

Politik und Verwaltung

Der Bundesbrief vom 23. September 1524 legte für die Drei Bünde eine gemeinsame Staatsordnung fest.¹ Diese beschränkte sich auf Kriegsführung und Friedenssicherung sowie Aussen- und Handelspolitik. Die zentralen Elemente der staatlichen Organisation in den Drei Bünden waren die ursprünglich 48 Gerichtsgemeinden, die verwaltungsmässig in 26 Hochgerichte eingeteilt wurden. **30.01** Die drei Häupter – Landrichter, Bundespräsident und Bundeslandammann – trafen sich mehrmals pro Jahr in Chur, Davos oder Ilanz statt. Dabei äusserten die Ratsboten ihre Willensmeinungen mittels sogenannter Mehren, die durch die drei Bundsschreiber klassifiziert wurden. Die getroffenen Entscheide wurden den Gemeinden als Abschiede zur Genehmigung (ad referendum) zugestellt.³

Im Auftrag der gerichtsgemeindlichen Mehrheit schlossen die Bundshäupter Staatsverträge, insbesondere sogenannte Militärkapitulationen, die das Anwerben von Söldnertruppen zuliessen. Dabei flossen sogenannte Pensionen sowohl als «offizielle Lizenzzahlungen für Werbeerbaunisse» wie auch verdeckt an einflussreiche Personen.⁴ Nach den Landesreformen von 1603, die sich gegen Ämterkorruption richteten, erlangten die Reformen von 1684 und 1694 verfassungsmässigen Charakter. Sie wurden in die Sammlungen der «Grundgesetze» aufgenommen und an den Bundstagen jeweils feierlich beschworen.⁵

34.04
1807 kaufte der Kanton Graubünden das «Graue Haus» oder «Neue Gebäu» in Chur, das der Offizier Andreas von Salis-Soglio 1751–1752 erbaut hatte. Seither dient es als Regierungs- und bis 1877 als Parlamentsgebäude.

34.05
Der Grosse Rat tagt seit 1959 im östlichen Teil des ehemaligen Zeughauses (errichtet 1861–63) an der Masanserstrasse in Chur.



Die 26 Hochgerichte wählten die Amtsleute für die Verwaltung der Untertanengebiete sowie die drei Bundsobersten, die den militärischen Miliztruppen vorstanden. Zur Kontrolle der Amts- und Finanztätigkeit der Beamten wurden alle zwei Jahre sogenannte Syndikatore ins Veltlin geschickt.⁶ Diese – je drei Abgeordnete der einzelnen Bünde unter Vorsitz eines Präsidenten – überprüften die Justiz- und Verwaltungstätigkeit sowie die Kammerrechnungen. Unzufriedene Untertanen konnten sich mittels Suppliken direkt an die bündischen Behörden wenden. **34.01**

