Zeitschrift: Bündnerisches Monatsblatt : Zeitschrift für bündnerische Geschichte, Landes- und Volkskunde

Herausgeber: F. Pieth

Band: - (1947)

Heft: 1

Artikel: Die Bündner Gemeinde

Autor: Liver, Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-397298

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: 13.01.2026

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

Chur Januar 1947 Nr. 1

BÜNDNERISCHES MONATSBLATT

ZEITSCHRIFT FÜR BÜNDNER. GESCHICHTE, LANDES- UND VOLKSKUNDE

HERAUSGEGEBEN VON DR. F. PIETH

ERSCHEINT JEDEN MONAT

Die Bündner Gemeinde

Vortrag, zum Jubiläum des 75jährigen Bestehens des Bündnervereins Bern gehalten am 17. Mai 1946

Von Prof. Dr. Peter Liver, Bern

Wenn Staaten zusammenbrechen, erhebt sich überall die Frage nach den Grundlagen dauernder staatlicher Ordnung. Man sucht nach den Ursachen des Zusammenbruches. Man fragt nach den Gründen der Bewährung der Staaten, welche gesiegt haben, und der Staaten, welche sich behauptet haben. In dieser Diskussion wird auch die Bedeutung der Gemeinde im staatlichen Aufbau erörtert.

Adolf Gasser in Basel hat 1943 ein Buch geschrieben: „Gemeindefreiheit als Rettung Europas." Vor wenigen Wochen erschien die Schrift von Ernst Utzinger: „Die freie politische Gemeinde in der Schweiz und im Ausland." Gleichzeitig sind die Vorträge des 38. Schweizerischen Verwaltungskurses in St. Gallen unter dem Titel „Die Gemeindeautonomie" veröffentlicht worden.

Die autonome Gemeinde erscheint als die Verwirklichung wahrer Demokratie, als Schutz gegen despotische Allgewalt des Staates, als beste Garantie für die Auswirkung aller lebendigen Kräfte des Volkes zum Wohle der staatlichen Gemeinschaft und als notwendige Grundlage für eine reibungslose Durchführung staatlicher Aufgaben in der Lokalverwaltung.

Im Aufbau unseres Bundesstaates verwirklicht die Gemeindeautonomie das föderalistische Prinzip innerhalb der Kantone und gliedert die ältesten, auf der natürlichen Grundlage der Siedlung

gewachsenen, politischen Gemeinschaften dem staatlichen Organismus ein. Das genossenschaftliche Wesen der Gemeinde erhält dadurch seine Geltung im Staat, durchdringt diesen und bewahrt ihn vor der Überspannung seines Herrschaftsanspruches.

Das sind die großen Vorzüge der Gemeindeautonomie, die leuchtend hervortreten, wenn man den föderalistisch-genossenschaftlichen Volksstaat dem herrschaftlich organisierten zentralistischen Obrigkeitsstaat gegenüberstellt.

Wenn wir uns der Bündner Gemeinde zuwenden, werden wir uns nicht auf diese hohe Warte stellen, sondern ein bescheideneres Ziel verfolgen. Wir wollen versuchen, die Besonderheiten der bündnerischen Gemeinde innerhalb des schweizerischen Gemeindewesens festzustellen und sie aus der Eigenart der staatlichen Entwicklung Graubündens zu erklären.

Immer wieder sprechen wir von der Bündner Gemeinde und bringen damit zum Ausdruck, daß wir unsere eigene, von der zürcherischen, bernischen und st. gallischen Gemeinde verschiedene Gemeinde haben. Und zwar sehen wir diese Andersartigkeit vor allem in der größeren Unabhängigkeit vom Staat. Diese besteht in der Tat. Die Bündner Gemeinde ist das Produkt einer historischen Entwicklung, welche sich fast unbeeinflußt vom staatlichen Willen vollzogen hat. Deshalb weist das bündnerische Gemeindewesen seine reiche und auch wirre Vielgestaltigkeit auf. Deshalb prägt sich in ihm auch die Eigenwilligkeit und die Auflehnung gegen jede staatliche Aufsicht und Kontrolle aus.

I.

Der Kanton Graubünden umfaßt heute 221 Gemeinden. Es sind zum größten Teil Nachbarschaftsgemeinden, die aus den geschlossenen Dorfschaften bestehen, welche im alten Siedlungsgebiet vorherrschen. Zu einem kleineren Teil bestehen sie auch im romanischen Gebiet aus einer dörflichen Hauptsiedlung und angeschlossenen Dorfschaften oder Höfen. Charakteristisch für einzelne Walsertäler sind die Talgemeinden. Es sind Safien, Davos und Avers, während anderseits im Rheinwald jede Dorfschaft eine Gemeinde ist. Aber auch in romanischen Gebieten haben sich einzelne Gemeinden erhalten, die ganze Täler oder Talstufen umfassen, nämlich Mesocco, Poschiavo und Brusio, sowie im oberen Vorderrheintal die Gemeinden Tavetsch, Medels, Disentis und andere, deren jede mehrere Dorf- oder Hofsiedlungen umfaßt. Die

Höfe und Dörfer, welche zu einer Gemeinde gehören und eine dieser untergeordnete eigene Organisation aufweisen, nennt man Fraktionen.

Im ganzen gesehen aber ist in Graubünden schließlich die Nachbarschaft, die geschlossene kleine Siedelung der Romanen, zur Gemeinde geworden. Von den 221 Gemeinden zählen 59 weniger als 150, 34 sogar weniger als 100 Einwohner.

Die 221 Gemeinden sind zu 39 Kreisen zusammengefaßt, von denen einzelne wenige allerdings nur eine Gemeinde umfassen, nämlich Chur, Davos, Klosters, Avers, Poschiavo und Brusio.

Aber die Kreise sind bloß nach dem Wortlaut des Gesetzes Selbstverwaltungskörper. Sie sind Gerichts- und Vormundschaftsbezirke sowie Wahlbezirke für die Bestellung des Großen Rates. Die wenigsten von ihnen haben eigenes Vermögen.

Die 14 Bezirke sind reine Zivilgerichtssprengel.

So ist die Gemeinde, so klein sie sein mag, der einzige Selbstverwaltungskörper und steht in voller Unmittelbarkeit zum Kanton da.

II.

In der staatsrechtlichen Stellung der Bündner Gemeinde als Selbstverwaltungskörper besteht ein Wesensunterschied gegenüber den Gemeinden anderer Kantone nicht. Die Gemeinden sind in Graubünden wie anderwärts öffentlichrechtliche Gebietskörperschaften, denen das Recht der Selbstverwaltung nur in den Schranken der Gesetzgebung des Bundes und des Kantons zusteht. Der Kanton ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung jede Aufgabe, welche er den Gemeinden übertragen oder überlassen hat, an sich zu nehmen und durch eigene Organe auszuführen. Durch Verfassungsänderung könnte der Gemeinde jede Ausübung staatlicher Gewalt entzogen werden. Die Stellung der Gemeinde als öffentlichrechtlicher Gebietskörperschaft beruht also ganz auf dem kantonalen Recht.

Aber für die rechtliche Stellung, welche die Gemeinde tatsächlich hat, kommt es nicht darauf an, sondern auf den Umfang der Autonomie, welcher ihr nach der bestehenden Verfassung und der bestehenden Gesetzgebung eingeräumt ist. Für die Sicherheit dieser Stellung ist entscheidend, wie stark der Wille des Volkes zur Behauptung der Gemeindeautonomie ist. Für die Unbeugsamkeit dieses Willens zeugen die Erfahrungen der Geschichte bis auf die allerjüngste Zeit.

Auch in der gesetzlichen Ordnung jedes Sachgebietes, das in die kantonale Zuständigkeit fällt, muß die Gemeindeautonomie respektiert werden. Wenn diese in Frage steht, wird der Große Rat plötzlich zur Gemeindevertretung und macht Front gegen den Kleinen Rat als Vertreter des Staates.

