

Zeitschrift: Bündner Monatsblatt : Zeitschrift für Bündner Geschichte, Landeskunde und Baukultur
Herausgeber: Verein für Bündner Kulturforschung
Band: - (1958)
Heft: 5

Artikel: Das altbündnerische Referendum
Autor: Pieth, F.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-397820>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 01.04.2025

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

BÜNDNER MONATSBLATT

ZEITSCHRIFT
FÜR BÜNDNERISCHE GESCHICHTE, LANDES- UND VOLKSKUNDE
HERAUSGEGEBEN VON DR. RUD. O. TÖNJACHEN

Das altbündnerische Referendum

von Dr. F. Pieth †, Chur

Der Freistaat der Drei Bünde war seiner Zusammensetzung nach ein sehr lockeres Staatsgebilde. Seine Hauptbestandteile waren die drei Bünde. Jeder von Ihnen aber war ein eben so loser Staatsverband wie der ganze Freistaat. Kaum der Schein einer Zentralgewalt hielt ihn zusammen, ausgenommen der Graue Bund, der etwas straffer organisiert war. Die Träger der politischen Macht waren nicht die Bünde, sondern die Gerichtsgemeinden. Sie waren entstanden aus kleinen feudalen Gerichtsbezirken, meistens aus Ammanngerichten. Der Gotteshausbund zählte anno 1633 (später durch Teilungen vermehrt) 17 Gerichtsgemeinden; von diesen hatte Chur 3 Stimmen, Oberengadin, die IV Dörfer und Puschlav je zwei Stimmen; die Gesamtstimmzahl des Gotteshausbundes betrug 22. der Graue Bund zählte 21 Gerichtsgemeinden, die 27 Stimmen, mit derjenigen des Landrichters 28 Stimmen hatten. Die Gemeinden Disentis, Lugnez, Ilanz mit der Gruob, Hohentrins, Rhäzüns und Schams verfügten über je zwei Stimmen, alle übrigen über je eine. Der Zehngerichtenbund zählte bis Ende des 17. Jahrhunderts 10 politische Gemeinden, später 11, von denen Davos 2 (später 3) Stimmen, alle übrigen je 1 Stimme hatten, Gesamtstimmzahl des Bundes mit der des Bundeslandammanns 15.

1633 zählte der ganze Freistaat 48 Gemeinden mit total 65 Stimmen. Die Gerichtsgemeinden waren also Gerichtsbezirke, in der älteren Zeit für die niedere Gerichtsbarkeit, nach dem Verschwinden der Feudalherrschaft für die hohe und niedere Gerichtsbarkeit. Sie blieben es bis zur Auflösung der überlieferten Landesorganisation im Jahre 1854. Die Gerichtsgemeinden waren die wichtigsten politischen Einheiten des Landes. Sie waren die eigentlichen Staaten. Sie übten die politischen Rechte aus. Sie stellten die meisten Gesetze auf, insbesondere Zivil- und Strafgesetze. Sie waren selbständig, etwa so wie die 13 regierenden Orte der gesamten Eidgenossenschaft gegenüber selbständig waren. Der Gesamtstaat durfte sich in ihre Angelegenheiten nicht einmischen.

Die Gerichtsgemeinden setzten sich zusammen aus den Dorfschaften oder Nachbarschaften. Diese mußten als Markgenossenschaften innerhalb natürlicher oder festgesetzter Nutzungsgrenzen von altersher das *in ihrer Nähe* befindliche Gemeindeland: die Wälder, Weiden und Alpen das ursprünglich aber nicht ihnen, sondern einer größeren Genossenschaft, der Talgenossenschaft gehört haben mochte.

Innerhalb ihres Gebietes beanspruchte die *Nachbarschaft* absolute *Selbstverwaltung* und das Recht, *Statuten* aufzustellen. Jede Nachbarschaft hatte auch ihren bestimmten *Anteil* an den *Einkünften* des Gesamtstaates. Jede hatte ferner das Recht, im Gericht mit einem oder mehreren Geschworenen vertreten zu sein. Jede mußte aber auch die Lasten des Gesamtstaates tragen helfen. Diese wurden auf die Gerichtsgemeinden geschnitten, und die Gerichtsgemeinden verteilten sie auf ihre Nachbarschaften. Den Maßstab für die Verteilung der Rechte und Pflichten auf die Nachbarschaften bildete die Anzahl der Geschworenen (Richter), welche eine Nachbarschaft zum Gericht stellte. Eine große Ortschaft, die im Gericht drei Geschworene hatte, mußte also dreimal soviel bezahlen wie eine kleine Ortschaft, die im Gericht durch bloß einen Geschworenen vertreten war.

Innerhalb der Nachbarschaften und Gerichtsgemeinden war jeder Bürger vom *16. Jahre an* grundsätzlich *wahlberechtigt* und *stimmfähig*. Gesetzliche Vorrechte von Familien gab es nicht. Es bestanden Vorrechte, aber sie waren anderer Art. Die Verhältnisse brachten es mit sich, daß in jeder Nachbarschaft und jeder Gerichtsgemeinde reichere und angesehene Familien bei den Wahlen besondere *Berücksichtigung*

fanden. Sie bildeten die *rätische Aristokratie*. Diese war aber politisch grundverschieden von der Aristokratie der schweizerischen Städtkantone.

Die bündnerische Aristokratie hatte *kein erbliches* Anrecht auf die Ämter wie etwa die bernische, luzernische oder freiburgische Aristokratie. Sie fielen ihr zu dank ihrer vorteilhaften sozialen und ökonomischen Stellung, der höheren Bildung und der größeren Geschäftsgewandtheit. Grundsätzlich aber waltete Gleichheit und gerechte Berücksichtigung aller Orts- und Bundesgenossen.