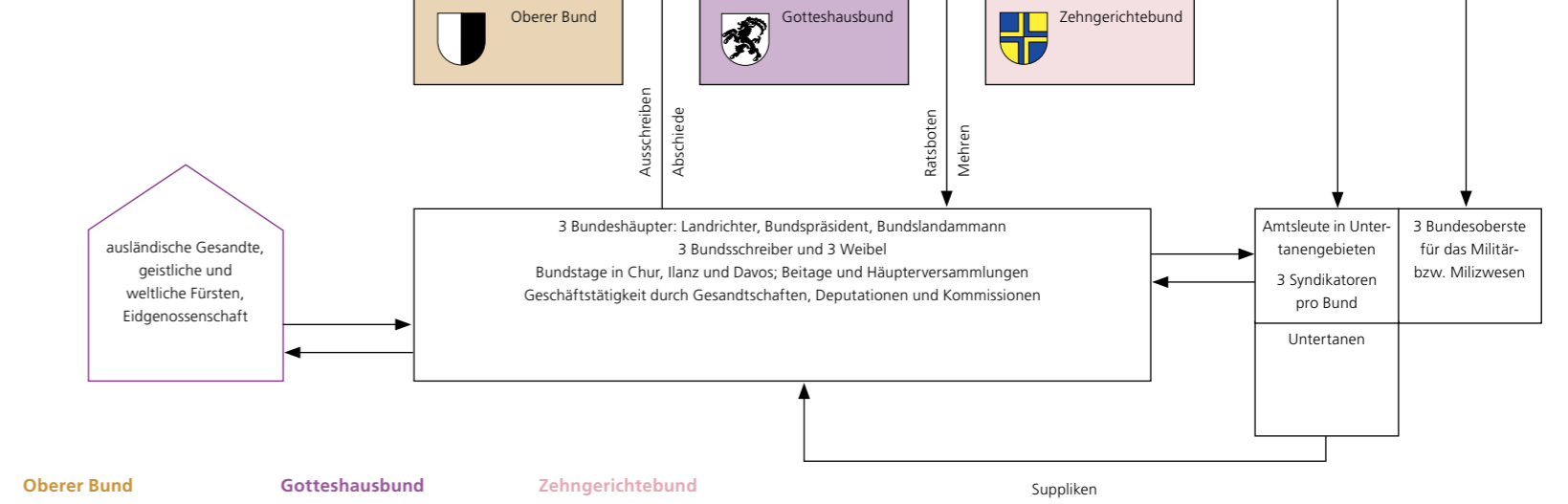
An den Bunds- und Beitagen wurde auch Gesandten fremder Mächte oder kirchlichen Würdenträgern Audienz gewährt. Diese nutzten die mehrere Tage dauernden Versammlungen für Lobbyarbeit.⁷ Die Kanzlei wurde durch den «Aktuar», den Schreiber des Gotteshausbunds, geführt. 1761 wurde im Churer Ratshaus ein neues Landesarchiv eingerichtet.⁸

Die gemeinsame Verwaltung der Untertanengebiete schuf einen wichtigen Kohäsionseffekt für das Zusammenwachsen der Drei Bünde. Die staatliche Integrität wurde während der Müsserkriege erfolgreich behauptet **► 36.01**, während die Landesgrenzen innerhalb der Staatsverträge gesichert wurden. Als Souverän regierte die dreibündische Republik in den Untertanengebieten im Veltlin und in der «Herrschaft». Dabei belies sie es im Süden beim früheren mailändischen Verfassungssystem und erneuerte dazu die Statuten von Valtellina (1549), Valchiavenna (1538) und Bormio (1561).⁹

Gemäss hochgerichtlichem Verteilschlüssel wurden die Ämter der Untertanenverwaltung alle zwei Jahre vergeben: Landeshauptmann (Sondrio), Vicari (Sondrio), Commissari (Chiavenna), Podestà (Tirano, Morbegno, Traona, Teglio, Piuro, Bormio) und Landvogt (Maienfeld). Das 1784 gedruckte «Handbüchlein für Beamte im Veltlin, Sindicatoren und andere die über Veltlinergeschäfte urtheilen sollen» versuchte, die Auslegung der Statuten verbindlicher zu gestalten. **34.02**