Die Verwaltungsgesetzgebung des Kantons überläßt den Gemeinden regelmäßig in der Anwendung und Ausführung weitgespannte Kompetenzen. Ganze wichtige Zweige des Verwaltungsrechtes, wie etwa das öffentliche Baurecht, sind vom kantonalen Recht überhaupt nicht erfaßt, sondern ganz der kommunalen Ordnung überlassen.

Sehen möchte ich auch den Regierungsrat, der es wagte, mit dem Vorschlag, die Verfügung über die Wasserkräfte durch Gesetz dem Kanton zuzuweisen, auch nur vor den Großen Rat zu treten! Und das wäre doch nur eine Ordnung, wie sie in fast allen anderen Kantonen besteht und als selbstverständlich betrachtet wird.

Die Gemeinden sind dann – um nur noch ein Beispiel zu nennen – auch völlig frei in der Gestaltung der Bußbestimmungen, welche sie in ihre Gesetze, Verordnungen und Reglemente aufnehmen. Sie sind frei in deren Anwendung durch Bußurteile; die Vollstreckung ist ebenfalls Gemeindesache. Eine staatliche Aufsicht kann lediglich im Beschwerdeverfahren ausgeübt werden. Eine Bestimmung wie der Art. 4 des bernischen Gesetzes über das Gemeindewesen, welcher die von den Gemeinden ausgesprochenen Bußen auf 50 Fr. begrenzt (gemäß Wiederherstellungsgesetz von 1937 200 Fr.), wäre in Graubünden undenkbar.

III.

Aber selbst wenn in Graubünden eine so intensive zentralistische kantonale Gesetzgebung und Verwaltung wie in irgendeinem Kanton möglich wäre, bliebe die Gemeinde doch in ihrer Existenz unerschüttert. Sie wäre auch dann noch die Bündner Gemeinde, diese eigenständige, vom stärksten Unabhängigkeitssinn erfüllte Gemeinschaft. Wieso? Weil sie nicht in erster Linie staatliche Anstalt ist, sondern Genossenschaft. Genossenschaft ist sie gewesen, bevor sie zum staatlichen Selbstverwaltungskörper geworden ist. Genossenschaft würde sie bleiben, wenn der Kanton sich zentralistisch organisieren oder einen anderen Selbstverwaltungskörper bilden, z. B. den Kreis zu diesem machen würde.

Als Genossenschaft ist die Gemeinde Eigentümerin des grö-

ßeren Teils von Grund und Boden des ganzen Kantons. Der Wald in seiner gewaltigen Ausdehnung gehört zu 90% den Gemeinden. Von den 822 Alpen Graubündens mit ihrer ebenfalls mächtigen Fläche sind ungefähr 70% Gemeindealpen; nur zu 18% stehen sie im Eigentum von privaten Genossenschaften und zu 9% von privaten Einzelpersonen. Dazu kommen die Allmenden, die sich im alten romanischen Siedlungsgebiet in ansehnlicher Ausdehnung erhalten haben und sich als Weideland meistens an den Berglehnen vom Dorfe weg hinaufziehen bis zu den Alpen. Dann ist noch die Gemeinatzung zu erwähnen, das Weiderecht der Gemeinde an allen privaten Wiesengrundstücken auf ihrem Gebiet. Sie wird noch in großen Teilen des Kantons zu bestimmten Zeiten im Frühling und Herbst ausgeübt. Alles Vieh, das mit auf Gemeindegebiet geerntetem Futter gewintert wird, tummelt sich gemeinsam auf den Wiesen der Privaten.

So lebt in der Gemeinde des romanischen – einschließlich des ehemals romanischen, aber nun deutschsprachigen – Gebietes die Markgenossenschaft des Mittelalters in voller Kraft weiter. Auf ihr beruht die vom Staate unabhängige Existenz der Bündner Gemeinde. Sie ist es, die den Gemeinden auch die finanzielle Selbständigkeit ermöglicht.

Der Siedlungsraum und die Siedlungsweise der deutschen Walliser, der Walser, dagegen boten in der Regel die Voraussetzungen für den Bestand von Markgenossenschaften nicht in gleicher Weise. Die markgenossenschaftliche Verfassung ist in Graubünden nicht, wie unsere älteren, germanistisch eingestellten Historiker anzunehmen geneigt waren, bei den Walsern zu Hause, sondern bei den Romanen. Am deutlichsten zeigt dies Davos, die größte Walsergemeinde. Nicht nur die Alpen und Allmenden stehen da in privatem Eigentum, sondern auch der Wald. Wäre Davos eine Bauerngemeinde geblieben, könnte es heute zu den armen Gemeinden gehören, deren jährliches Defizit vom Kanton getragen werden muß.

Weil die Gemeinde im weit überwiegenden Teil des Kantons Eigentümerin allen Grund und Bodens außer den privaten Grundstücken ist, besteht von alters her die Vermutung, daß aller Boden, an dem nicht Privateigentum nachgewiesen ist, im Eigentum der Territorialgemeinde steht. Diese Vermutung ist im bündnerischen Civilgesetzbuch von 1862 gesetzlich niedergelegt und ins Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch übernommen worden. Ihr zufolge wurden auch die Gewässer als Eigentum der Terri-

torialgemeinden erklärt. Im Jahre 1862 wäre der Versuch, ihre Ausnutzung wie die Jagd und Fischerei als staatliches Regal zu erklären, wahrscheinlich nicht auf unüberwindliche Opposition gestoßen; heute wäre er, wie bemerkt, völlig aussichtslos. Nicht nur, weil die Verfügung über die Wasserkräfte für viele Gemeinden von entscheidender finanzieller Bedeutung ist, sondern vor allem auch weil es für den Bündner ein unerträglicher Gedanke ist, die Existenz von ganzen Gemeinden und Talgemeinschaften in die Hand der Regierung zu legen.

IV.

In der Markgenossenschaft liegt die starke reale Grundlage der Bündner Gemeinde und ihrer Autonomie. Aber auch der eigenwillige Unabhängigkeitssinn, welchen die Gemeinde dem Kanton gegenüber immer an den Tag gelegt hat, wurzelt tief in der historischen Tradition. Es ist ja allgemein bekannt, daß der Kanton Graubünden erst in der Mitte des letzten Jahrhunderts in langem mühsamem Ringen mit den Gemeinden seine staatliche Einheit gewonnen hat. Der neue Staat konnte hier nicht wie in anderen Kantonen das Volk für sich gewinnen, indem er ihm Freiheitsrechte zusicherte; es war umgekehrt. Die Gemeinde hatte alle Freiheit, und die staatliche Einheit konnte nur aufgerichtet werden durch die Beschränkung der Selbstherrlichkeit der Gemeinden. Die Gemeinde war ja in Graubünden bis dahin nicht ein Selbstverwaltungskörper, sondern ein Staatswesen, dem mit viel mehr Recht Souveränität zugeschrieben werden kann als den heutigen Kantonen, die in der Bundesverfassung souverän genannt werden. Die Gemeinde war im alten Freistaat Gemeiner III Bünde zwar der Rechtsform nach Glied eines Bundesstaates. Die außenpolitische Handlungsfähigkeit fehlte ihr vollständig. Aber der Gesamtstaat war nur die Hilfsorganisation, in der sich die Gemeinden zusammengeschlossen hatten zur Behauptung der Unabhängigkeit gegen außen und zur Beherrschung der Untertanen im Veltlin.

Träger aller anderen staatlichen Rechte und Aufgaben waren die Gemeinden; auch durch Zugehörigkeit zu den einzelnen Bünden waren sie nicht wesentlichen Beschränkungen ihrer inneren Hoheit unterworfen. Auch wo sie dem Bund, wie im Oberen oder Grauen Bund, die Appellationsgerichtsbarkeit in Zivilsachen einräumten, entschieden sie völlig souverän über Leben und Tod durch

Ausübung der Kriminalgerichtsbarkeit. Der eigene Galgen war das Symbol ihrer obersten Gewalt.

