

# Entwicklung und Bedeutung der Bündner Bürgergemeinde im Gemeinwesen

Autor(en): **Caluori, Joachim**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **45 (2003)**

PDF erstellt am: **21.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-550437>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

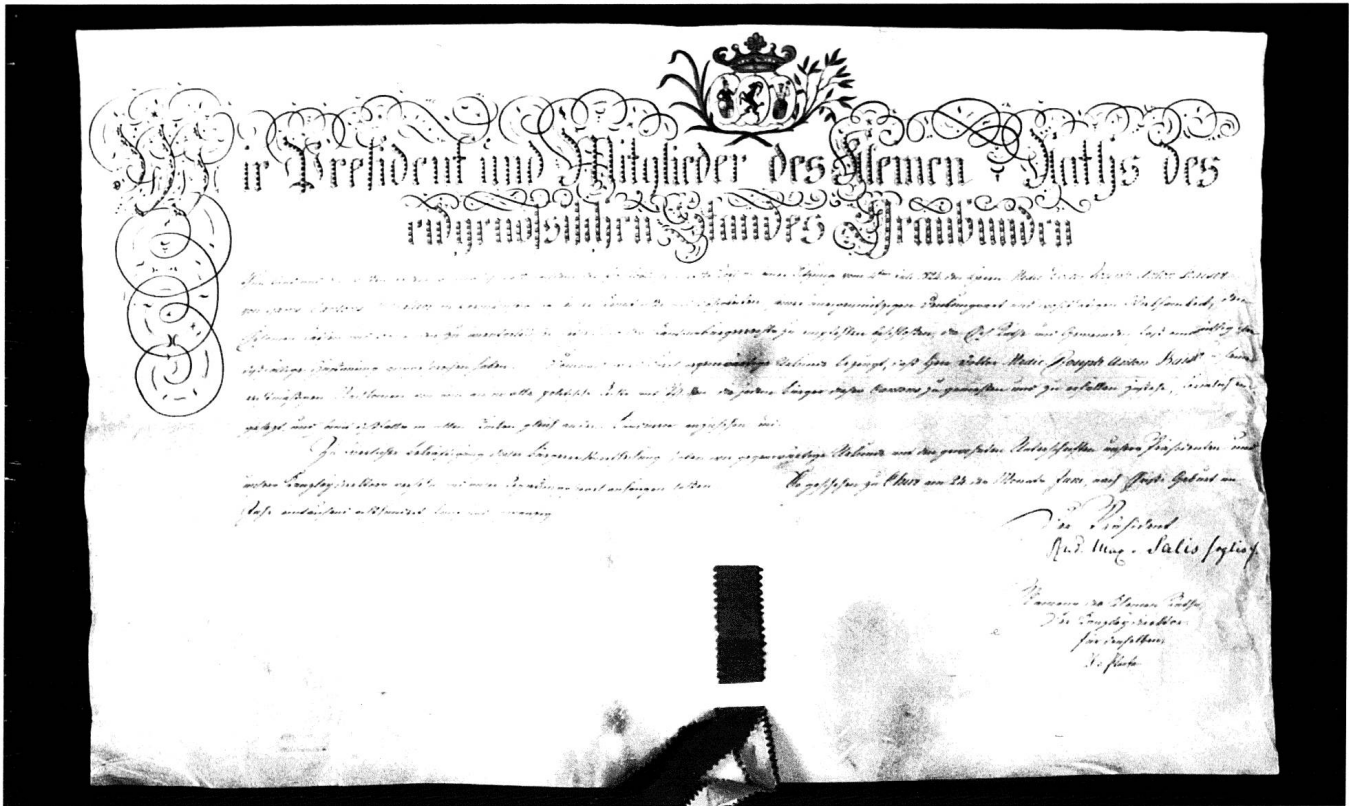
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Entwicklung und Bedeutung der Bündner Bürgergemeinde im Gemeinwesen



