

Zeitschrift:	Bündnerisches Monatsblatt : Zeitschrift für bündnerische Geschichte, Landes- und Volkskunde
Herausgeber:	F. Pieth
Band:	- (1941)
Heft:	2
 Artikel:	Die Bündner Gemeinde
Autor:	Liver, Peter
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-397093

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: 12.01.2026

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

BÜNDNERISCHES MONATSBLATT

ZEITSCHRIFT FÜR BÜNDNER.
GESCHICHTE, LANDES- UND VOLKSKUNDE

HERAUSGEGEBEN VON DR. F. PIETH

→ ERSCHEINT JEDEN MONAT ←

Die Bündner Gemeinde.

(Nach einem Vortrag in der Bündner Unterstützungsgesellschaft Zürich
1936¹.)

Von Prof. Dr. Peter Liver, Küsnacht.

Die Gemeinde kann als Erscheinung verschiedener Formen der Vergesellschaftung betrachtet werden, nämlich als Nachbarschaftsverband, als Wirtschaftsgemeinde und als rechtlich-politische Institution. Als Nachbarschaftsverband ist sie gegeben, „wo immer Menschen infolge räumlicher Nähe in einer Gemeinsamkeit der Interessenlage stehen“ (Max Weber). Nach dieser Seite hin unterscheidet sich die Bündner Gemeinde nicht wesentlich von der Gemeinde irgendeines andern geographischen Raumes. Höchstens durch die Intimität der nachbarschaftlichen Beziehungen dürfte sie sich insofern auszeichnen, als sie zum größeren Teil einen sehr kleinen Verband darstellt und da als reine Bauerngemeinde eine ziemlich einheitliche Interessenlage aufweist.

Als Wirtschaftsgemeinde hat sie vor den Gemeinden der meisten andern Kantone den großen Umfang des wirtschaftlichen Substrates voraus. Alpen und Allmende, Wald und Wasser stehen im Eigentum der Gemeinde. Insbesondere gilt das neben der Allmende vom Wald. In Graubünden machen der Privatwald und vollends der Staatswald einen fast verschwindenden Bruchteil gegenüber dem Gemeindewald aus. Die Verfügung über die Wasserkräfte steht nur in Graubünden (neben dem Wallis) den

¹ Vgl. „N. Zch. Ztg.“ 1938 Nr. 708.

Gemeinden zu. Als ein besonderes und eigenartiges Recht der Bündner Gemeinde von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung ist noch das Weidrecht an sämtlichen Wiesen auf dem Gemeindegebiet, die sogenannte Gemeinatzung, zu nennen. Die Abschaffung dieser Einrichtung ist vom Kanton aus lange Zeit begünstigt worden; heute wird sie durch die kantonalen Rekursinstanzen (Kleiner und Großer Rat) bewußt geschützt. Es steht sogar die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die weitere Ausdehnung in Diskussion.

Die Erhaltung des Gemeindelandes in möglichst großem Umfang ist für die Bauernwirtschaft im Gebirge eine wirtschaftliche Notwendigkeit und wurde als solche von jeher auch anerkannt. Aus der Nutzung und Verwaltung der hier aufgezählten Bestandteile des Gemeindevermögens ergibt sich eine Fülle von Aufgaben, deren Erfüllung die Eigenart der Bündner Gemeinde zu einem guten Teil bestimmt.

Als Institution des Staatsrechts unterscheidet sich dagegen die Bündner Gemeinde kaum von der Gemeinde anderer Kantone. Durch die Kantonsverfassung ist ihr die Autonomie (Selbstverwaltung) garantiert.

Als Selbstverwaltungskörper erfüllt sie eine große Zahl von Aufgaben, die ihr vom Staat übertragen sind, in weitgehender Selbständigkeit. Hierin liegt aber nur ein gradueller Unterschied gegenüber anderen Kantonen. Es besteht in Graubünden wie anderwärts die rechtliche Möglichkeit, der Gemeinde diese Aufgaben auf dem Wege der Gesetzgebung zu entziehen. Die Gemeinde ist einerseits staatliche Anstalt, andererseits Genossenschaft. Soweit sie erstere ist, hängt ihre Existenz von der staatlichen Gesetzgebung ab. Als Genossenschaft (Eigentümerin von Wald und Weide) hat sie ihren eigenen, nicht im staatlichen Gesetz ruhenden Rechtsgrund. Weil dieses genossenschaftliche Element in der Bündner Gemeinde besonders stark ausgebildet ist, hat sie auch gegenüber dem Staat eine starke Eigenständigkeit.