Aber diese Gemeinde, die souveräne Gemeinde des Freistaates Gemeiner Drei Bünde, war nicht die kleine Einheit, welche die heutige Gemeinde darstellt. Es gab nicht etwa über 200 Gemeinde-Staatswesen. 49 Gemeinden, verteilt auf die drei Bünde, sind es gewesen, die im Jahre 1524, nachdem sie bereits alle miteinander direkt oder indirekt verbunden waren, den Bundesvertrag schlossen, welcher die Verfassung des Gesamtstaates gebildet hat. Diese Gemeinden waren die Gerichtsgemeinden. Wenn ich im folgenden von der Gemeinde im alten Freistaat Gemeiner Drei Bünde und von der Gemeinde der Zeit bis 1850 rede, ist damit die Gerichtsgemeinde gemeint. Die lokalen Verbände, welche räumlich den heutigen politischen Gemeinden entsprechen, hießen Nachbarschaften.

V.

Der Drei-Bünde-Volksstaat ist hervorgegangen aus dem vielgestaltigen Komplex der rätischen Feudalherrschaften. Diese sind nicht durch eine revolutionäre Befreiungstat vernichtet und durch eine neu geschaffene Organisation des Volkes ersetzt worden. Jede Talschaft, ja vielfach auch jede kleinere Einheit innerhalb einer Talschaft hat ihre eigene Befreiungsgeschichte. Verschieden sind die Ausgangspunkte, verschieden die Geschehnisse, verschieden die Mittel, mit denen das Ziel erreicht wurde: Übernahme der staatlichen Aufgaben durch die Organisationen des Volkes, nämlich des Landfriedensschutzes, der Landesverteidigung, des Straßenbaues und Warentransportes; gewaltsame Auseinandersetzung; gut- und bösgläubige Ersitzung; Ausnutzung der finanziellen Nöte der Herren und Ablösung der feudalen Rechte; Widersetzlichkeit bis zum Überdruß für die Herren, Rechtsstreitigkeiten und Loskauf.

Verschieden von Tal zu Tal ist auch der Zeitpunkt, in dem das Ziel erreicht wurde. Es gab Gemeinden, in denen die feudalen Herrschaftsrechte im 15. Jahrhundert beseitigt waren, daneben andere, in denen erst die Französische Revolution ihr Ende herbeiführte.

So sind die feudalen Herrschaften, von innen heraus allmählich ausgehöhlt, der Volksherrschaft erlegen. Aus ihnen sind dadurch freie Gerichtsgemeinden geworden. Die herrschaftlichen Gerichte aber waren in Rätien nicht Ortsherrschaften, welche bloß einzelne

Dörfer umfaßten. Ihre Gebiete waren ganze Täler, Talseiten oder Talstufen. Sie wurden zu Territorien der Gemeinden. Die alte bündnerische Gerichtsgemeinde deckte sich räumlich im allgemeinen mit der feudalen Herrschaft, aus der sie hervorgegangen ist. In der heutigen Organisation des Kantons Graubünden ist es die Kreiseinteilung, in der die Grenzen der alten Herrschaften und Gerichtsgemeinden noch am besten sichtbar sind.

Wenn aber die alten Gerichtsgemeinden in Graubünden zu politischen Gemeinden geworden wären, wäre Graubünden heute nicht das Land der 221 Gemeinden, sondern das Land der starken Talgemeinden.

Aber die Entwicklung ist einen anderen Weg gegangen. Eine politische Organisation im größeren Raum, die nicht durch einen machtvollen einheitlichen Willen zusammengehalten wird, löst sich gar leicht in ihre kleinen lokalen Einheiten auf. Das zeigt die mittelalterliche Verfassungsgeschichte der Schweiz deutlich genug. Auch in Rätien vollzieht sich dieser Aufteilungsprozeß von der fränkischen Zeit an in verschiedenen Phasen und Erscheinungsformen. Die großen fränkischen Zentenen zerfallen in die zahlreichen feudalen Herrschaften. Die Gegenbewegung, welche mit der Territorialbildung einsetzt, kommt nicht zum Ziel. Parallel geht die Auflösung der großen Talkirchspiele in die kleineren Kirchspiele des ausgehenden Mittelalters; sie schreitet weiter zur Orts-Kirchgemeinde.

Die Bildung der drei Bünde und ihr Zusammenschluß zum Gesamtstaat hat dann wieder großräumigere, wenn auch nur lose organisierte politische Einheiten geschaffen. Solange die Gerichtsgemeinde noch die Kampfgemeinschaft des Volkes in der Auseinandersetzung zwischen Feudalismus und Demokratie gewesen ist, bedurfte sie der Einheit und hat sie auch bewahrt. Sobald aber die Notwendigkeit des Zusammenschlusses gegen einen Gegner nicht mehr bestand, machten sich Auflösungstendenzen geltend. Als die Gerichtsgemeinde sich auf die Ausübung ihrer Hoheit nach innen zurückziehen konnte, wurde ihr Leben bald immer mehr erfüllt von den lokalen Gegensätzen und Reibereien. Die einzelnen Nachbarschaften oder Gruppen von Nachbarschaften stritten sich um ihre Stellung in der Gemeinde, um die Besetzung der Gemeindeämter, der Veltlinerämter, um den Erlös aus der Vergebung dieser Ämter, um den Anteil an den Geldern, welche fremde Mächte und der Gesamtstaat verteilten.

Die Tendenz zu einer Umbildung der Gemeinde in eine Verbindung der Nachbarschaften machte sich bemerkbar, am frühesten im Oberengadin, wo sogar die Gemeindeabstimmungen nachbarschaftsweise durchgeführt wurden. Die Nachbarschaft gewann so auch in der politischen Organisation ihre eigene Stellung und Bedeutung, die sie vordem nie gehabt hatte.

Die Nachbarschaft war vordem eine reine Wirtschaftsgemeinde gewesen. Einerseits war sie grundherrliche Hofgemeinde, andrerseits aber freie Markgenossenschaft gewesen, welche die gemeine Mark nutzte und verwaltete, mochte das Eigentum an ihr, auch noch in der Neuzeit, manchenorts bis tief ins 19. Jahrhundert, der ehemaligen Talgemeinschaft oder der noch bestehenden Gerichtsgemeinde zugeschrieben werden. Mit ihr war die bäuerliche Existenz des Einzelnen am engsten verknüpft.

Sie trat dem Einzelnen zuerst als Trägerin eigenen Vermögens entgegen. An ihr kam ihm deshalb zum erstenmal zum Bewußtsein, daß es Verbände gibt, welche Subjekte von Rechten sind, von Rechten also, die nicht gemeinschaftliche Rechte der Mitglieder sind. Die Nachbarschaft als Wirtschaftsgemeinde ist der erste und einzige Verband, der auf dem Lande zur juristischen Person aufsteigt, während die Gemeinde nicht als solche gilt.

Die Gemeinde ist nicht Trägerin von eigenen Vermögensrechten. Was ihr aus Geldern des Gesamtstaates und an eigenen Einkünften zufließt, wird an die Nachbarschaften weiterverteilt. Die Nachbarschaft aber bildet daraus eigenes Vermögen. Sie erwirbt Liegenschaften, sie gewährt Darlehen an ihre Angehörigen. Sie übernimmt als Kreditgenossenschaft die Aufgaben der heutigen Kantonalbank. Das hat schon Muoth in seiner Abhandlung über die Gemeinde Tavetsch festgestellt.

Die Steuern, welche von der Gemeinde erhoben werden (mitunter, besonders zur Deckung von militärischen Aufwendungen, konnten es eigentliche Vermögensabgaben sein), wurden von ihr nicht gegenüber dem Einzelnen veranlagt, sondern auf die Nachbarschaften geschnitzt. Diesen blieb es überlassen, wie sie ihren Anteil aufbringen wollten. Sie allein traten dem Einzelnen als Steuerfiskus gegenüber.

Die Nachbarschaft hatte auch das stärkste soziale Eigenleben. Namentlich in der eng geschlossenen romanischen Dorfgemeinde bilden die Einwohner einen durch die intensivsten und mannigfachsten Beziehungen geschlossenen und homogenen Ge-

sellschaftskörper. Es sind nicht nur die Bindungen der genossenschaftlichen Marknutzung und die gemeinsamen Interessen, welche gegenüber den Nachbargemeinden wahrzunehmen sind, es ist auch die Gemeinschaft des täglichen Umganges, des geselligen und des kirchlichen Lebens.