1825 Juni 24., Chur

Präsident und Kleiner Rat des Standes Graubünden erteilen mit Zustimmung des Grossen Rates Dr. Joseph Anton Kaiser von Gams, Kt. St. Gallen, unentgeltlich das bündnerische Kantonsbürgerrecht. Joseph Anton Kaiser (1792–1853) gehörte dem ersten Erziehungsrat des Kantons Graubünden an, den das Parlament 1838 aufstellte. (StAGR, A I/12a (B 2078/2)).

von a. Regierungsrat Joachim Caluori

**E**s ist für mich nicht nur eine blosser Verpflichtung, sondern eine erfreuliche persönliche und berufliche Erfüllung einer selbstverständlichen Bürgerpflicht, als Präsident des Verbandes Bündner Bürgergemeinden im «Forum» des Bündner Jahrbuches 2003 einige Gedanken über die Entstehung unserer Bündner Bürgergemeinden, deren Aufgabenkreis und ihre heutige Bedeutung zu äussern.

Wie ich der Literatur entnehmen konnte, ist die Entwicklung obiger Schwerpunkte landesweit sehr verschieden. Es ist mir bewusst, dass die Entwicklung zum Beispiel der Berner Bürgergemeinde an-

dere historische und zeitgenössische Glanzpunkte aufzuweisen hat. Aber gerade die verschiedenen Situationen machen unsere föderalistische Schweiz so interessant, vielfältig und lebenswert, vor allem als Gegenpol zum modernen Zentralismus.

## Geschichtliche Entwicklung

Auftragsgemäss konzentriere ich mich auf die Bündner Bürgergemeinden. Ein Thema zieht sich wie ein roter Faden nicht allein durch die Geschichte unserer Bündner Bürgergemeinden, nämlich die Auseinandersetzung zwischen den alteingesessenen Bürgern und den Hintersässen

(Beisässen, Angehörigen) oder wie immer diese in mancher Hinsicht benachteiligten Dorfbewohner genannt wurden. Zur Zeit des alten Freistaates der Drei Bünde verstand man unter dem Begriff «Gemeinde» die *Gerichtsgemeinde*, die innerhalb des Freistaates bedeutend grössere Selbständigkeit besass als die heutigen Kantone gegenüber dem Bund. Diese Gerichtsgemeinden, die in der Regel mehrere sogenannte Nachbarschaften umfassten, waren entweder Nachfolger einer feudalzeitlichen Herrschaft oder bildeten eine geografische Einheit. Die Nachbarschaften waren ursprünglich lokale Wirtschaftsgemeinden ohne staatsrechtliche Bedeutung. Einwohner, die nicht Nachbarn waren, hatten keinerlei Nutzungsberechtigung an Allmenden und Wäldern und kein Stimmrecht. Es waren dies, wie erwähnt, die sogenannten Hintersässen oder Beisässen, deren Zahl stark anstieg.

Es liegt nun auf der Hand, dass zwischen diesen beiden Gruppen ein Konflikt vorprogrammiert war: Die Hintersässen trachteten danach, ebenfalls in den Besitz der kostbaren bürgerlichen Nutzungsrechte zu gelangen, während die alteingesessenen Nachbarn, die wir als «Vollbürger» bezeichnen können, verständlicherweise bestrebt waren, jede Schmälerung ihrer wohl erworbenen Rechte zu verhindern. Sie versuchten dies durch entsprechende Bestimmungen in den Bunds-, Hochgerichts- und Gerichtsstatuten wie auch durch die Erschwerung des Grundstückerwerbs durch Nichtbürger zu erreichen. Das quantitative Verhältnis zwischen Vollbürgern und Hintersässen verschob sich im Laufe der Zeit immer mehr zugunsten der letzteren.

Die Tatsache, dass die Beisässen weiterhin vom Nutzungsrecht am Gemeindevermögen ausgeschlossen blieben, in Bezug auf die Pflichten, wie etwa dem Gemeinwerk oder zum Beispiel in Chur der Stadtwehr, den Bürgern aber gleichgestellt waren, führte wie erwähnt zwangsweise zu schweren Spannungen zwischen den beiden Gruppen. Es muss aber betont werden, dass diese Gegensätze bei uns in Graubünden weit weniger ausgeprägt waren als etwa in andern Orten der Eidgenossenschaft. So präsentierten sich die Verhältnisse bis zum Untergang des Freistaates der Drei Bünde 1798.