Im Bündner Volk ist die Auffassung lebendig, daß die Gemeinde als solche ihr vom Staat unabhängiges Recht der Existenz habe. Nicht selten wird von den Gemeinden der Standpunkt vertreten, sie seien „souverän“ und, weil älter als der Staat, von diesem in ihrer Existenz unabhängig. Dieser Standpunkt ist in bezug auf die Gemeinde als Selbstverwaltungskörper nicht richtig. Aber er ist aus der historischen Tradition heraus sehr

leicht erklärlich. Der Kanton Graubünden ist erst seit dem Jahre 1854 ein Einheitsstaat. Der alte Freistaat Gemeiner Drei Bünde war die Vereinigung von 49 Gemeinden. Diese Gemeinden waren zwar auch nicht souverän im modernen Sinn des Begriffs. Aber es fehlte ihnen dazu eigentlich nicht viel mehr als die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit, welche nur dem Freistaat als solchem zukam. In der Ausübung staatlicher Hoheit nach innen waren diese Gemeinden selbständige, auch durch die einzelnen Bünde nicht wesentlich eingeschränkt. Insbesondere stand ihnen die Strafgerichtsbarkeit, das Recht über Leben und Tod, ohne jede Einschränkung zu. Darin sah man den Ausdruck staatlicher Selbstständigkeit, die im Galgen sichtbar in die äußere Erscheinung trat. Der alte bündnerische Landammann konnte als Oberhaupt eines Staates gelten.

Die Dezentralisierung im alten Freistaat ging so weit als überhaupt denkbar ist, ohne daß der Gesamtstaat den Charakter des Staates verlor. Sie ergab sich aus der geographischen Natur des Landes mit seinen vielen in sich geschlossenen Tälern und Talstufen, aus der ethnischen und sprachlichen Vielgestaltigkeit und nicht zuletzt aus dem so starken, ja ungestümen Willen zur reinen und direkten Demokratie, die nur im kleinen Raum verwirklicht werden kann. Alle diese Faktoren haben auch heute ihre Wirkung nicht verloren und sind bestimmd geblieben für den Aufbau des bündnerischen Staatswesens, insbesondere für das Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat. Von der Feudalzeit bis auf die Gegenwart ist das Gebiet des heutigen Kantons Graubünden in der politischen Organisation gekennzeichnet durch die Gliederung in kleine lokale Verbände. Und zwar ist das spätere dieser Gebilde jeweils kleiner als das frühere. Die feudale Herrschaft ist kleiner als die karolingische Hundertschaft, die Gerichtsgemeinde vielfach kleiner als das Herrschaftsgebiet eines Feudalherrn, die heutige politische Gemeinde kleiner als die Gerichtsgemeinde im alten Freistaat. Dieser setzte sich, wie gesagt, aus 49 Gerichtsgemeinden zusammen, der heutige Kanton Graubünden zählt 221 politische Gemeinden. In der Entwicklung vom Freistaat Gemeiner Drei Bünde zum Kanton Graubünden hat sich an Stelle der Gerichtsgemeinde, welche im allgemeinen eine Talschaft, Talseite oder Talstufe umfaßte, als Selbstverwaltungskörper die kleinste lokale Einheit, der Nachbarschaftsverband durchgesetzt. Die Nachbarschaft ist die dauerhafteste Form der

gesellschaftlichen Organisation. Staaten entstehen und vergehen; die Nachbarschaftsgemeinde bleibt. Sie ist, wo im räumlich umfassenderen, ihr übergeordneten Verband die zentripetale Kraft nachläßt, immer bereit, an dessen Seite zu treten.

Die alte bündnerische Gerichtsgemeinde hat als Kampforganisation in der Auseinandersetzung zwischen Feudalismus und Demokratie eine starke Lebenskraft bewiesen. Als aber im 17. und 18. Jahrhundert die demokratischen Rechte zum Objekt der finanziellen Ausbeutung wurden und Familieninteressen sich ihrer bemächtigten, erschlaffte jene Kraft. Dazu stellten sich neue Aufgaben. Die Gerichtsgemeinden konnten ihnen nicht mehr genügen. Der 1848 begründete eidgenössische Bundesstaat verlangte die einheitliche Organisation des Kantons, welche die bisherige Selbständigkeit der Gerichtsgemeinden aufheben mußte. Diese Verfassungsrevision, für welche die Zustimmung von zwei Dritteln der Gerichtsgemeinden erforderlich war, konnte erst im Jahre 1854 in einem dritten Anlauf zustandegebracht werden. Durch sie ging ein großer Teil der Kompetenzen der Gerichtsgemeinden auf den Kanton über. Man unterließ es damals, zu bestimmen, welcher lokale Verband Träger der Gemeindeautonomie sein solle, der an Stelle der Gerichtsgemeinde getretene Kreis oder die Nachbarschaft. So konnte die Nachbarschaft, welche wieder das stärkere soziale Eigenleben bewies, sich gegenüber dem Kreis durchsetzen. Dieser ist zu einem Gerichtsbezirk mit geringfügigen Verwaltungsaufgaben geworden.