Der Nachbarschaftsverband ist die dauerhafteste gesellschaftliche Organisation. Staaten entstehen und vergehen; die Nachbarschaftsgemeinde bleibt. Die räumlich umfassenderen, ihr übergeordneten Verbände sind dem Wechsel unterworfen. In Zeiten ihrer kraftvollen Entfaltung nehmen sie die staatlichen Aufgaben an sich. Die Nachbarschaftsgemeinde zieht sich auf ihr eigenstes genossenschaftliches Wirkungsfeld zurück. Wenn aber in den größeren Verbänden die gemeinschaftsbildenden Kräfte nachlassen, wenn diese Verbände erstarren und ihren Aufgaben nicht mehr gewachsen sind, ist die Nachbarschaftsgemeinde immer da und immer bereit, an ihre Stelle zu treten.

So war es auch in Graubünden.

Die Gerichtsgemeinde war in den Zeiten des Kampfes um die Freiheit und Selbstbestimmung des Volkes stark geworden und lebendig gewesen. Im 17. und 18. Jahrhundert verkümmern ihre aufbauenden Kräfte. Die demokratischen Rechte wurden zum Objekt der finanziellen Ausbeutung. Die Volksgunst wurde von Agenten fremder Mächte mit Geld erkauft. Landsgemeinden wurden den Interessen der führenden Familien dienstbar. Veltlinerämter wurden an den Meistbietenden vergeben.

Immer aber waren die Gemeinden darauf bedacht, ihre Souveränität gegenüber dem Gesamtstaat, unbekümmert um die üblen Auswirkungen dieser Einstellung, zu wahren.

Neue Aufgaben stellten sich. Dem Gesamtstaat verweigerten die Gemeinden die Kompetenz zu ihrer Erfüllung. Sie selbst versagten gegenüber diesen Aufgaben jämmerlich. In diesem Zerfallsprozeß behauptete jedoch die Nachbarschaft ihre Lebenskraft.

Der alte Freistaat war längst für den Untergang reif, als ihm von außen her das Ende bereitet wurde.

VI.

Als Glied des eidgenössischen Bundesstaates hat der Kanton den Gerichtsgemeinden die Kompetenzen abringen müssen, die zu seiner Existenz und Handlungsfähigkeit als Staatswesen notwendig waren. 1851 erfolgte die Einteilung des Kantons in Kreise und

Bezirke. 1854 gelang endlich die Revision der Verfassung, welche der Zustimmung von zwei Dritteln der Gemeinden bedurfte. Erst durch sie ist der Kanton zum einheitlich organisierten Staatswesen geworden. Die Souveränität des Volkes trat an die Stelle der Souveränität der Gemeinden.

Die Gerichtsgemeinden wurden ihrem Schicksal überlassen. Als sich der Kanton wieder um die lokale Selbstverwaltung zu kümmern anfing, waren die Gerichtsgemeinden zerfallen. Ihre Kompetenzen waren, soweit sie nicht an den Kanton übergegangen waren, den Nachbarschaften anheimgefallen. Diese haben das Erbe der Gerichtsgemeinden angetreten, nicht nur das materielle, sondern auch das geistige. Wie vordem die Gerichtsgemeinden, so fühlten nunmehr sie sich als souverän und als berechtigt, ihre Souveränität dem Kanton entgegenzuhalten und sich um seine Weisungen möglichst wenig zu kümmern.

Zu spät kam den kantonalen Behörden die Einsicht, daß der Zerfall der Gerichtsgemeinden und der Übergang ihrer Selbstverwaltung an die kleinen und kleinsten Nachbarschaftsverbände schwere Nachteile hatte. Aber diese Verschiebung konnte nicht mehr rückgängig gemacht werden.

Ständerat P. C. Planta machte den Vorschlag, die niedere Polizei, das ist die bündnerische Bezeichnung für die Tätigkeit der Gemeinde im übertragenen Wirkungskreis, auf die Kreise zu übertragen. Diese – sagte er – besäßen im Gegensatz zu unseren Zwerggemeinden allein die erforderliche Summe geistiger Kräfte.

Aber dafür war es im Jahre 1877/78 bereits zu spät. So versuchte man es denn mit der Eingemeindung. Aber auch davon mußte man abstehen. Die Gegenwehr war bei allen betroffenen Nachbarschaften gleich heftig und entschieden. Eine der kleinsten Gemeinden (sie hatte damals – und heute wieder – 65 Einwohner) hat dem Kleinen Rat in einer trefflich abgefaßten Eingabe ihren Standpunkt klargemacht: Sie habe existiert, lange bevor es einen Kanton gegeben habe; sie sei eine souveräne Bündner Gemeinde und bestreite dem Kanton jede Befugnis, über ihre Existenzberechtigung zu entscheiden; übrigens habe sie ihre privaten und öffentlichen Verpflichtungen bis jetzt so gut erfüllt wie irgendeine andere Gemeinde und bedürfe keiner Hilfe und keiner Aufsicht seitens des Kantons. Das war deutlich. Zufällig war dies eine Gemeinde, welche damals und bis zum heutigen Tag einwandfrei verwaltet wird und ihre Aufgaben in schönem Gemeinsinn erfüllt.

Graubünden blieb also der Kanton mit den 221 – damals 225 – Gemeinden.

Damit mußten sich die kantonalen Behörden abfinden. Daran ist auch heute nicht viel zu ändern. Durch die Bildung von Gemeindeverbänden zur Erfüllung bestimmter Aufgaben, die über die Kraft der einzelnen Gemeinde hinausgehen – Zweckverbände –, kann eine gewisse Korrektur am ehesten erzielt werden.

Wenn der Kleine und der Große Rat weiterhin untätig geblieben wären, hätten wir aber heute nicht nur 221 Gemeinden, sondern vielleicht deren 300. Denn die einmal in Gang gekommene und ungehemmt fortgeschrittene Entwicklung drängte weiter. Wie sie sich an den Gerichtsgemeinden vollzogen hatte, drohte sie sich auch an den Nachbarschaftsgemeinden zu vollziehen, welche sich aus mehreren Siedlungen zusammensetzten. Die Fraktionen wollten selbständige Gemeinden werden! Da endlich hat der Kanton Einhalt geboten. Die Rekurspraxis des Kleinen und des Großen Rates der letzten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts ist erfüllt von der Auseinandersetzung zwischen den Gemeinden und ihren Fraktionen. Die Verselbständigung der bestehenden und die Bildung von neuen Fraktionen ist durch sie konsequent und zielbewußt unterbunden worden. Wenigstens diese letzte Auswirkung des extremsten bündnerischen Partikularismus konnte verhindert werden.

VII.

Wenn da von einer Fehlentwicklung die Rede sein mußte, so darf dann für eine andere, ebenso wichtige Seite des Gemeindewesens festgestellt werden, daß Graubünden von einer Fehlentwicklung, welche in den Kantonen des deutschschweizerischen Mittellandes eingetreten ist, bewahrt werden konnte.

In Graubünden ist die Einheitsgemeinde gerettet worden. Die Bündner Gemeinde ist eine Einheitsgemeinde! Ihre Einheit ist nicht absolut, aber sie besteht doch hinsichtlich ihrer entscheidenden Funktion. Auch in Graubünden besteht innerhalb der politischen Gemeinde die Bürgergemeinde als Korporation des öffentlichen Rechtes. Aber die Alpen, Weiden und Wälder sind nicht Bürgergut, sondern Gemeindevermögen. Alle Gemeindeeinwohner sind nutzungsberechtigt, haben teil an den Gemeindeutilitäten, wie man in Graubünden sagt.

Daß es so ist und hoffentlich so bleiben wird, trotz aller reaktionären Bestrebungen, welche sich heute wieder ans Licht

wagen, ist eine bewunderungswürdige Tat der kantonalen Volksgesetzgebung, das Verdienst der wirklich liberalen Politik, die von den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts an für einige Jahrzehnte in Graubünden von der großen Mehrheit des Volkes bis tief in die katholischen Kreise hinein getragen war.