Ihre politischen Rechte übten die Bürger in der Versammlung der *Nachbarn* und auf der *Gerichtslandsgemeinde* aus.

Die Versammlung der Nachbarn (Gemeindeversammlung) entschied über Angelegenheiten der Nachbarschaft. Sie wählte den Ortsvorsteher und den Gemeinderat. Sie entschied gelegentlich aber auch über Umfragen, die der Gerichtslandammann an die einzelnen Dorfschaften seines Gerichts richtete. Meistens wird er diese auf die Zeit der Gerichtslandsgemeinde aufgespart haben.

Auf der alten Gerichtsgemeindeversammlung oder «Bsatzig» (heute Kreislandsgemeinde), die *alljährlich* (nicht alle zwei Jahre wie jetzt) stattfand, wurden jeweilen eine Reihe von *Wahlen* getroffen. Da wurden gewählt: 1. die *Behörden und Beamten* der Gerichtsgemeinde: der Landammann, Landschreiber, Landeskassier, Landweibel, die Richter oder Geschworenen, 2. die Bundesboten, 3. die *Veltliner Beamten* (mit der Reform von 1603), 4. die *Syndikatore*n, d. h. die Mitglieder einer Kommission zur Prüfung der Veltliner Verwaltung, 5. wählten auf der Gerichtsgemeinde manche Gerichte den Bannerherrn; das war der militärische Anführer der Jungmannschaft.

Auf den Gerichtslandsgemeinden wurde aber nicht nur *gewählt*, sonder auch *abgestimmt*, abgestimmt über statutarische Bestimmungen der Gerichtsgemeinde. Endlich entschied man da über Anträge oder Vorschläge, welche von den *Bundestagen* oder *anderen Amtsstellen* an die Gerichtsgemeinden ausgeschrieben wurden.

Damit kommen wir nun zum altbündnerischen Gemeindereferendum, der interessantesten, politischen Einrichtung im alten Graubünden. In ihr war wie in den Landsgemeinden seit dem Mittelalter die altgermanische Vorstellung lebendig geblieben, daß in allen wichtigen Angelegenheiten des Landes der Entscheid dem Volk, dem

Aktivbürger zustehe. Ihr war im schweizerischen Verfassungsleben des 19. Jahrhunderts eine bedeutsame Zukunft beschieden; denn von 1854–1880 hat es in veränderter Form in das Verfassungsleben der meisten Kantone und 1874 in die Bundesverfassung Eingang gefunden. Es lohnt sich deshalb wohl, die Funktion dieser Einrichtung im altbündnerischen Freistaat näher zu betrachten.

Zuerst sei davon die Rede, wie das Volk um seine Meinung gefragt wurde.

I. Die Form des Referendums

Um den Unterschied zwischen der alten und der heutigen Form der Volksanfrage deutlich zu erkennen, muß man vielerlei beachten, nämlich:

1. wen man befragt;
2. wer anfragen durfte;
3. wie die Anfrage verfaßt werden mußte;
4. wie die Antwort lautete.

1. Allem voran ist festzuhalten, daß die Anfrage nicht direkt an die Aktivbürger ging, sondern an die *Gerichtsgemeinden*, «an die ehrsamen Räte und Gemeinden», wie die offizielle Anrede lautete. Unter den Gemeinden verstand man die Gerichtsgemeinden und die «ehrsamen Räte» waren die Behörden der Gerichtsgemeinden. Die Gesamtheit der Gerichtsgemeinden, bildete also die höchste Gewalt in der Dreibündnerrepublik. Die Gesamtheit der Gerichtsgemeinden bestimmte Recht und Gesetz, nicht die Gesamtheit der Bürger. Die Gesamtheit der Gerichtsgemeinden nahm auch direkten Anteil an der Leitung des Staates und sogar an der *Rechtssprechung* desselben. Natürlich mußten die ehrsamen Räte, bevor sie antworteten, die Bürger um ihre Meinung befragen. Das konnte auf der Landsgemeinde geschehen. Sie konnte aber auch durch eine Umfrage in den Dorfschaften der Gerichtsgemeinden festgestellt und dann durch die *Dorfvorsteher dem Gerichtslandammann* mitgeteilt werden. In Chur wurde auf den einzelnen Zünften abgestimmt. Niemand konnte den Gerichtsgemeinden über die Art ihrer Willensbildung Vorschriften machen.

2. Wer durfte die Gerichtsgemeinden anfragen? *Anfragen* durfte an die Gemeinden richten in erster Linie der Bundestag, die Bundes-

häupter und die Bundeshäupter mit Zuzug. Aber auch fremde Gesandte und einzelne Gemeinden, Privatpersonen und Handelsfirmen durften sie befragen, allerdings nur mit Wissen und Erlaubnis der Häupter oder des Bundestages. 1680 richteten die bündn. Säumer eine bewegliche Klage an die Gemeinden, daß die Wegmacher in Bergün am Albula und am Bernina Wein aus den Legeln trinken und diese dann mit Schnee oder Wasser zufüllen. Ob und was die Gemeinden dann geantwortet haben, ist nicht bekannt; über dergleichen mehr *private* Anfragen brauchten sie nicht abzustimmen und zu antworten, wenn sie nicht wollten. Eine Verpflichtung zur Abstimmung und zur Beantwortung einer Anfrage lag nur vor, wenn das Ausschreiben von einer dazu bevollmächtigten Behörde ausging. Die Ausschreiben der Bundestage erfolgten während oder am Ende einer Session mit dem Abschied. Der Abschied war zunächst ein Bericht über die erledigten Geschäfte. Dann enthielt er Anfragen über neue Vorschläge und Anträge, oder Anfragen über alte Vorschläge, bei denen die Abstimmung keinen Entscheid ergeben hatte.