Die auf Betreiben von Napoleon 1798 entstandene Helvetische Republik räumte mit dem alten System auf und schuf eine einheitliche Einwohnergemeinde, die alle Bewohner, die mindestens fünf Jahre in ein und derselben Ortschaft ansässig waren, als Schweizerbürger anerkannte. Diese konnten sich überall frei niederlassen und ein Gewerbe ausüben. Die Nutzungsberechtigung an den Gemeindegütern stand aber weiterhin lediglich den bisherigen Anteilhabern zu, die innerhalb der Einwohnergemeinde in privatrechtlichen Bürgerkorporationen zusammengefasst wurden. Die napoleonische Mediationsverfassung, die 1803 die Helvetische Republik ablöste, gab den Kantonen ihre Souveränität weitgehend wieder zurück. Einzig die Niederlassungs- und Gewerbebefreiheit der Schweizerbürger blieb bestehen. Als Aktivbürger einer Gemeinde galt von nun an nur noch, wer kraft Abstammung oder durch Einkauf Ortsbürger war. Im Jahre 1808 schuf unser Kanton auf gesetzlichem Weg ein umfassendes *Kantonsbürgerrecht*. Voraussetzung für dessen Erwerb war aber der Besitz des Bürgerrechts einer Gerichtsgemeinde.

Eine gewisse Besserstellung der Nichtbürger konnte erst 1848 erreicht werden. Doch bereits sieben Jahre später schloss das «Gesetz über die Niederlassung von Schweizerbürgern» vom 1. März 1853 die Niedergelassenen vom Mitanteil an den Gemeinde- und Korporationsgütern und sogar vom Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten aus, während ihnen zugemutet wurde, «alle Lasten gleich den Bürgern zu tragen». Eine solche Regelung vermochte nicht zu befriedigen, weshalb das Gesetz 1874 total revidiert und den veränderten Verhältnissen und Anschauungen angepasst werden musste.

Die Niederlassungsgesetz von 1874 blieb dann genau hundert und zehn Jahre in Kraft. Es räumte den Niedergelassenen Mitgenuss an den Gemeindegütern ein und gewährte ihnen nach einer Karenzfrist von drei Monaten das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten, soweit diese politische und verwaltungstechnische Fragen betrafen. Bezüglich rein ökonomischer Nutzungsfragen hingegen waren die Nichtbürger erst nach zweijähriger Niederlassung stimmberechtigt. Ausschliesslich den Bürgern vorbehalten blieben die Nutzung

der Gemeindegüter, die Befugnis zur Aufnahme ins Bürgerrecht, das Stimmrecht über Fragen des Armenwesens und über die Veräusserung von Gemeindegut. Schliesslich konnten die Bürger die Steuern für die Nutzung der Gemeindegüter durch Nichtbürger festsetzen. Die Auslegung dieses Gesetzes hat während seiner ganzen Geltungsdauer zu unzähligen Streitigkeiten geführt, hauptsächlich über die Frage, wer Eigentümer der Gemeindegüter sei.

Erst am 28. April 1974 wurde das Gemeindegesetz durch den Souverän angenommen. Gemäss Artikel 79 bezieht sich das ausschliessliche Eigentum der Bürgergemeinde auf die der bürgerlichen Sozialhilfe dienenden Grundstücke und Anstalten, auf die bei Inkrafttreten des Niederlassungsgesetzes 1874 fest zugewiesenen Bürgerlöscher, ferner auf die seither von den Bürgern erworbenen Grundstücke sowie auf das Nutzungsvermögen der Bürgergemeinde. Das bisherige Veräusserungsrecht bezüglich Gemeindegrundstücken wurde durch ein Zustimmungsgesetz zu deren Verkauf ersetzt.