Das Niederlassungsgesetz vom Jahre 1874, das unter der Führung des bedeutendsten bündnerischen Staatsmannes seiner Zeit, Nationalrat Andreas Rudolf Planta, zustandegekommen war, hat die Bündner Gemeinde vor dem Zerfall in zwei einander entgegengesetzte Körperschaften, eine Bürgergemeinde und eine Einwohnergemeinde, gerettet.

Der von Planta verfaßte Bericht der Vorberatungskommission zur Revision der bündnerischen Niederlassungsordnung von 1853, welcher die Motive zum Niederlassungsgesetz enthält, umschreibt das Ziel und die Grundgedanken des neuen Gesetzes in klaren, von seltenem Weitblick und tiefer Einsicht zeugenden Ausführungen. Er setzt sich besonders eingehend mit den Gemeindeverhältnissen anderer Kantone auseinander. Er hebt hervor, daß diese beherrscht seien von dem Dualismus zwischen einer Bürgergemeinde, die im alleinigen Besitz des althergebrachten Gemeindevermögens stehe, und einer Einwohnergemeinde mit politischen Rechten und Pflichten, aber ohne Gemeindevermögen.

„Wir – sagt Planta – glaubten vor allem auf eine möglichst einheitlich organisierte Gemeinde lossteuern zu sollen.“ „Wohl nirgends müßte die Einführung des gleichen Systems, dieser schädliche Dualismus, so nachteilig wirken wie gerade bei uns.“

Im Abschied des Großen Rates an das Bündner Volk heißt es:

„Der durchschlagende Grund für die Gewährung so weitgehender Nutzungs- und Stimmrechte an die Niedergelassenen liegt aber in der Absicht, einen einheitlichen Fortbestand und Ausbau unserer Gemeinden zu ermöglichen, im Gegensatz zu den nachteiligen, verderblichen Zuständen, wie sie in anderen Kantonen sich herausgebildet haben, wo durch eine Ausscheidung der Gemeindeangelegenheiten in solche mehr politischer Natur und in solche ökonomischer Natur sogenannte Einwohnergemeinden mit ganz getrennter Verwaltung entstanden sind, eine Einrichtung, welche bei den vielen kleinen Gemeinden unseres Kantons geradezu undenkbar wäre, und für die Entwicklung aller, auch der größeren, äußerst hinderlich sein müßte.“

Was mit dem Niederlassungsgesetz verhindert werden sollte

und verhindert worden ist, das ist die Bildung einer Einwohnergemeinde neben der alten Bürgergemeinde, wie dies in der übrigen Schweiz geschehen war und unter Berücksichtigung der dort bestehenden Zustände auch von der Bundesverfassung von 1848 als zulässig erklärt wurde, so daß auch die Kantonsverfassung vom Jahre 1854 diesen Irrweg für Graubünden offenhielt, indem da bestimmt war, durch Gesetz könnten Einwohnergemeinden neben den Bürgergemeinden geschaffen werden. Planta hat diesen Weg als Irrweg mit aller Deutlichkeit erkannt. Behörden und Volk sind ihm gefolgt. Der Irrweg ist nicht beschritten worden.

Die bestehende Bürgergemeinde ist durch Erteilung des Stimmrechts und der Nutzungsrechte am Gemeindevermögen zur politischen Gemeinde umgebildet worden. Die alte bürgerliche Gemeinde ist zur politischen Gemeinde geworden. Den Bürgern wurden bestimmte Vorzugsrechte vorbehalten, u. a. auch das ausschließliche Stimmrecht in Fragen, welche die Veräußerung von Gemeindevermögen betreffen. Von dieser bürgerlichen Befugnis heißt es im Bericht der Vorberatungskommission: „Überdies räumten wir der bürgerlichen Bevölkerung ausnahmsweise noch ein besonderes Gutheißungs- oder Verweigerungsrecht bei Veräußerungen von Gemeindeeigentümlichkeiten ein."

An diese Bestimmung und an die genannte Kompetenzbestimmung der Verfassung vom Jahre 1854, welche schon 1880 dahingefallen ist, klammern sich heute die Vertreter der Bürgerinteressen, welche aus dem Gemeindevermögen wieder Bürgergut machen möchten.

Jener Dualismus, welchen man mit dem Erlaß des Niederlassungsgesetzes von Graubünden für alle Zeiten fernhalten wollte, bestand tatsächlich in den Kantonen des Mittellandes.

Er hatte sich seit dem 16. Jahrhundert herausgebildet. Sein Anfang geht zurück auf die von der eidgenössischen Tagsatzung aufgestellten Grundsätze über die Armenunterstützungspflicht.

1491: Jedes Ort soll seine armen Leute selbst versorgen und verhindern, daß sie in andere Orte gehen.

1551: Es ist nun die Meinung der Obern, daß jedes Ort, jeder Flecken und jede Kirchhöre in der Eidgenossenschaft ihre armen Leute selbst nach Vermögen erhalten und denselben nicht gestatten solle, andern mit Betteln beschwerlich zu fallen.

Ausgeführt wurden diese Grundsätze durch die Bettelordnungen der einzelnen Orte. Durch diese wurden die Armen den Gemeinden, welche für sie zu sorgen hatten, d. h. ihnen eine Lebensmöglichkeit zu verschaffen hatten, damit sie ihr Leben nicht als Bettler fristeten, als Bürger zugewiesen. So entstand das Gemeindebürgerrecht. Aber vollberechtigte Gemeindegenossen, d. h. gleichberechtigte Teilhaber an den Gütern der Dorfmarkgenossenschaft wurden diese armen Bürger meistens nicht. Es bildeten sich innerhalb der Gemeinde engere Korporationen der Inhaber der Bauerngüter, Güterkorporationen. Vielfach wurden die Allmenden, welche diesen Korporationen zustanden, auch aufgeteilt, einerseits um den armen Bürgern das für ihre Behausungen und eine kleine Landwirtschaft nötige Land zuweisen zu können, anderseits aber auch, damit die ansässigen Bauern sich ihren Anteil am Gemeindeland definitiv sichern konnten.

Die Gemeindeordnung der Helvetik hat dann neben dieser alten Bürgergemeinde, welche als Armenunterstützungsverband bestehen blieb, die Einwohnergemeinden geschaffen, so daß nun zu dem Dualismus innerhalb der alten Gemeinde noch der Dualismus zwischen Bürgergemeinde und Einwohnergemeinde trat. Vom Eigentum und auch von der Nutzung des althergebrachten Gemeindevermögens blieben die Niedergelassenen ausgeschlossen.

Im Gebirge konnte sich diese Entwicklung nicht in gleicher Weise durchsetzen. Hier war die Nutzung von Alpen, Wald und Weide der Gemeinde eine Notwendigkeit für jeden Gemeindeeinwohner. Eine Aufteilung war aus den verschiedensten Gründen ausgeschlossen. Wohl schlossen sich auch in den Länderdemokratien die vollberechtigten Nachbarschaftsbürger im 17. und 18. Jahrhundert immer enger gegen alle Nichtbürger ab. Den Hintersässen und Beisässen wurde die Existenz hart und das Leben bitter genug gemacht.

Aber zu einer Trennung in zwei Gemeinden, eine Bürgergemeinde und eine Einwohnergemeinde, ist es doch nicht gekommen.