3. *Wie* lautet die Anfrage? Heute lautet sie: Wollt ihr getreue, liebe Mitbürger, den und den Vorschlag annehmen oder nicht, ja oder nein? Ganz anders nach dem altbündnerischen Referendum. Da wurden solche Anfragen einmal (1794) sogar ausdrücklich verboten. Es wurde vielmehr verlangt, daß die Behörden den Sachverhalt einfach und deutlich darlegen, damit alsdann jede Gemeinde ihrer Meinung freien Ausdruck geben könne. Ein Ausschreiben der drei Bundeshäupter vom 9. Dezember 1557 lautete.

«Es ist auf dem eben abgehaltenen Beitag zu Chur der edle und feste Herr Johann von Castion, der Gesandte des Königs von Frankreich, erschienen und hat angezeigt, daß dem König eine Tochter geboren worden sei und daß dieser uns und unsere lieben Eidgenossen bitte, die neugeborne Tochter aus der Taufe zu heben. Da die Boten, die auf dem Beitag gewesen sind, keine Gewalt gehabt haben, so haben sie veranlaßt, daß die Sache vor die Gemeinden gebracht werde. So möge denn jede Gemeinde darüber ratschlagen, ob wir, wenn die Eidgenossen einen Boten nach Frankreich abordnen, auch einen solchen schicken wollen, um das Kind taufen zu helfen, und was man dem Kind zustecken solle.»

Wie die Gemeinden auf die Frage antworteten, ist nicht überliefert. Man hat die Abstimmungsergebnisse in der alten Zeit dem Bundestagsprotokoll in der Regel leider *nicht* einverleibt. Dagegen ist in Bezug auf die Taufe der französischen Prinzessin bekannt, daß die Gesandten der eidg. Orte sie aus der Taufe gehoben haben, und daß auch ein Bote aus den Drei Bünden als Götty dabei mitgewirkt hat. Der Gesandte von Zürich trug die junge Königstochter in Begleitung vieler Kardinäle, Fürsten und Bischöfe in die berühmte Madelaine-Kirche. Sie erhielt bei der Taufe den Namen Claudia. Der Abgeordnete von Schwyz hatte dann die Ehre, sie ins Schloß zurückzutragen. Die junge Prinzessin erhielt von den eidgenössischen Paten als Geschenk eine Denkmünze im Werte von 300 Kronen, etwa 12000 Fr. An die aufgelaufenen Kosten mußte jeder *Ort* 25 Kronen (1000 Fr.), die zugewandten Orte (darunter auch Graubünden) teils 20 (800 Fr.), teils 15 Kronen (600 Fr.) beitzargen.

4. *Wie beantworteten die Gemeinden eine an sie ergangene Anfrage?* Ganz anders als heute der Aktivbürger. Dieser erhält einen Stimmzettel, auf dem er ein bündiges *ja* oder *nein* anbringt. Das ist dann im Gesamtergebnis eine Stimme. Alles andere, wie die Vorberatung, die Abänderung und die Bereinigung eines Vorschlages überläßt der Stimmbürger heute gerne den Behörden und ihren Kommissionen. Anders beim *altbündnerischen* Referendum. Wie die *Anfrage* eine Sache einläßlich darstellte, so bildet auch die Antwort der Gemeinde ein mehr oder weniger ausführliches Gutachten, oft unter Angabe von Gründen. Häufig erfolgte bedingungsweise Zustimmung. Eine Gerichtsgemeinde stimmte z. B. grundsätzlich einem Bündnisvorschlag zu, verlangte aber die Abänderung einiger Artikel. Eine andere verlangte, daß die Häupter eine Sache, über die sie Antwort begehren, besser erläutere. Andere antworteten, man solle die Entscheidung hinausschieben, bis auf eine günstigere Zeit. Oft kam es auch vor, daß eine Gemeinde die Antwort ihrem Bundestagsboten oder gar den Häuptern überlies. Erst 1794 wurde verfügt, daß alle den Häuptern oder den Ratsboten überlassenen Stimmen als ungültig zu betrachten seien und nicht gezählt werden sollen. Auch sollen hinfort keine nur von Obrigkeiten gemachte Mehren gelten. Es scheint vorgekommen zu sein, daß bestimmte Ausschreiben den Gemeinden von ihren Behörden gar nicht

vorgelegt worden waren, sondern daß diese Obrigkeiten von sich aus darüber Beschluß faßten.