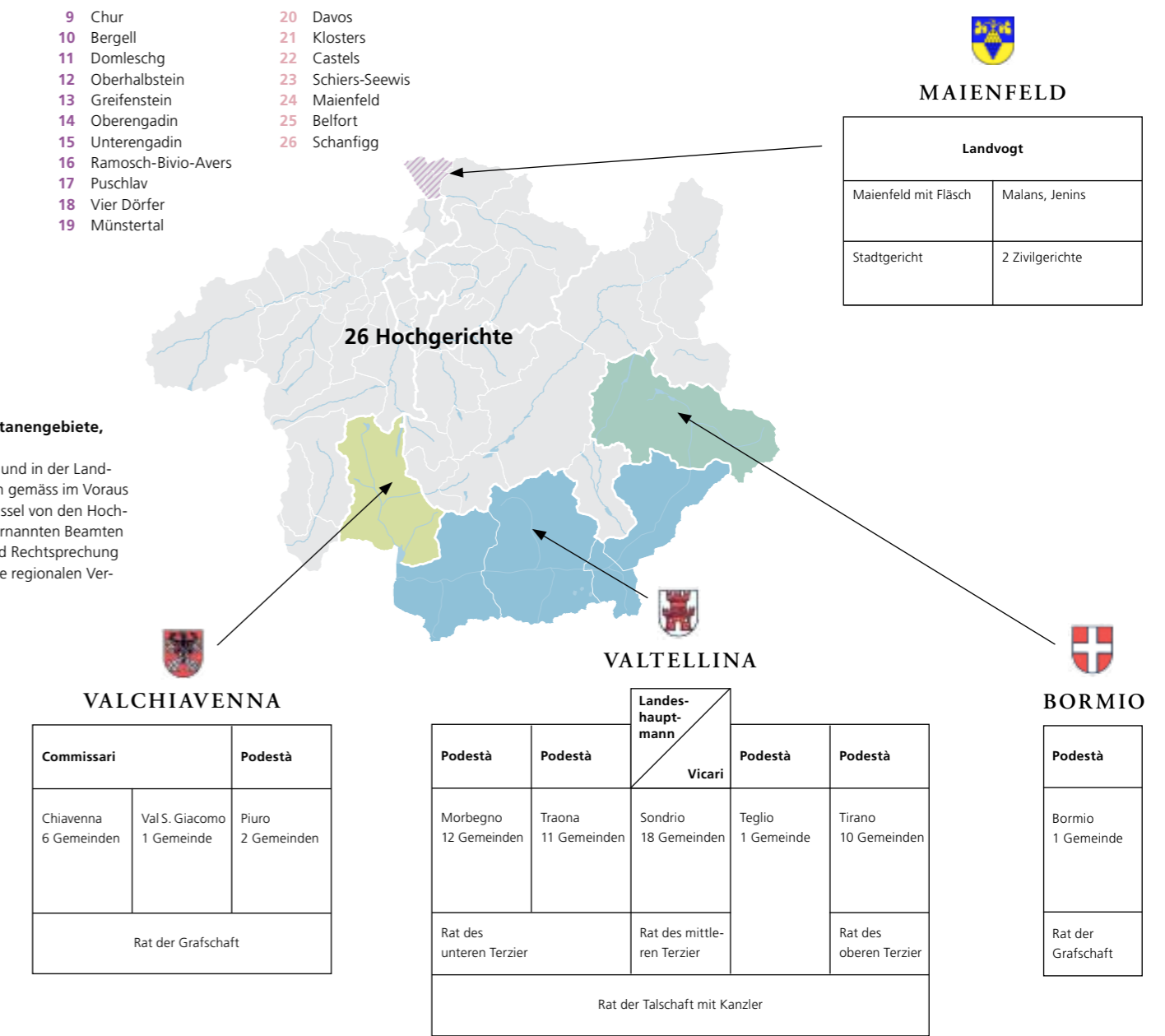


34.01
Staatliche Organisation der Drei Bünde, 1524–1798
Die Einzelbünde organisierten sich mittels der 26 Hochgerichte für das militärische Aufgebot wie auch zur Verwaltung der Untertanengebiete. Per Ausschreiben wurden die Gerichtsgemeinden zu Landesangelegenheiten befragt, wobei deren Mehrheit entschied. An den Bunds- und Beitagen sowie an den Hauptversammlungen wurden dazu die Abschiede angefertigt und die diplomatische Korrespondenz erledigt.



- Oberer Bund**
 - 1 Disentis
 - 2 Lugnez
 - 3 Gruob
 - 4 Waltenburg
 - 5 Rhäzüns
 - 6 Schams-Rheinwald
 - 7 Thusis
 - 8 Misox
- Gotteshausbund**
 - 9 Chur
 - 10 Bergell
 - 11 Domleschg
 - 12 Oberhalbstein
 - 13 Greifenstein
 - 14 Oberengadin
 - 15 Unterengadin
 - 16 Ramosch-Bivio-Avers
 - 17 Puschlav
 - 18 Vier Dörfer
 - 19 Münstertal
- Zehngerichtebund**
 - 20 Davos
 - 21 Klosters
 - 22 Castels
 - 23 Schiers-Seewis
 - 24 Maienfeld
 - 25 Belfort
 - 26 Schanfigg

34.02
Verwaltung der Untertanengebiete, 16.–18. Jh.
Die Amtsleute im Veltlin und in der Landvogtei Maienfeld wurden gemäss im Voraus bestimmtem Verteilschlüssel von den Hochgerichten gewählt. Die ernannten Beamten übten Gesetzgebung und Rechtsprechung aus und kontrollierten die regionalen Verwaltungen.