In Graubünden erhielt sich bis 1799 der Grundsatz, daß den bündnerischen Beisässen der Mitgenuß an den für die bäuerliche Existenz notwendigen Gemeindeutilitäten gegen ein angemessenes Entgelt gewährt werden solle. Dieser Grundsatz wurde, um den engherzigen und eigennützigen Ausschließungstendenzen mancher Gemeinden zu begegnen, 1807 und 1846 gesetzlich verankert. Aber

das Gesetz über die Niederlassung von Schweizerbürgern vom 1. März 1853 hat die Niedergelassenen vom Mitanteil an den Gemeinde- und Korporationsgütern wie vom Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten ganz ausgeschlossen. Auf den Erlaß dieses reaktionären Gesetzes war die Berufung auf andere Kantone und auf die Bundesverfassung von 1848 nicht ohne Einfluß. Der damit geschaffene Zustand aber ist von den führenden Männern als unhaltbar erkannt worden. Als von der Seite des Bundes auch nach den Beratungen der Verfassungsrevisionen der siebziger Jahre gar nichts für die Beseitigung dieser verderblichen Ordnung zu erwarten war, hat Planta die Reform auf kantonalem Boden eingeleitet.

Hören wir ihn nochmals selber:

„Sollte es uns nun gelingen, ein unseren Verhältnissen und Bedürfnissen entsprechendes und den Streit zwischen Niedergelassenen und Bürgern möglichst beseitigendes, die beiden feindlichen Brüder aussöhnendes Gesetz ins Leben zu rufen, so würden wir damit einer schweizerischen Regelung dieser Frage durchaus nicht in den Weg treten, sondern vielleicht gerade anregend und fördernd derselben vorarbeiten, während wir zugleich allen unseren besonderen Bedürfnissen und Umständen volle Rechnung tragen können.

Oder sollte es etwa ein Verbrechen sein, wenn ein Kanton mit gutem Beispiel vorangeht? Glaubt jemand gar, daß es Bünden schlecht anstehen würde, wenn wir auf diesem Gebiet demokratischer Staatseinrichtungen, wie auf manchem andern, wir möchten sagen, unserem guten republikanischen Instinkte oder vielmehr unsern naturwüchsigen Rechtsanschauungen Ausdruck verleihen und selbständig etwas Besseres schaffen würden?“

Dieses Bessere ist mit dem Niederlassungsgesetz vom Jahre 1874 geschaffen worden!

1848 war das Gesetz über die Verwendung von Korporationsvermögen erlassen worden, welches das Verbot aufstellt, Vermögen von Gemeinden und von Korporationen innerhalb der Gemeinde zu schmälern und es zu irgendwelchen privaten Zwecken zu verwenden. Die Verteilung von Erträgnissen irgendwelchen Vermögens bürgerlicher oder anderer Korporationen des öffentlichen Rechtes an deren Mitglieder ist in Graubünden seit hundert Jahren unzulässig. Die Erhaltung des Gemeindevermögens in seiner Gesamtheit als Vermögen der politischen Gemeinde, welche Bürger

und Niedergelassene umfaßt, ist die konsequente Weiterbildung dieser Ordnung.

VIII.

Welchen Gebrauch haben nun die Gemeinden in Graubünden auf diesen Grundlagen von der schönen Freiheit, die sie sich errungen und die sie bewahrt haben, gemacht?

Eines ist sicher: Wenn wir Beispiele für die reinste und unmittelbarste Demokratie suchen, finden wir sie in den bündnerischen Gemeinden. Von einer solchen Demokratie, die ja der Form nach allenthalben im Schweizerland besteht, kann sich der Einwohner eines großen städtischen Gemeinwesens kaum eine Vorstellung machen. Da kann er nicht mehr den unmittelbaren Anteil haben an der Erledigung aller Angelegenheiten, welche das wirkliche Leben des Gemeinwesens ausmachen. Und auch soweit er durch den Stimm- und Wahlzettel mitentscheidet, gibt er allzu oft seinen Willen über Personen und Dinge kund, die er nicht aus eigener Anschauung, Erfahrung und persönlichem Umgang kennt.

Ganz anders in der kleinen Landgemeinde, welche die Bündner Gemeinde ja fast ausschließlich ist. Jeder kennt den andern. Jeder ist unmittelbar beteiligt an allem, was es da zu beschließen gibt. Er übersieht noch die Tragweite der gefaßten Beschlüsse. Er berät und entscheidet auch in der Verwaltung mit. Denn auch alle wichtigen Verwaltungshandlungen kommen vor die Gemeindeversammlung. So ist denn auch die politische Betätigung in der Gemeinde viel sachlicher als auf dem weiteren Feld des Kantons und des Bundes. In der Gemeinde verfangen die großen und leeren Worte und die parteipolitischen Propagandareden und Weltverbesserungstheorien nicht.

Mancher Parteifanatiker, der im Kanton und im Bund alles auf den Kopf stellen möchte, alles besser weiß und immer mit irgendeiner Heilslehre zur Hand ist, ist in der Gemeinde ein ganz sachlicher, vernünftiger und vielfach ein bedächtiger und konservativer Bürger. Denn da spricht er von Dingen, die er kennt; da wirkt er an Entscheidungen mit, für die er die Verantwortung selber trägt und nicht einfach dem bösen Gegner, der feindlichen Partei oder irgendeinem „System" zuschieben kann.

Sodann verlangt in der Gemeinde die Erfüllung der Gemeindeaufgaben noch wirkliches Gemeinwerk. Das Gemeinwerk ist eine altbündnerische Einrichtung, in welcher wie in keiner anderen

die genossenschaftliche Aktivität ihre angemessene Form gefunden hat. Es ist die gemeinsame Arbeit zum Schutze gegen die Gefahren des Wassers, von Rüfen und Steinschlag, die Arbeit am Bau und Unterhalt von Weg und Steg, an der Schneeräumung, an der Säuberung und Düngung der Gemeindeweiden, an den Fuhren für Gemeindebauten, an der Zufuhr und Verarbeitung des Holzes für das Gemeindehaus, für das Schulhaus, für die Pfarrerwohnung. Von jeder Haushaltung hat ein erwachsenes Familienglied daran teilzunehmen.

Dadurch kann ohne große Auslagen, die für die Gemeinde und für die Einzelnen gar nicht tragbar wären, geleistet werden, was für die Gemeinde notwendig ist.

In einzelnen Talschaften hat man im Laufe des 19. Jahrhunderts und zu Beginn unseres Jahrhunderts das Gemeinwerk immer mehr abgehen lassen. Daran ist auch die Praxis der kantonalen Rekursbehörden nicht ganz unschuldig. Man glaubte, das Gemeinwerk als eine direkte Steuer auffassen und es nach dem Grundsatz der finanziellen Leistungsfähigkeit der Pflichtigen veranlagen zu müssen, oder wenigstens verlangen zu müssen, daß die Gemeinde mäßige Stundenlöhne für die geleistete Arbeit ausrichte.

Erst als sich die kantonale Aufsichtsbehörde mit der Verwaltung der Gemeinden, deren Defizit der Kanton übernehmen muß, intensiver befaßte, kam sie zu der Einsicht, daß bäuerliche Nachbarschaftsgemeinden mit starker Verschuldung des privaten Grundeigentums sich vor dem finanziellen Ruin überhaupt nicht anders bewahren können als durch die Ausführung der der Gemeinde obliegenden Werke in gemeinsamer Arbeit nach dem genossenschaftlichen Prinzip. Jede Haushaltung, ob reich oder arm, muß zum Gemeinwerk herangezogen werden. In rein bäuerlichen Gemeinwesen kann dies verlangt werden. Es gibt im bergbäuerlichen Betrieb während des Jahres immer Tage oder auch Wochen, in denen die vorhandenen Arbeitskräfte für die eigene Wirtschaft nicht voll beansprucht werden und auch nicht in einem Nebenverdienst ausgenutzt werden. Da ist es nicht unbillig, daß sie von der Gemeinde beansprucht werden. Die Arbeiten, die im Gemeinwerk ausgeführt werden, kommen ja auch allen Haushaltungen oder Landwirtschaftsbetrieben in annähernd gleicher Weise zugute. Die erbrachten Leistungen haben da nicht den Charakter einer Steuer, sondern vielmehr denjenigen des Beitrages der Glieder einer Genossenschaft oder – nach der modernen verwal-

tungsrechtlichen Auffassung – denjenigen einer sogenannten Vorzugslast.

So wird denn von den unter staatlicher Kontrolle stehenden Gemeinden wieder die Leistung von Gratisgemeinwerk verlangt. Auch in anderen Gemeinden verschließt man sich neuerdings wieder weniger der Einsicht, daß das Gemeinwerk eine notwendige und segensreiche Einrichtung ist.