Wie wurde das Ergebnis einer Anfrage ermittelt, das Abstimmungsresultat festgestellt? Die Gemeinden sollten jeweilen bis zu einem bestimmten Termin antworten. Es geschah freilich nicht immer, wie man auch heute noch von unsern Gemeinden auf Anfragen entweder zu spät oder gar keine Antwort erhält. Die Antworten, welche bis zum bestimmten Zeitpunkt eingegangen waren, wurden je nach ihrem Inhalt in annehmende oder verwerfende oder bedingt annehmende ausgeschieden und zuletzt gezählt. Das nannte man klassifizieren, oder Klassifikation der Mehren oder Mehrenklassifikation. Heute heißt das einfach «die Stimmen zählen.» Die Stimmenzähler von heute haben es leicht. Sie zählen die Ja und Nein und können dann sagen, wieviele Stimmen für und wieviele gegen einen Vorschlag abgegeben worden sind. Ganz anders bei einer Abstimmung im alten Graubünden. Da zählte nicht die Stimme des *einzelnen Bürgers* wie heute, sondern die Stimme der Gerichtsgemeinde. Diese Stimme wurde auf der Gerichtsgemeinde durch Handmehr gebildet, oder durch Umfrage in den einzelnen Dorfschaften, wo man in den Gemeindeversammlungen abstimmte und dem Landammann über das Resultat berichtete. Die Mehrheit der Stimmen bildete dann die Stimme der Gerichtsgemeinde. Die größeren Gerichtsgemeinden hatten 2-3 Stimmen, die kleineren je eine Stimme, alle zusammen 65 Gemeindestimmen. *Aber* die Antworten der Gerichtsgemeinden lauteten eben nicht *ja* oder *nein*, sondern bildeten längere oder kürzere Gutachten. Da war es dann oft sehr schwierig, die Antwort einer Gerichtsgemeinde richtig zu klassifizieren. Viele waren vielleicht nicht direkt annehmende, aber auch nicht bestimmt verwerfende. Deshalb gestaltete sich die Feststellung des Abstimmungsresultates oft sehr schwierig. Da mochte dann bei der klassifizierenden Behörde (das waren die drei Häupter allein oder mit Zuzug von drei Mitgliedern aus jedem Bund, oder ein Ausschuß des Bundestages) der Wunsch, die Annahme des Vorschlages zu erreichen, dazu verleiten, ähnlich lautende Antworten als gleichlautende zu betrachten und so die Willensmeinung einer Gemeinde ein wenig zu modifizieren. Nicht selten hatte es zur Folge, daß gegen die klassifizierende Behörde der Vorwurf erhoben wurde, die Antworten seien unrichtig klassifiziert, das Mehren gefälscht worden. Schließlich stellte

man Vorschriften auf, die eine genaue Ermittlung des Mehrens gewährleisten sollten. Es wurde sogar eine *Strafbestimmung* aufgenommen gegen diejenigen, die bei der Klassifikation der Mehren sich nicht genau an die Willensmeinung der Gerichtsgemeinden hielten. Solche sollten für immer «von Ehr und Gewehr gesetzt» werden. Die Gemeinden hatten Fälscher der Mehren zu bestrafen. Gemeinden, die das nicht taten, sollten von den Behörden und Versammlungen gemeiner Lande ausgeschlossen werden.

Hatte die wehrfähige Mannschaft eines Hochgerichts das *Fähnlein gelupft* und war sie mit demselben *ins Feld* gezogen, so galt sie als *vollberechtigte Vertreterin* ihrer Gerichtsgemeinden. Versammlungen unter dem Fähnlein fanden in eigentlichen *Kriegszügen*, besonders häufig aber bei Aufständen während der Bündner Wirren, statt. Waren alle Fähnlein des Landes oder der größte Teil derselben an irgend einem Orte beisammen, so sah das einer *bündnerischen Landsgemeinde* ähnlich, wo beraten und abgestimmt wurde.

Besonders häufig nahmen die Fähnlein die Stelle der Gerichtsgemeinden ein, wenn es sich darum handelte, *Vergehen gegen den Staat* zu bestrafen. Der Dreibündnerrepublik mangelte ein oberster Gerichtshof, der das hätte besorgen können. Die andern Behörden hatten zu geringe Vollmachten, als daß sie von sich aus gegen Staatsverbrecher vorgehen durften. Deshalb entstand zuweilen die Besorgnis, daß Staatsverbrecher nicht bestraft werden. Die Folge war dann, daß die Fähnlein die Staatsgewalt an sich rissen, und durch ein Strafgericht dafür sorgten, daß dem Staat sein Recht wurde. Immer waren es Zeiten großer politischer Spannung, wenn es soweit kam.

II. Inhalt des Referendums

Worüber konnten die altbündnerischen Gerichtsgemeinden abstimmen? In was für Angelegenheiten wurden sie befragt? Natürlich bezog sich das alte bündnerische Referendum nicht nur auf die Taufe von Prinzessinen, sondern erstreckte sich auf gar vielerlei, auf Wichtiges und Unwichtiges, auf Fragen von der größten Tragweite, wie auf die reinsten Bagatellsachen. Einmal hatten sie z. B. gleichzeitig abzustimmen über wichtige Vertragsunterhandlungen mit Österreich

und darüber, ob reparaturbedürftige Fässer, Büttinen und der Torkel der Herrschaft Maienfeld repariert werden sollen oder nicht. Zunächst mögen eine Reihe von Anfragen besprochen werden, die sich auf das *Verhältnis der Bünde zum Ausland* bezogen und dann einige Beispiele, wo die Gemeinden bei der *Regelung innerer Staatsangelegenheiten* mitwirkten.

Der Bundesbrief von 1524 erklärte die gesamte auswärtige Politik grundsätzlich als Sache des Gesamtstaates. Nicht die Einzelstaaten, die Gerichtsgemeinden oder die einzelnen Bünde sollen mit dem Ausland verkehren, sondern der *Gesamtstaat*. Dieser Verkehr geschah schon damals durch Gesandte, aber nicht durch *ständige* Gesandte. Graubünden hatte nie einen ständigen Gesandten in Paris oder Wien oder anderswo. Dagegen schickte es dann und wann einen oder mehrere *außerordentliche* Gesandte mit bestimmten Aufträgen ins Ausland. Aber schon die Frage, ob man einen Gesandten schicken wolle, mußte vor die Gerichtsgemeinden. Stimmtten diese zu, so galt es, eine bestimmte Persönlichkeit hiefür zu bezeichnen. Anfänglich wählte der *Bundestag* den Gesandten. Später aber erfolgte die Ernennung durch die *Gemeinden*, allerdings nach Vorschlägen der ausschreibenden Behörde. Dem Gewählten wurde *im Namen der Gemeinden* ein Beglaubigungsschreiben ausgestellt. Auch die Instruktionen erhielt er von den Gemeinden; diese wurden angefragt, was für Weisungen man dem Gesandten erteilen solle, und je nach den Antworten der Gerichtsgemeinden wurden dann die Gesandten instruiert.