Bald zeigte sich, daß diese Entwicklung recht schwere Mißstände zeitigte, nämlich eine Zersplitterung in allzu kleine Gemeinwesen. 70 Gemeinden zählen weniger als 150, 34 sogar weniger als 100 Einwohner. 1872 wurde bestimmt, daß Territorialhoheit notwendige Voraussetzung für die Anerkennung als Gemeinde sei. Dieses Erfordernis war absolut unzureichend. 1877/78 wurden vom Großen Rat Eingemeindungsversuche gemacht. Alle Gemeinden mit weniger als 150 Einwohnern und 100 000 Franken privatem und kommunalem Vermögen sollten der Eingemeindung unterliegen. Dagegen erhob sich jedoch in den Gemeinden eine entschiedene einmütige Opposition, vor welcher der Große Rat allzubald kapitulierte. Freilich war es ein Fehler, bloß auf die Einwohnerzahl und das Vermögen schematisch abzustellen. Ständerat P. C. Planta schlug damals vor, die niedere Polizei auf die Kreise zu übertragen, „welche – wie er

sagte – im Gegensatz zu der Ohnmacht unserer Zwerggemeinden allein die erforderliche Summe geistiger Kräfte besitzen“. Aber den richtigen Zeitpunkt hierfür hatte man, indem man die alte Gerichtsgemeinde hatte untergehen lassen, verpaßt.

So stehen wir heute noch vor der gleichen ungelösten Aufgabe; und heute ist es noch viel schwieriger, sie zu lösen. Insbesondere hat sich die finanzielle Lage der einzelnen Gemeinden inzwischen sehr stark differenziert, so daß der Kanton bei einer Eingemeindung den Finanzausgleich übernehmen müßte, wozu er nicht in der Lage ist. Je kleiner die Gemeinde ist, desto geringer sind im allgemeinen die geistigen und materiellen Kräfte, welche für die Lösung bedeutender Aufgaben eingesetzt werden können; wo die Gemeinde nur aus einigen wenigen Haushaltungen besteht, drängt sich auch die Notwendigkeit zu organisierter Tätigkeit im Dienste der Gesamtheit weniger auf. Die Gemeinde kann bestehen, ohne daß der Einzelne sich für sie einsetzt. So besteht die Gefahr, daß der Gemeinsinn allmählich erlischt und damit auch die Fähigkeit zur Betätigung in der Gemeindeverwaltung. Wie es eine obere räumliche Grenze für die intensive und sachverständige Teilnahme des Bürgers an den politischen Entscheidungen im Staat gibt, so gibt es auch eine untere räumliche Grenze, an der die Beschäftigung mit den Angelegenheiten der Gemeinde auf ein Minimum herabsinkt.

Wenn die obersten Behörden des Kantons es in dieser Hinsicht zu einer teilweisen Fehlentwicklung haben kommen lassen, so haben sie dafür eine andere, wohl die wichtigste Frage der Gemeindeorganisation, in vorbildlicher Weise zu lösen verstanden. Sie haben die Ausbildung des unglücklichen Dualismus zwischen politischer Gemeinde und Bürgergemeinde als Wirtschaftsgemeinde, der das Gemeindewesen der Schweiz seit dem 16. Jahrhundert beherrschte und heute noch keineswegs überwunden ist, zu verhindern vermocht. In Graubünden decken sich politische und Wirtschaftsgemeinde und bilden eine Einheit. Dies wäre freilich nicht möglich gewesen, wenn diese Einheit trotz zahlreichen Ansätzen zur Spaltung in Bürger- und Einwohnergemeinde nicht als Prinzip durch die Jahrhunderte hindurch anerkannt gewesen wäre. Die Siedlungs- und Wirtschaftsform unserer Bergdörfer hat es bedingt, daß jedem Bauernbetrieb Anteil an der Allmende, am Wald und wenn möglich an den Alpen erhalten werden mußte als notwendige Grundlage der Existenz, und