Es ist erstaunlich, was kleine Gemeinden mit geringem Vermögen, ganz auf sich selbst gestellt, zu leisten vermögen, wenn ein guter Geist in ihnen lebt und verständige, fortschrittliche Männer an ihrer Spitze stehen.

Als Beispiel dafür darf ich meine eigene Heimatgemeinde anführen. Es ist eine kleine Gemeinde. Nach der letzten Volkszählung hat sie 151 Einwohner. Es ist auch nicht eine reiche Gemeinde. Eigene Alpen hat sie nicht. Sie gehört auch nicht zu den waldreichen Gemeinden; immerhin kann alle paar Jahre ein kleinerer Holzschlag zum Verkauf ausgeführt werden. Aber der größere Teil des Waldes ist abgelegen, so daß der Abtransport des Holzes mit großen Kosten verbunden ist. Dagegen ist die Allmende des Dorfes und der Maiensässe recht umfangreich und wirft der Gemeinde bei mäßigen Taxen einen ordentlichen jährlichen Ertrag ab. Der glücklichste Umstand liegt in der Tatsache, daß während Jahrzehnten keine Armenlasten getragen werden mußten. Das Armenhaus kann vermietet werden. So konnten in meiner Gemeinde in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bedeutende Werke ausgeführt werden, zu einer Zeit, als noch gar keine Subventionen von Bund und Kanton erhältlich waren. Ein geräumiges Schulhaus mit Pfarrerwohnung konnte gebaut werden; ein Gemeindesaal ist angebaut worden. Eine Wasserversorgung mit Hydrantenanlage ist erstellt worden, und zwar schon zu Beginn der achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts. Die Vermessung und Einrichtung des Katasters der Dorfflur wurde ausgeführt. Ein größeres Stück Wald mit einem Maiensäßgut, das um das Jahr 1500 gereutet wurde und dann durch alle seitherigen Jahrhunderte die mannigfachsten Schicksale des Privatrechtsverkehrs durchgemacht hat, ist von der Gemeinde wieder erworben worden.

Das alles war möglich, ohne daß die Gemeinde sich verschuldete, und war, wie gesagt, ohne Subventionen möglich. Dazu waren größte Sparsamkeit und Umsicht in der Verwaltung notwendig. Die Beschränkung der Verwaltungsausgaben auf das unerläßliche

Minimum war unbedingt erforderlich. Daß die amtliche Tätigkeit der Gemeindeorgane unentgeltlich geleistet wurde, ist selbstverständlich. Vor allem aber war es das Gemeinwerk, durch welches allein die finanziellen Aufwendungen in den Grenzen des Tragbaren gehalten werden konnten. Mein Vater hat mir oft erzählt, wie bei der Erstellung der Wasserversorgung im Gemeinwerk gearbeitet wurde. Jede Arbeit, die von den Gemeindegenossen selber ausgeführt werden konnte, ist in dieser Weise geleistet worden, insbesondere die Zufuhr des Materials vom Tale herauf und von weiter her. Im Frühling während der strengen Anbauarbeit – man hatte damals noch mehr Ackerland als selbst während der letzten Kriegszeit – wurden diese Fuhren ausgeführt, nicht mit Pferden, sondern mit Ochsen und Rindern, nicht über die Kommunalstraße mit ausgeglichener Steigung, sondern über schlechte, steile Wege. Nach Feierabend wurden die müden Tiere von den müden Leuten nochmals eingespannt. In langer Kolonne ging es ins Tal hinunter und sogar hinüber ins Domleschg. Gegen Mitternacht langte man mit den schwer beladenen Karren wieder im Dorfe an. Nach wenigen Stunden der Ruhe begann wieder das Tagewerk.

So konnte meine kleine Gemeinde aus eigener Kraft manches fortschrittliche Werk zustandebringen, das heute ohne große Subventionen überhaupt nicht als ausführbar betrachtet wird.

In meiner Heimatgemeinde müssen auch heute noch keine Steuern erhoben werden. Streitigkeiten zwischen Bürgern und Niedergelassenen, die heute wieder da und dort hervorgerufen werden und das Gemeindeleben zu vergiften drohen, gibt es bei uns nicht. Auch vom groben Unfug, der mit hohen Amtszwangsbußen getrieben wird, haben wir uns fernhalten können. Fast in jeder Haushaltung findet sich ein Mann, dem jedes Gemeindeamt anvertraut werden könnte. Die meisten Gemeindeämter könnten beinahe „auf der Rod" vergeben werden.

Ja, ich bin stolz auf meine Heimatgemeinde! Viele andere Bündner können sicher das gleiche von sich sagen, aus welchem Teil des Kantons sie auch kommen mögen. Aber leider kann vielen bündnerischen Gemeinden, vielleicht ist es sogar der größere Teil von ihnen, dieses Zeugnis nicht ausgestellt werden.

Schwere Schatten liegen auf dem bündnerischen Gemeindewesen. Mangel an genossenschaftlichem Geist, am Bewußtsein der Verantwortung für das Wohl der Gemeinde, Mangel an uneigennützigen Männern, die sich für gemeinschaftliche Aufgaben ein-

setzen, Mangel an offener und freier Vertretung der Interessen des Gemeinwesens sind verbreitete Erscheinungen. Gar oft sind es die finanziellen Nöte der Gemeinde, welche als unabänderliches Schicksal empfunden werden. Das Gefühl, daß dagegen ohnehin nicht aufzukommen sei, lastet auf den Einwohnern. Diese verfallen in Apathie und Untätigkeit. Nicht immer ohne eigene Schuld ist die Gemeinde in diese traurige Lage gekommen. Leichtsinnige Einbürgerungen, Veräußerungen von Alpen und Wäldern, jahrzehntelange Unordnung in der Verwaltung, verantwortungsloses Ausweichen vor der Einführung von höheren Taxen für die Gemeindeutilitäten und vor allem von Steuern, die längst als notwendig erkannt wurden, haben den Niedergang verursacht oder doch beschleunigt und unaufhaltsam werden lassen. Andere Gemeinden aber haben ihre finanzielle Selbständigkeit zur Hauptsache oder ausschließlich aus Gründen eingebüßt, für welche sie nicht verantwortlich gemacht werden können. Ihnen fehlte von jeher die ausreichende markgenossenschaftliche Grundlage, so daß sie keine oder geringe Einnahmen aus Taxen und Holzverkäufen hatten; aus dem Heimatprinzip in der Armenunterstützung ergeben sich für manche Berggemeinde untragbare Lasten; Zwangseinbürgerungen sind in einzelnen Gemeinden zur Quelle der schwersten finanziellen Misere und zum Teil auch moralischer Gedrücktheit geworden, während sie in anderen Gemeinden, je nach der Laune des Schicksals, solche Belastungen nicht zur Folge hatten.

Wenn eine Gemeinde ihre finanziellen Verpflichtungen nicht mehr zu erfüllen vermag, so daß sie sich an den Kanton um Hilfe wenden muß, setzt dann dessen Kontrolle mit Weisungen über die Beschränkung der Ausgaben, über die Erhebung der höchst zumutbaren Abgaben, über die Leistung von Gratisgemeinwerk, ferner mit strengem Amtszwang, mit Beschränkung der Freiheit in der Besetzung von Gemeindeämtern sowie mit einer regelmäßigen Rechnungsprüfung ein.