So wurde in den Drei Bünden die auswärtige Politik in breitester Öffentlichkeit besprochen. Dieses Vorgehen schwächte allerdings die Stellung unserer Gesandten gegenüber den Diplomaten des andern Staates, wo man von seinen politischen Zielen und Absichten nicht so offen redete.

Über seine Verrichtung im Ausland mußte der Gesandte den Gemeinden Bericht erstatten. Alles, was er mit der fremden Regierung verabredete, geschah unter Vorbehalt der *Ratifikation* (*Genehmigung*) durch die Räte und Gemeinden. Sein Bericht an die Gemeinden war sehr ausführlich. *Geschenke*, die der Gesandte von fremden Staatsoberhäuptern erhalten hatte, wie Ehrenketten, Denkmünzen und degl. sollte er (nach einer Bestimmung des Pensionsbriefes) den Gemeinden zur Verfügung stellen. Daß es immer geschehen sei, wird niemand verbürgen können.

Wollte ein fremder Staat einen Gesandten in die Drei Bünde schicken, so mußte auch hierfür die Bewilligung der Gemeinden eingeholt werden. Ein Beispiel aus dem Jahre 1568. Die Bundeshäupter teilen den Gemeinden in Eile mit, der französische Gesandte *Gueffier* sei in Solothurn angekommen. Der König wünsche, daß er nach Graubünden komme und da wohne. Die Gemeinden werden ersucht, darüber zu beraten und ihre Ansicht schriftlich mitzuteilen, damit die Häupter wissen, was sie dem König antworten sollen. 1617 wollte der venetianische Gesandte *Padavino* in die Drei Bünde kommen. Der Gesandte erklärte, er habe von den Bundeshäuptern Brief und Siegel, daß er kommen dürfe. Von den Gemeinden aber erhielt er den Bescheid, daß die Häupter ihm nichts zu bewilligen hätten; das sei Sache der Gerichtsgemeinden. Diese verweigerten ihm die Aufnahme und der Gesandte wurde gezwungen, das Land zu verlassen. Wollte ein fremder Gesandter «auf die Gemeinden reiten», um diese zu bearbeiten, so war hierfür wieder deren spezielle Bewilligung erforderlich.

Sogar der *briefliche Verkehr der Behörden mit dem Ausland* unterstand dem Referendum. Eine Reform von 1603 gestattete den Behörden noch, in *dringenden* Fällen ohne Anfrage der Gemeinden zu antworten. Durch die Reform von 1684 aber entzog man ihnen diese Befugnis und verlangte auch hierfür das Referendum. «Kein Haupt – so hieß es da – soll in Sachen Gemeiner Lande etwas siegeln, anders als im Auftrag der Räte und der Gemeinden oder des Bundestages.»

Die *Gemeinden* bestimmten ferner *Beginn und Ende eines Krieges*, sie verfügten ein *Mannschaftaufgebot* zur Bewachung der Grenzen, sowie die *Zahl* der aufzubietenden Truppen. Die Gemeinden wirkten durch das Referendum mit bei den *Friedensverhandlungen*. Sie beteiligten sich auch am Abschluß von *Staatsverträgen*. 1561 wurden die Gemeinden sogar bei einer *Grenzbereinigung* zwischen Samnaun und der Tiroler Gemeinde Fließ um ihre Ansicht befragt.

Auch die *Erlaubnis zum Durchmarsch fremder Truppen* mußte von Fall zu Fall bei ihnen eingeholt werden. Erlaubten sie den Durchpass, so bestimmten sie die Anzahl der Truppen, die jeden Tag durchmarschieren durften, ferner die von einer Abteilung zur anderen einzuhaltende *Entfernung*, die Einquartierung und die Frage, ob Proviant eingekauft werden dürfe. Diese Bewilligungen wurden freilich nicht

immer eingeholt, besonders in den Jahrzehnten der Bündner Wirren nicht.

Ersuchten fremde Staaten im Kriegsfall um *Bündnis und Kriegshilfe*, oder um die Bewilligung zur Anwerbung von Söldnern, so mußten auch solche Gesuche von den Gemeinden genehmigt werden.

So war die *ganze auswärtige Politik* des Freistaates grundsätzlich dem Referendum, der Teilnahme der Gerichtsgemeinden, unterstellt.

Die Gerichtsgemeinden nahmen aber auch teil an der Erledigung *innerer Staatsangelegenheiten* und zwar in weitgehendstem Maße. Sie wirkten mit bei der Gesetzgebung, was man als selbstverständlich finden mag. Sie wirkten durch das Mittel der Volkanfrage aber auch mit der Verwaltung und Rechtspflege, was wir heute vertrauensvoll den hierfür gewählten Behörden überlassen.

Man würde erwarten, daß die Gemeinden am häufigsten und intensivsten bei der *Gesetzgebung* mitgewirkt hätten. Dem ist aber nicht so und zwar deshalb nicht, weil die gesetzgeberische Tätigkeit des Gesamtstaates eine sehr beschränkte war. Die Gesetzgebung war im alten Graubünden zum weitaus größten Teil den *Gerichtsgemeinden* überlassen, so das ganze *Privatrecht* und ein *großer Teil des öffentlichen Rechts*. Der Gesamtstaat stellte nur Grundgesetze auf. Diese bildeten den Ersatz für die *Verfassung*; denn eine Verfassung im heutigen Sinne kannte der Freistaat ja nicht. Er begnügte sich mit einer Anzahl von *Grundgesetzen*. Solche waren die beiden Ilanzer *Artikelbriefe* von 1524 und 1526 und der *Bundesbrief* von 1524; solche waren auch die «Reformen», welche 1603, 1684, 1694, 1794 aufgestellt wurden, bei deren Aufstellung die Gemeinden durch das Referendum selbstverständlich auch mitwirkten.