Diese Regelung wahrt die Interessen der Bürgergemeinden in angemessener Weise, möchte ich als ehemaliger Bürgermeister von Bonaduz meinen, und wird allgemein als ausgewogener Kompromiss betrachtet. Um der Rechtsunsicherheit nicht Vorschub zu leisten, wurde für die Eigentumsausscheidung zwischen Bürgergemeinde und politischer Gemeinde in Artikel 103 eine Frist von 10 Jahren gesetzt, die ja nunmehr bereits verstrichen ist. Leider haben verschiedene Bürgergemeinden diese 10-jährige Ausscheidungsfrist, aus welchen Gründen auch immer, trotz mehrmaligen Hinweisen des kantonalen Vorstandes, versäumt.

Zusammenfassend können wir feststellen, dass in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts überall in der Schweiz der Kampf um die Privilegien der Bürger entbrannte. In den meisten Kantonen der Deutschschweiz obsiegte damals die Auffassung, den ortsansässigen Bürgern seien aufgrund ihrer durch Generationen vermittelten Verbundenheit mit der Heimatgemeinde gewisse Vorrechte bei der Nutzung des Gemeindevermögens zuzubilligen.

## **Heutige Bedeutung und Aufgabenkreis der Bürgergemeinden – Revision der Kantonsverfassung**

Und wie sehe ich persönlich die Zukunft unserer Bündner Bürgergemeinden? Aufgrund dieser geschichtlichen Entwicklung ist die innere Ausgestaltung der Bürgergemeinden sehr vielfältig und reicht von lähmender Passivität hin bis zu zukunftsweisenden politischen Entscheidungen für die Gemeinschaft Gemeinde. In Gemeinden und Taltschaften, in denen aufgrund der wirtschaftlichen «Nicht-Entwicklung» die Bevölkerungskurve leider einen klaren Abwärtstrend aufweist und kaum Zuwanderungsgewinne aufzuzeigen vermag, ist das Interesse an der Erhaltung der Bürgergemeinde gering. Dieses Nichtinteresse wird noch geschürt durch die verpasste Güterausscheidung zwischen Bürgergemeinde und politischer Gemeinde während der oben erwähnten 10-jährigen Übergangsfrist (1974–1984). Die resignierende Feststellung, die ich aus kleineren Gemeinden hin und wieder zu hören bekomme, dass man bei der Besetzung der Ämter der politischen Gemeinde grösste Schwierigkeiten hatte, man könne sich doch nicht auch noch den «Luxus» eines Bürgerrates leisten, da überdies praktisch die allermeisten Einwohner auch Bürger seien! Für diese aufgeführten Gründe müssen wir Föderalisten Verständnis entgegenbringen!

Bekanntlich wird seit Jahren intensiv an der Neufassung unserer Kantonsverfassung gearbeitet und richtigerweise auch über die Existenzberechtigung der Bürgergemeinde nachgedacht. Aber ebenso kommt die Verfassungskommission in ihrem Entwurf der Regierung zu einer positiven Formulierung zugunsten der Bürgergemeinde. Art. 68 soll danach lauten:

1. Die Bürgergemeinden setzen sich aus den Gemeindebürgerinnen und -bürgern mit Wohnsitz in der Gemeinde zusammen.
2. Aufgaben und Organisation der Bürgergemeinden richten sich nach dem Gesetz.

Und auch die Regierung führt in ihrer Botschaft an den Grossen Rat vom 15. Januar 2002 auf S. 526 ff u.a. aus:

Abgesehen von einer redaktionellen Bereinigung übernimmt die Regierung in diesem Punkt (Bürgerge-

meinde [Art. 62 VE]) den Vorschlag der Verfassungskommission.

Aufgrund des eidg. und kant. Rechts obliegt die öffentliche Fürsorge seit 1979 den politischen Gemeinden. Die Aufgaben der Bürgergemeinde richten sich im Wesentlichen nach Art. 81 gem. Gesetz; dazu gehören beispielsweise die Einbürgerungen und die Verwaltung des im Eigentum der Bürgergemeinde stehenden Bodens.