Diese Maßnahmen sind absolut notwendig. Aber sie kommen in der Regel zu spät. Wenn sie ergriffen werden könnten, bevor eine Gemeinde sich auf dem Wege des Niederganges festgefahren hat, würden sie in vielen Fällen den Zerfall der Gemeindefinanzen verhindern; sie könnten sich auf Anordnungen beschränken, die weniger tief in die Autonomie der Gemeinde eingreifen; auch bestünde viel größere Aussicht auf ihre baldige Aufhebung. Aber es

fehlen alle gesetzlichen Grundlagen für eine laufende Orientierung der Aufsichtsbehörde über den Stand der Finanzen und ihrer Verwaltung in den Gemeinden und für rechtzeitige Vorkehren zur Verhinderung und Beseitigung von Mißständen. Dem Kleinen Rat wird durch die Kantonsverfassung ein einziges Zwangsmittel gegen ordnungswidrige Gemeindeverwaltungen gegeben: die Verhängung der Kuratel sowie die Aufhebung von Akten einer schlechten Gemeindeverwaltung. Aber es bedarf dazu der zufälligen Orientierung der Aufsichtsbehörde durch die Beschwerde von Gemeindeeinwohnern. Auch ist es begreiflich, daß die Aufsichtsbehörde nur im alleräußersten Falle zur Unterstellung einer Gemeinde unter die Kuratel schreitet, weil dies oft keineswegs die adäquate Maßnahme ist und deshalb keine Gesundung herbeiführt. Das dem Bündnervolke am 22. April 1945 zur Abstimmung vorgelegte Gemeindegesetz hätte dem Kleinen Rat (Regierungsrat) die Möglichkeit gegeben, auf Grund einer laufenden Orientierung an Hand der Jahresrechnungen aller Gemeinden rechtzeitig die erforderlichen Anordnungen zur Beseitigung von Mißständen in der Gemeindeverwaltung zu treffen. Aber gerade diese Möglichkeit wollte das Volk seiner Regierung nicht geben. Das war der tiefere Grund für die Verwerfung der Gesetzesvorlage. Weil der Kampf der Vertreter der Bürgerinteressen gegen das Gesetz diese latente Opposition leicht zur Auslösung bringen konnte, war das Schicksal der Vorlage besiegelt.

Heute stehen 41 Gemeinden unter der Kontrolle des Kantons; 35 von ihnen konnten im Jahre 1945 ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Ihr Defizit im Gesamtbetrage von 364 000 Franken mußte vom Kanton übernommen werden. Unter Kuratel steht gegenwärtig, wenn ich richtig orientiert bin, nur eine Gemeinde.

Wo die gesunde finanzielle Grundlage fehlt, die notwendigen Mittel nur mühsam oder überhaupt nicht aufgebracht werden können, ist die Amtsführung in der Gemeinde eine Fron, die gemieden wird. Der Amtszwang mit hohen Amtszwangsbußen in allen seinen Ausartungen bis zum groben Unfug setzt ein. Wer zwangsweise ein Amt übernimmt, weil er die hohen Bußen nicht zu zahlen vermag, wird wenig leisten und keine Initiative zeigen.

In den allzu kleinen Gemeinden sind in der Regel, die aber auch hier sehr lobenswerte Ausnahmen aufweist, die geeigneten Leute für die Besorgung der Gemeindeangelegenheiten gar nicht vorhanden. Das hat schon Ständerat P. C. Planta nachdrücklich

betont. In solchen Zwerggemeinden besteht auch die Gefahr, daß überhaupt jedes Gemeinschaftsleben abstirbt und damit auch der Gemeinsinn erlischt. Größere Aufgaben können überhaupt nicht an die Hand genommen werden. Die kleinen Angelegenheiten des täglichen Lebens wickeln sich gewohnheitsmäßig ab, ohne daß jemand einen Finger zu ihrer Regelung rührt. Persönliche Streitigkeiten und Familienfeindschaften können alle Beziehungen innerhalb der Gemeinde vergiften und jede gemeinsame Anstrengung im Interesse der Gemeinde verunmöglichen.

Die allzu große Freiheit, das Fehlen jeder rechtzeitigen staatlichen Kontrolle, läßt Mißstände, welche einmal eingerissen sind, weiterbestehen, sich häufen und ungehemmt bis zum Ruin der Gemeinde sich auswirken. Sie begünstigt den Schlendrian, zu dem der Bündner ohnehin ziemlich starke Neigung zeigt und der immer tiefer in die Unordnung hineinführt.

Schon der gelindeste Zwang, welcher darin bestehen würde, daß eine abgeschlossene, von den Rechnungsrevisoren geprüfte und von der Gemeindeversammlung genehmigte Jahresrechnung dem Kleinen Rat vorgelegt werden müßte, würde genügen, um die ärgsten Übelstände zu verhindern. Es könnte dann nicht mehr vorkommen, daß durch Jahre hindurch überhaupt keine Rechnung abgelegt wird, daß Steuern und andere Abgaben bloß auf dem Papier stehen, um den Anspruch auf höhere Subventionen zu begründen, aber nicht erhoben werden, daß aus der Gemeindekasse Zahlungen geleistet werden, welche gänzlich außerhalb aller Gemeindezwecke liegen.

Auf Grund des heutigen Standes der kantonalen Gesetzgebung ist dies alles und manche andere krasse Ordnungswidrigkeit möglich und wird durch Jahre und Jahrzehnte fortgesetzt.

Die Freiheit der Bündner Gemeinde ist eben nicht nur die Freiheit zu pflichtgemäßer Betätigung in eigener Verantwortung und Selbständigkeit. Sie ist auch die Freiheit der Gemeinde zur Untätigkeit, zum Schlendrian, zur Ordnungslosigkeit. Es ist die Freiheit der Gemeinde, sich selbst zugrunde zu richten.

Für die Gemeinde trifft zu, was für den einzelnen Menschen gilt: Er bedarf der Freiheit zur Entfaltung seiner besten Kräfte. Er bedarf aber auch der Bindung und des Zwanges, um nicht haltlos, liederlich und faul zu werden.

Das Gemeindegesetz, mit welchem der Versuch gemacht wurde, den notwendigen Ausgleich zwischen Freiheit und Bindung zu

finden, ist für einmal gebodigt. Die Aufgabe bleibt. Möge unseren Nachfolgern in nicht allzu ferner Zeit eine bessere, vor allem eine klügere Lösung gelingen, zum Wohle des Kantons und zum Wohle der Bündner Gemeinde!

Eine Diskussion aus dem Jahre 1861 über die Fortbildung der Jugend nach Ablauf der obligatorischen Schulzeit

Im Jahre 1861 hatte die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaftt als Diskussionsthema die Frage ausgeschrieben: „Was wird in den verschiedenen Kantonen und besondern Anstalten für die geistige, sittliche und bürgerliche Ausbildung der Jünglinge im Lebensalter vom 15. bis 20. Lebensjahr getan?" Im Schoße der bündnerischen Gemeinnützigen Gesellschaft beantwortete Stadtpfarrer Leonhard Herold die Frage mit ausschließlicher Berücksichtigung unserer kantonalen Verhältnisse im Hinblick auf die Kantonsschule, das Priesterseminar und die beiden Lehrerseminare in Chur und Schiers. Nach dem von Professor Jakob Bott ausführlich geführten Protokoll der Gemeinnützigen Gesellschaft vom 7. Mai 1861 führte er aus, die Kantonsschule habe sich hauptsächlich die Vorbereitung ihrer Zöglinge auf den Besuch von Universitäten und polytechnischen Schulen zur Aufgabe gestellt und sei schon nach ihrer Organisation nicht geeignet, als eine Fortbildungsanstalt im Sinne der ausgeschriebenen Fragen zu dienen, zumal derjenige Teil der Kantonsschüler, welcher nicht die Bahn wissenschaftlicher Studien zu verfolgen gedenkt, mit dem erfüllten sechzehnten Altersjahr die Schule meist verlasse und gegenüber der Zahl der fortbildungsbedürftigen jungen Leute im Kanton überhaupt einen geringen Teil ausmache. Die genannten Seminare seien Bildungsanstalten für die Ausübung bestimmter Berufsarten und können ebensowenig den Anforderungen entsprechen, welche an die erzieherische und scientifische Weiterbildung der Jugend in dem bezeichneten Zeitraum gestellt werden müßten, so hoch immerhin die Bildungselemente, welche diese Anstalten dem Volksleben liefern, zu schätzen seien.

In näherer Beziehung zur berührten Frage des ausschreibenden Komitees der eidgenössischen Gemeinnützigen Gesellschaft stehen