Daneben bewilligen die Gemeinden dem Staat eine allerdings recht eng begrenzte *Strafgesetzgebung*. Sie war niedergelegt im *Pensionenbrief* (1500), im *Kesselbrief* (1570), im *Dreiegleterbrief* (1551/74). Private und Gemeinden, welche diesen Grundgesetzen zuwider handelten, konnten aus Räten und Täten gemeiner Lande ausgeschlossen werden, ebenso Gemeinden, die sich weigerten, Bundesgesetze - und Beschlüsse auf ihrem Gebiet zu vollziehen.

Gelegentlich stellten die Drei Bünde *allgemeine zivilrechtliche Grundsätze* auf, als Wegleitung für die Gerichtsgemeinden, so z. B. in bezug auf das *Erbrecht*. Auf eine bezügliche Anfrage antworteten die Gemeinden

1562, daß in den Drei Bünden *Verstorbene* nach dem *Brauch jener Gerichtsgemeinden* beerbt werden sollen, in welchen sie *seßhaft* gewesen seien. Alle Versuche, das *Zivil- und Strafrecht* zu vereinheitlichen, scheiterten. Einen solchen Versuch machte der Bundestag 1715. Er ließ die hochnotpeinliche Halsgerichtsordnung Karl V., das bekannte und allgemeingültige Strafgesetzbuch Karls V. aus dem 16. Jahrhundert umarbeiten und den veränderten Rechtsanschauungen anpassen. Es sollte eine einheitliche «Malefizordnung», ein einheitliches bündnerisches *Strafgesetz* werden. Aber die Gemeinden nahmen den Entwurf nicht an. Er durfte ihnen bloß als Wegleitung empfohlen werden.

Noch viel weniger wollten die Gemeinden von einem einheitlichen *Polizeigesetz* etwas wissen. Sie begnügten sich, ein paar Tatbestände als strafbar zu erklären. Sie verboten z. B. das Spielen und das Schwören, sie verboten auch das «Übertrinken». Wenn einer das übersehe und dadurch «ungeschickt» würde, möge er vom Gericht bestraft werden.

Charakteristisch für das alte Referendum ist besonders die *Tatsache*, daß die Gemeinden auch in die *Verwaltung* des Gesamtstaates eingreifen konnten, also in ein Gebiet, das heute ganz den Verwaltungsbehörden überlassen ist. Die Gemeinden wachten über die allgemeine *Ordnung, Ruhe* und *Sicherheit* im Lande. Diese war oft gefährdet durch Landstreicher, Zigeuner und Bettler; denn eine Landespolizei bestand nicht, noch weniger eine Fremdenkontrolle. Darum beschließen die Gemeinden 1572, es sei vormalen «oft und dick» verordnet worden, daß man die «Ziginer» an keinem Ort unseres Landes dulden sollte. Die ergangene Verordnung werde aber nicht ausgeführt, so daß viele biderbe Leute mit denselben beschwert werden. Darum ergehe an alle Gemeinden der Befehl, Zigeuner nicht passieren zu lassen, sondern sie gefangen zu setzen. An allen Brücken und Grenzen soll man sie zurückweisen und nicht ins Land kommen lassen. Drohten Viehseuchen auszubrechen, so verfügten die Gerichtsgemeinden *Grenzsperren* und sanitätspolizeiliche Maßnahmen. Bei Teuerung und Kriegsgefahr verboten sie die Ausfuhr von Lebensmitteln und Bedarfsartikeln.

Die *Instandhaltung der Wege* war auf ihrem Gebiet Aufgabe der einzelnen Nachbarschaften, die Unterhaltung der Paßstraße (Kommerzialstraße) Aufgabe der Transportgenossenschaften. Da beide ihre Aufgabe ungenügend erfüllten, griff dann und wann die Gesamtheit

der Gemeinden ein. 1684 beschlossen sie, jede Gemeinde soll ihre Straßen und ihre Brücken in rechter Ordnung erhalten.

Die Gemeinden üben auch die *Oberaufsicht* über das gesamte *Fuhrwesen* und über die *Flossschiffahrt auf dem Rhein*. Sie bestimmen sogar das zulässige Höchstgewicht der einzelnen Warenballen, einmal sogar die Zahl der Saumrosse, die ein Fuhrunternehmer halten dürfe.

Zölle erhob der Gesamtstaat innerhalb der Drei Bünde keine. Die Zollrechte an Brücken, Straßen und Stadttoren gehörten den interessierten Gemeinden. Wollten diese aber *neue* Weg- oder Brückengelder einführen, so durfte es *erst* geschehen, nachdem die Gerichtsgemeinden zugestimmt hatten. Gewöhnlich stimmten sie zu, verlangten aber, daß das Weggeld für den Unterhalt der Straße verwendet werde.

Auch über Münz, Maß und Gewicht befahlen die Gemeinden. 1526 bestimmen sie in den Ilanzer Artikeln, daß fürderhin in ihrem Lande überall *ein* Maß und *ein* Gewicht bestehe. Maßgebend sollen Maß und Gewicht der Stadt Chur sein. Die von Chur aber sollen Maß und Gewicht nicht verändern ohne der Drei Bünde Rat und Willen.