Allerdings zeigen die Erfahrungen und die erwähnten Eingaben auch, dass die Bürgergemeinden ihre Mittel zur Förderung von Projekten von allgemeinem Nutzen einsetzen. Nicht unproblematisch ist die Situation jedoch in den Gemeinden, in denen das Vermögen primär im Eigentum der Bürgergemeinde liegt, da hier faktisch nur ein Teil der stimmberechtigten Wohnbevölkerung über die zukünftige Entwicklung der Gemeinde bestimmen kann. Immerhin bestehen klare Bemühungen, durch eigentliche Einbürgerungsaktionen die personelle Grundlage der Bürgergemeinden zu erweitern, um diesen eine bessere demokratische Legitimation zu verschaffen.

Im Allgemeinen kann den Bürgergemeinden keine schlechte Verwaltung des Vermögens vorgeworfen werden; in verschiedenen Gemeinden funktionieren sie gut. Daher besteht für die Regierung kein Grund, mit der neuen Kantonsverfassung die Bürgergemeinden aufzuheben. Ein Auflösen der Bürgergemeinde und ein Zusammenlegen von deren Verwaltung mit jener der politischen Gemeinde, wie dies verschiedene Bürgergemeinden bereits getan haben, dürfte in vielen Fällen sachgerecht und angezeigt sein. In diesem Fall übt die politische Gemeinde die eigentlich der Bürgergemeinde zustehenden Befugnisse aus. Diese Entwicklung soll nach Ansicht der Regierung aber auf freiwilliger Basis erfolgen.

Folgerichtig ist in Art. 62 nebst der politischen Gemeinde (Art. 61) auch die Bürgergemeinde als Gemeindeart aufgeführt.

In Ergänzung zu den regierungsrätlichen Ausführungen können wir noch beifügen: Unser kantonalen Verband zählt 109 Bürgergemeinden. Diese aktiven Bürgergemeinden übernehmen nebst ihren oben angeführten gesetzlichen Verpflichtungen u.a. folgende freiwilligen Aufgaben, die sie im Interesse einer zukunftsgerichteten Stadt- resp. Dorfgemeinschaft erfüllen:

- Kampf gegen den immer mehr um sich greifenden Pessimismus und
- gegen die Verunglimpfung von Tradition und Wertvorstellungen

- Rückbesinnung auf Werte wie Stabilität, soziale Sicherheit, erhaltenswerte Landschaft und die moralische Verpflichtung, sich nicht abzukapseln, sondern an der positiven Entwicklung ihres Bürgerortes aktiv mitzuwirken
- aktive Bodenpolitik
- Abtretung von Bürgerboden in Pacht oder im Baurecht an Private, Vereine oder öffentliche Hand für die sinnvolle Ausgestaltung der Infrastruktur
- Kulturförderung und
- Kontaktpflege mit den Behörden.
- Sinnvolle, zukunftsgerichtete Einbürgerungspolitik
- Gesetzeskonforme Vermögensverwaltung u.a. mehr.

Aus den dargestellten Bereichen werden in relativ vielen Bürgergemeinden, je nach den finanziellen Möglichkeiten, verschiedene dieser freiwilligen Aufgaben realisiert. Auch kennen wir Bürgergemeinden, die diesen gesamten Aufgabenkatalog im Interesse der politischen Gemeinde, d.h. zu deren finanziellen Entlastung und Förderung, im Laufe der Jahre vollumfänglich erfüllten!

Entscheidend scheint mir im Zeitalter der grossen Mobilität der Bevölkerung, dass wir Bürgerinnen und Bürger uns nicht als «Sonderbündler» gegenüber den Neuzugezogenen abkapseln, sondern deren Integration in unser Dorfleben positiv zu beeinflussen suchen. Wir Bürgerinnen und Bürger haben auch die Staatsbürgerpflicht, uns als verantwortungsbewusste Staatseinwohnerinnen und -einwohner auch für die Übernahme von Gemeinde-, Kreis-, Bezirks-, Kantons- und auch Bundesämtern zur Verfügung zu stellen, um unser Gedankengut bereits in die Entscheidungsgremien einfließen zu lassen und nicht erst bei Abstimmungen unserem Unmut mit einem trotzigem Nein Ausdruck zu verleihen.

*Schauen wir im Sinne einer positiven Lebenseinstellung zuversichtlich in die Zukunft unserer Bürgergemeinden!*