen mit Eigentum des Kantons wurden die Paß- und Talstraßen bezeichnet, während die Gemeinden im Eigentum der Kommunalstraßen verblieben. Als Kommunalstraßen galten sol-

che, die einzelne Ortschaften unter sich oder mit Talstraßen verbanden, wobei jede mindestens 80 Einwohner zählende Gemeinde Anspruch auf eine Kommunalstraße besaß. Auch sie mußten vom Kanton erstellt werden, doch das Eigentum an ihnen stand den Territorialgemeinden zu. Der Unterhalt der Kommunalstraßen oblag den Gemeinden, die ihrerseits an den Unterhalt der Paß- und Talstraßen 25 % der kantonalen Nettoaufwendungen zu erbringen hatten.

Mit dem Gesetz von 1950 trat eine einschneidende Änderung ein, indem nunmehr der Kanton die bisherigen Kommunalstraßen als Verbindungsstraßen übernahm. Das neue Gesetz von 1957 behielt diese Regelung bei, bestimmte aber neu, daß jede Gemeinde oder Gemeindefraktion mit wenigstens 35 Einwohnern Anspruch auf eine Verbindung mit einer bestehenden Durchgangs- oder Verbindungsstraße besitze. Es ist unverkennbar, daß durch diese Gesetzesänderungen die Gemeinden immer mehr entlastet und der Kanton in steigender Form belastet wurde. Allein, der Hauptwandel in der Zeit von 1950 bis 1957 trat dadurch ein, daß die Gemeinden nunmehr von der Pflicht entbunden wurden, für den Bau, die Korrektion und den Unterhalt der Kantonsstraßen den benötigten Boden sowie die Baumaterialien usw. gratis zur Verfügung zu stellen. Vielmehr verblieb ihnen nur noch die Tragung eines Viertels der reinen Unterhaltskosten.

Doch dieser Viertel macht jährlich rund 8 Mio. Franken aus. Was vor Jahrzehnten sich noch in finanziell bescheidenem Rahmen bewegte, ist inzwischen ins dicke Tuch geschossen. Wie sollen diese Dinge voran gehen? Im Februar 1978 lehnte die Stimmbürgerschaft eine Gesetzesänderung ab, gemäß welcher der Unterhaltsbeitrag der Gemeinden auf 40 % erhöht werden sollte. Dabei wird und kann es nicht sein Bewenden haben. Man wird indessen beachten, daß die Straßen nur eines der vielschichtigen Probleme bilden, um deren Lösung Kanton und Gemeinden in den nächsten Jahren zu ringen haben. Je integraler der Versuch eines gerechten Finanzausgleiches sein

wird, umso besser, mit andern Worten: eine künftige kantonale Finanzordnung wird sich nicht auf die Straßen beschränken dürfen, sondern zahlreiche andere Ausgleichsfaktoren erfassen müssen. Denn das Rad lässt sich nicht zurückdrehen: unter politischem Druck schritt der Kanton zu einer immer weiter vordrängenden staatlichen Straßenhoheit, so daß den Gemeinden schließlich nur noch das Ei-

gentum an den reinen innerörtlichen Gemeindestraßen verblieb. Damit ist auch bezüglich des Straßenunterhaltes das Exerzierfeld klein geworden. Es ist politisch aber schwer, diese im Bereich des Straßenwesens aller ihrer früheren Rechte entkleideten Gemeinden finanziell zusätzlich zu belasten. Aus dem Verlust an Rechten folgt die mangelnde Bereitschaft zu finanziellen Leistungen.

## GRAND GARAGE AG CHUR

Tel. 081/21 51 71



- Autohandel
- Modernste Reparaturwerkstätte
- Brems- und Leistungsprüfstände
- Eigene Karosserieabteilung
- Malerei mit Einbrennkabine

## LIDOC GARAGE AG CHUR

Tel. 081/22 13 13



- Tag und Nacht Service
- Pannendienst. Autohandel
- Modernste Reparaturwerkstätte
- Für PW, LW und Unimog
- Kässbohrer-Pistenmaschinen



Graubündens bestorganisiertes und leistungsfähigstes Garageunternehmen mit Filialen in Arosa, Davos, Flims, St. Moritz