Eigenes Geld schlug der Staat nicht. Er überließ das der Stadt Chur, dem Bischof und dem Herrn von Haldenstein. Aber die Gemeinden waren befugt, darüber zu wachen, daß diese kein minderwertiges Geld prägten. Vor allem aber bestimmten sie nach den Vorschlägen des Bundestages den Kurs fremder Münzen.

Das *Jagd- und Fischereirecht* gehörten seit den Ilanzer Artikeln den *Gerichtsgemeinden*. Jagdmandate gingen von der Gesamtheit der Gemeinden aus. 1558 befahlen diese, daß von Anfang März bis Jakobi kein Wild erlegt werden dürfe, ausgenommen Bären, Wölfe, Füchse, Hasen, Tauben. 1612 genehmigten sie diesen Vorschlag, daß bei Buße von Fr. 500.– keine Steinböcke mehr geschossen werden dürfen. 1633 verschärften sie dieses Mandat, indem sie bei Leibesstrafe verboten, Steinböcke zu fangen oder zu schießen.

Eine sonderbare Anfrage an die Gemeinden ist aus dem Jahre 1535 bekannt. Da ersuchte sie Hans von Marmels, der österreichische Landvogt in den 8 Gerichten, beim Schloß Straßberg in Malix ein Haus bauen zu dürfen, damit er daselbst wohnen könne. Er möchte darin auch ein Gefängnis machen, um die Gefangenen zu versorgen. Die Antwort der Gemeinden ist leider nicht erhalten.

Im alten Graubünden übten die Gemeinden auch schon eine Art *Finanzreferendum* aus. Sie bestimmten, wie die Jahrgelder der fremden Fürsten, die Bußen, und Steuern, die aus dem Veltlin kamen, verwendet werden sollen. Normalerweise verteilte man sie auf die Bünde und Hochgerichte und innerhalb derselben auf die Nachbarschaften und deren Bürger. Aber es wurde gelegentlich empfohlen, sie zu Straßen- und Wegverbesserungen oder zur Unterstützung von hochwasser- oder brandbeschädigten Gemeinden zu verwenden, und in vielen Fällen ist das auch geschehen.

Die Drei Bünde hatten im 18. Jahrhundert in London Geld angelegt. Über die Verwendung der Zinsen bestimmten die Gemeinden. Größere Ausgaben durften ohne ihre Genehmigung nicht gemacht werden. 1794 wird den Bundestagen erlaubt, in Unterstützungsfällen über Beiträge bis zu 10 neuen Louis d'or (ca. 360 Fr.) zu verfügen, aber nicht über mehr.

Die Gemeinden entschieden auf dem Referendumsweg über den Verkauf von Bundeseigentum. 1541 genehmigten sie den Verkauf des Bades zu Fläsch in ihrer gemeinsamen Herrschaft Maienfeld. Gleichzeitig erlaubten die Gemeinden dem bündnerischen Landvogt zu Maienfeld, den halben Schloßstall als Erblehen zu vergeben.

Die Gemeinden beteiligten sich ferner an der *Abnahme der Landesrechnung* und zwar je länger je einläßlicher. 1729 bestimmten sie, der Staatskassier müsse dem Bundestag Rechnung ablegen. Im Abschied soll man den Gemeinden vom Ergebnis Kenntnis geben. Von 1764 an mußte der Bundestag dem Abgeordneten jeder Gemeinde die spezifizierte Staatsrechnung mitgeben. Die Gemeinden bestimmten auch die Höhe der *Gebühren* für die Ausfertigung von *Abschieden*, für *Protokollauszüge*, für *Schreiben an fremde Fürsten*. Sie setzten ferner die *Tagelder* der Bundestagsboten fest.

Die Gesamtheit der Gemeinden regelte sodann kirchliche und konfessionelle Angelegenheiten. Grundlegende Entscheide dieser Art waren die *Ilanzzer Artikel von 1524 und von 1526*. Beide enthielten grundlegende Bestimmungen über *das Verhältnis der drei Bünde zur katholischen Kirche*. Nachher entstanden noch weitere einschlägige Gesetze und Dekrete. Die Gemeinden wahrten sich ein Aufsichtsrecht über alle wichtigeren Handlungen, welche die katholische Kirche direkt von Rom aus oder durch Vermittlung von Bischöfen, Legaten, Mönchen

und andern Vertrauenspersonen auf dem Gebiet der Drei Bünde vornehmen wollte. Sie genehmigten auch die Veröffentlichung päpstlicher Bullen. Sie entschieden über die Duldung bestehender und die Zulassung neuer Klöster, sowie einzelner Mönche. 1551, 11 Jahre nach der Gründung des Ordens, beschlossen die Gemeinden die *Ausweisung der Jesuiten* aus dem Gebiet der drei Bünde. 1600 und 1612 erneuerten sie dieses Dekret und fügten bei, daß es für ewige Zeiten gelten solle. 1580 wollte der Kardinal-Erzbischof von Mailand, Karl Borromeo, in Roveredo eine Jesuitenschul errichten. Die Mehrheit der Gemeinden aber verweigerten die Erlaubnis hiezu. Als der gleiche Erzbischof vom Misox aus auch in andern Teilen der Drei Bünde Kirchenvisitationen vornehmen wollte, untersagten sie ihm das.

Die Gemeinden überwachten ferner die *Aufnahme von Ausländern ins Bürgerrecht*. 1560 ergeht folgende Weisung an sie: «Da etliche Gemeinden frömd und usländisch lüth zu nachpuren und landlütten uf und annemend, one Gunst, vorwüssen und willen Gmeiner dryer Pünthen, mag sich ein jed Gmeind ouch bedencken, ob man söllichs fürohin gestatten wölle oder nit,» 1512 beschließen sie: es solle «khein comun noch gmeind niemants zum nachpuren annemmen ohne vorwüssen und wyllen gmeiner dryer Püntten.»