34 Das Verhältnis zwischen Herren und Untertanen blieb aber gespannt, da die Frage der Existenz der Protestanten im Veltlin trotz den Bestimmungen des Mailänder Kapitulats mit Spanien ► 38 Aussenbeziehungen nicht geklärt werden konnte.¹⁰ Störend wirkte sich zudem die Immunität des Veltliner Klerus gegenüber der Bündner Obrigkeit aus, da dieser dem Bischof von Como unterstand. Die Unzufriedenheit äusserte sich 1784 in 15 Beschwerden, die nach polemischen Rechtfertigungen und der Intervention von Napoleon zum Abfall der veltlinischen Gebiete führten.¹¹ Auch in der Landvogtei Maienfeld wirkte sich der revolutionäre Umbruch in Loskaufsanträgen aus. Die völlige Befreiung sicherte jedoch erst die Mediationsakte von 1803 zu.¹²

Grundlage des Kantons Graubünden ab 1803 bildete die napoleonische Mediationsverfassung, die durch die Kantonsverfassung von 1814/1820 ersetzt wurde. ► 38.03 Die Exekutive bildete der Kleine Rat, der sich nach wie vor aus den drei Bundshauptern zusammensetzte. Die Legislative bestand aus den Ratsboten der 48 Gerichtsgemeinden. Bei Referendumsabstimmungen wurden weiterhin die Mehren der Gerichtsgemeinden klassifiziert. Erst die Kantonsverfassung von 1854 rückte von diesem Prinzip ab und übertrug die Souveränität ans Stimmvolk.¹³

Von 1807–1893 wurde die Regierung durch eine Standeskommission unterstützt, weitere Kommissionen wirkten als «Nebenregierungen».¹⁴ Rasch wurde der Polizei- und Justizapparat aufgebaut, wobei zunächst der Verhörer zugleich als Polizeidirektor amtierte. Vollbeschäftigte Beamte kamen beim Bau- und Forstwesen sowie bei den kantonalen Schulanstalten hinzu, ab 1856 auch in der Steuerverwaltung.¹⁵ Erst mit dem Übergang zu einem Departementssystem kam es zum Aufbau einer modernen Verwaltung, indem immer mehr kantonale Ämter und Dienststellen eingerichtet wurden. Durch die neue Verfassung von 1892/94 wurde der Kleine Rat auf fünf Mitglieder mit departementalen Zuständigkeiten erweitert. Das Parlament wählte ab 1894 die Mitglieder des Kantonsgerichts, des Bankrats und der Erziehungs- und Sanitätskommission, während die fünf Kleinräte ihre Departemente ausbauten. Daneben entstanden öffentliche Betriebe, die juristisch von der eigentlichen Verwaltung ausgelagert wurden: Psychiatrische Klinik Waldhaus (1892), Landwirtschaftliche Schule Plantahof (1896), Brandversicherungsanstalt (1907/1910), Gebäudeversicherung (ab 1973), Klinik Beverin (1919) oder das spätere Kantonsspital (1941).¹⁶ Seit 1971 nennt sich der Kleine Rat Regierung und seine Mitglieder heissen Regierungsräte. 1972 wurde der Grossrat von 65 auf 120 Mitglieder erweitert, ein Jahr später wurden die ersten Parlamentarierinnen gewählt.¹⁷ ► 35 Politische Partizipation