daß das Gemeindeland der Nutzung und Verwaltung des lokalen Wirtschaftsverbandes, der Nachbarschaft, unterstellt blieb und nicht in sogenannte Rechtsame, welche anderwärts als Zubehör der einzelnen Güter galten, aufgelöst wurde. Nur im Kolonisationsgebiet der freien Walser hat diese Verprivatisierung der gemeinen Mark da und dort erheblichen Umfang angenommen (Safien, Davos, St. Antönien). Die vielfach vertretene Ansicht, die Markgenossenschaft habe sich bei den freien Walsern am reinsten erhalten, ist unbegründet; das genossenschaftliche Element ist in Graubünden vielmehr den romanischen Nachbarschaftsgemeinden eigen. Bei den Walsern tritt der individualistische Zug viel stärker in Erscheinung. Das hängt in erster Linie mit der geographisch bedingten Eigenart ihrer Betriebsweise (Produktion für den Markt im Gegensatz zur Selbstversorgung im romanischen Gebiet) und mit der Ansiedlung in Einzelhöfen, welche auf die Kolonisationstätigkeit zurückzuführen ist, zusammen. Für das romanische Graubünden ist die Kontinuität zwischen der alten Markgenossenschaft und der heutigen Gemeinde gegeben. Die heutige Gemeinde als Wirtschaftsverband, als Genossenschaft, ist nichts anderes als die alte Markgenossenschaft. Diese stünde in ihrer Reinheit vor uns, wenn der Gemeinde die ihr vom Staate übertragenen Aufgaben entzogen würden. Freilich umfaßte die alte Markgenossenschaft als Organisation zur Nutzung und Verwaltung der gemeinen Mark da und dort je nach den geographischen Verhältnissen zwei bis drei und auch mehr Nachbarschaften. Bloß dem Eigentum nach konnten die gemeine Mark oder Teile davon auch einer Talschafts- oder Gerichtsgemeinde zustehen (Schams, Calancatal).

Wer dem Nachbarschaftsverbande angehörte, hatte auch vollen Anteil an der Nutzung der gemeinen Mark. Freilich schloß sich dieser Verband im 17. und 18. Jahrhundert gegen Hinter- und Beisässen ab, aber doch nicht in dem Maß und mit der Konsequenz, daß diese gegenüber dem vollberechtigten Nachbarn einen besonderen Verband gebildet hätten, wie die Bürger auf Grund der Armengesetzgebung im Gebiete der Eidgenossenschaft seit dem 16. Jahrhundert gegenüber der engeren Rechtsamegemeinde der vollberechtigten Grundeigentümer in einem besonderen, größeren Gemeindeverband zusammengeschlossen wurden. Immerhin bestand auch in Graubünden im 19. Jahrhundert die Gefahr eines ähnlichen Dualismus. Dieser Gefahr haben die Kantons-

behörden zunächst einmal mit dem vorbildlichen Gesetz über die Verwendung von Korporationsvermögen vom Jahre 1848 entgegengewirkt, in welchem jeder Gemeinde und jedem Kreis sowie überhaupt jeder Korporation zur Pflicht gemacht wurde, für den ungeschmälerten Bestand ihres Vermögens besorgt zu sein und es zu keinen Privatzwecken zu verwenden.

Durch das Niederlassungsgesetz vom Jahre 1874 wurde dann der Gemeindeverband den Niedergelassenen geöffnet². Sie wurden zu vollberechtigten Gemeindegliedern auch in bezug auf die Nutzung und Verwaltung des Gemeindevermögens. Dieses blieb, was es immer gewesen war, Eigentum der Gemeinde. Die Gemeinde aber umfaßt seit 1874 auch die Niedergelassenen. Den Bürgern wurden nur einzelne bestimmte Vorzugsrechte vorbehalten, zu deren Ausübung sie sich als Korporation des öffentlichen Rechts organisieren können.

Die Disentiser Klostervogtei der Grafen von Werdenberg-Heiligenberg 13./14. Jh.

Von Iso Müller, Disentis.

1. Hugo II. († 1305/09).

Der erste urkundlich bezeugte Vogt aus der Familie der Werdenberg-Heiligenberg ist Hugo II., der Einäugige. Wie schon sein Vater, Hugo I., war er ganz im Interesse der Habsburger tätig. Durch seine Großmutter Clementia von Kyburg war er ja mit denselben verwandt. In habsburgischen Diensten zog Hugo II. auch gegen seinen Stammesvetter, Abt Wilhelm von Montfort in St. Gallen, zu Felde. Hugo war es auch, der wiederum seinen Stammesvetter, Bischof Friedrich von Chur, in seinem Schlosse gefangen nahm. Später nahm er im Dienste König Albrechts an der Schlacht bei Göllheim teil (1298). Rücksichtsloses Machtstreben war sein Programm¹.

Als Disentiser Vogt begegnet er am 9. Februar 1285. Doch amtet für ihn sein Untervogt Gotschalk². Dieser schreibt im Namen

² Über die Geschichte des Niederlassungsgesetzes von 1874 vgl. P. Liver im Bündn. Monatsblatt 1940 S. 193 ff.

¹ Über die früheren Vögte siehe Jahresbericht der Hist.-Antiq. Gesellschaft von Graubünden 66 (1936) 241—252.

² Gotschalcus, per illustrem comitem Hugonem de Werdenberch in monasterio Disertinensi advocatus constitutus. Mohr, Cod. dipl. II.