Ein merkwürdiges Ausschreiben datiert vom Jahre 1625. Da geben die Häupter den Gemeinden Kenntnis von einer Vision, die ein gewisser Christian Farrer in Donath gehabt hatte. Dieser sei in seinem Maiensäß gewesen. «Da sige ein Stimm us einer Wolken zuo im kommen, welche anzeigt, wenn die menschen sich nicht besren und buosse thuond, werde Gott sy höchlich mit Frost und Kelte ussrüten und verderben.» Angesichts einer solchen Erscheinung hielten es die Bundesvorsteher für angebracht, den Gemeinden vorzuschlagen, eine «Buoss und Besserung» anzuordnen, ferner einen allgemeinen Feiertag und Gebete anzuempfehlen, Spiel und Tanz zu verbieten, alle fremden «spiellüth und instrumentalische musikanten, pfyffer, gyger, leyer, leyerinnen» aus dem Lande zu schaffen und Mäßigkeit im Essen und Trinken zu gebieten. Was die Gemeinden geantwortet und vorgekehrt haben, ist unbekannt. Bekannt ist nur, daß der Stadtrat von Chur unmittelbar darauf den Bürgern das Tabakrauchen verboten hat. Daß dieser Befehl auch durch die Vision des Schamsers veranlaßt worden ist, möchte ich nicht behaupten. Allerdings trifft dies zu bei

einem Sittenmandat, welches die Häupter und Ratsboten 1642 unter Zustimmung der Gemeinden erließen. «Zur pflanzung wahrer Gottesfurcht werden strenge Bestimmungen in Bezug auf den Kirchenbesuch und die Heiligung des Sonntags aufgestellt. Alles leichtfertige Fluchen und Schwören, das überflüssige Fressen und Saufen sollte durch die Obrigkeiten abgetan, das leichtfertige Fasnachtstreiben, Tanzen und Spielen verboten und die unnötigen württschaften abgestellt werden ect.»

Die erhoffte «buoss und besserung» scheint trotzdem nicht eingetreten zu sein; denn 1655 erhebt die evangelische Synode bei den Gemeinden Klage. Hexerei und Aberglauben seien im Lande in Schwung gekommen, weil die Jugend schlecht unterrichtet und nicht zum Schulbesuch angehalten werde, weil Kirchendisziplin und Sonntagsheiligung nicht gehalten, dagegen «Laxarei und Segnerei» öffentlich gebraucht werden. In aller Erinnerung stand noch das Elend der dreissig vorhergehenden Kriegsjahre, das von Teuerung und Krankheiten begleitet war. Man betrachtete es allgemein als Zeichen des göttlichen Zornes über die Sünden der Menschen. Um Gott zu versöhnen und neues Unheil abzuwenden, galt es also, die menschliche Sündhaftigkeit mit den schärfsten Mitteln zu bekämpfen. Als die gegebenen Organe hiefür erschienen wieder die Obrigkeiten der Gerichtsgemeinden. Mit Stock und Galgen, mit Feuer und Schwert gingen die Gerichte zu Werke. Die furchtbare Zeit der Hexenverfolgungen und der Hexenprozesse begann, wo unsere Gerichtsgemeinden miteinander wetteiferten, um die Hexerei, die man als eine Verbindung der Menschen mit dem Teufel ansah, auszurotten. Die vielen noch erhaltenen Hexenprozessakten von ca. 1650–1710 reden eine grauenhafte Sprache.

Die angeführten Beispiele über die Mitwirkung der Gerichtsgemeinden in der Gesetzgebung, Regierung und Rechtssprechung des alten Graubünden dürften einen ungefähren Begriff geben von der intensiven Teilnahme dieser Gemeinden am öffentlichen Leben. *Alles und jedes, Wichtiges und Unwichtiges*, wurde ihrem Gutachten unterstellt. Sozusagen nichts durften die Behörden anordnen oder tun ohne ihr Einverständnis.

Daß dies nicht lauter Vorteile, sondern auch große Nachteile hatte, liegt auf der Hand. Den Behörden war so jede Kraft und Autorität

genommen. Der Leitung des Staates mangelte die Kraft, Einheit und Konsequenz. Besonders nachteilig wirkte sich das aus in den Zeiten äußerer Gefahr und innerer Unruhen, wo rasch, energisch und zielbewußt hätte gehandelt werden sollen.

Anderseits muß zugegeben werden, daß diese ausgedehnte Beteiligung des Volkes an allen öffentlichen Dingen ein politisches Erziehungsmittel ersten Ranges darstellte. Diesem Umstand wird es zuzuschreiben sein, daß in den noch erhaltenen Antworten der Gemeinden auf erfolgte Anfragen oft eine überraschende Sicherheit und Reife des Urteils zum Ausdruck kommt. Das gilt z. B. von der 1797 erfolgten ersten Abstimmung über die Frage, ob das Veltlin aus dem Untertanenverhältnis entlassen und als gleichberechtigter Landesteil erklärt werden solle. Wenn diese Angelegenheit dann trotzdem jenen unglücklichen Verlauf nahm, so waren daran die unseligen Parteikämpfe mit schuld, die unter dem Einfluß der französischen Revolution in unserm Lande wieder ausbrachen. In ihrem Verlauf ist das altbündnerische Referendum mit dem Freistaat der Drei Bünde untergegangen. Als Kanton der Schweiz ist er 1803 wieder auferstanden und mit ihm auch sein Referendum, aber in etwas modifizierter, den neuen politischen Verhältnissen angepaßter Form.