Die kriegsbedingten Anpassungen im 20. Jahrhundert führten zu einer Ausdehnung der Administration, sei es durch Krisenhilfen oder Arbeitsbeschaffungsprogramme.¹⁸ Der weitere kontinuierliche Ausbau lässt sich anhand der Organigramme im Staatskalender nachvollziehen.¹⁹ Neben dem Vollzug bundesweiter Gesetzgebung im Bereich der sozialen Wohlfahrt wirkte sich der gesellschaftliche Wandel aus: So wurden dem landwirtschaftlastigen Volkswirtschaftsdepartement 1966 ein Amt für Industrie und Gewerbe sowie 1988 ein Amt für Tourismus angegliedert. Nachdem 1987 ein neuer Bundesartikel zum «Schutz der Umwelt» erlassen worden war, übernahm eine neue Dienststelle, das heutige Amt für Natur und Umwelt, die wachsenden ökologischen Aufgaben.²⁰ Prägnant zeigt sich die Ausweitung der Aufgaben in der Umbenennung des ehemaligen Bau-, Verkehrs- und Forstdepartements zum Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität. 34.03

Die Kantonsmetropole Chur wandelte sich zur «Beamtenstadt». Neben den Bürostandorten am Regierungsplatz und an der Grabenstrasse entstanden um 1959 Zweckbauten an der oberen Graben- und Steinbruchstrasse. Moderner präsentieren sich die Zentrale der Kantonspolizei an der Ringstrasse (1968) sowie das heutige Sinergia-Gebäude (2020).²¹ 34.07 Die «Kapitale» zählt fast zwei Drittel der kantonalen Arbeitsplätze, dazu kommen verschiedene Bundesstellen. Laut Auskunft des kantonalen Personalamts waren es Ende 2021 – ohne Anstalten – 2884 Vollzeitstellen.

1 StAGR A I/1 Nr. 73 = CD V, Nr. 38; Bernhard/Segen 2020, S. 277–282; HLS: Graubünden, 3.2.4. Verfassung und Landesgesetz; LIR: Republica das Trais Lias; HBG 4, S. 284–299; Bundi/Rathgeb 2003.
2 Pieh 1945, S. 111–113; Maissen 1970, S. 201–247; Head 2001, S. 88–97.
3 Liver 1970, S. 321 f.; Schuler 2001, S. 83–90.
4 JHGG 1890, S. 1–63 u. JHGG 1891, S. 66–133; Peyer 1982, S. 227.
5 CD V, Nr. 49, 55 u. 56; «Graubündnerische Grundgesetze» in: KBG Bd 27.
6 Sprecher (1875) 1951, S. 519 f.; Maissen 1980, S. 107–118; Collenberg 1999, S. 21 f. – Zum analog funktionierenden «Syndikat» in den eidgenössischen Landvogteien vgl. Würzler 2013, S. 219 f.
7 Sprecher (1875) 1951, S. 489.
8 Jenny 1957, S. 209–215.
9 Zoia 1997; HBG 4, S. 85; Zoia Diego, La giustizia, in: Scaramellini/Zoia 2006, Band II, S. 109–134.
10 Scaramellini 2000, S. 161.
11 Lehmann 1788/89; Jäger/Scaramellini 2001; Hitz 2011, S. 106–146.
12 AGS 1, S. 55–69; HLS: Maienfeld (Herrschaft); LIR: Signuradi.
13 AGS 4/1, S. 27–36; Batz 1978, S. 17–27.
14 Metz 1989, S. 398.
15 Landesberichte 1849–1894; Camenisch 2016, S. 17 f.; Maissen/Gantenben 2007, S. 6 f.
16 Metz 1991, S. 464/465; Weinzapf 1948.
17 AGS 4/5, S. 394–407; Rathgeb 2010, S. 9–22.
18 Bollier 1995, S. 44.
19 StAGR GK; Fritzsche/Romer 2000, S. 380–388.
20 Landesberichte 1960–1990; Amt für Umweltschutz 1994.
21 Jäger Georg, Die «Kapitale», in: Churer Stadtgeschichte 2, S. 456–492; Fuchs 2011, S. 80–93.



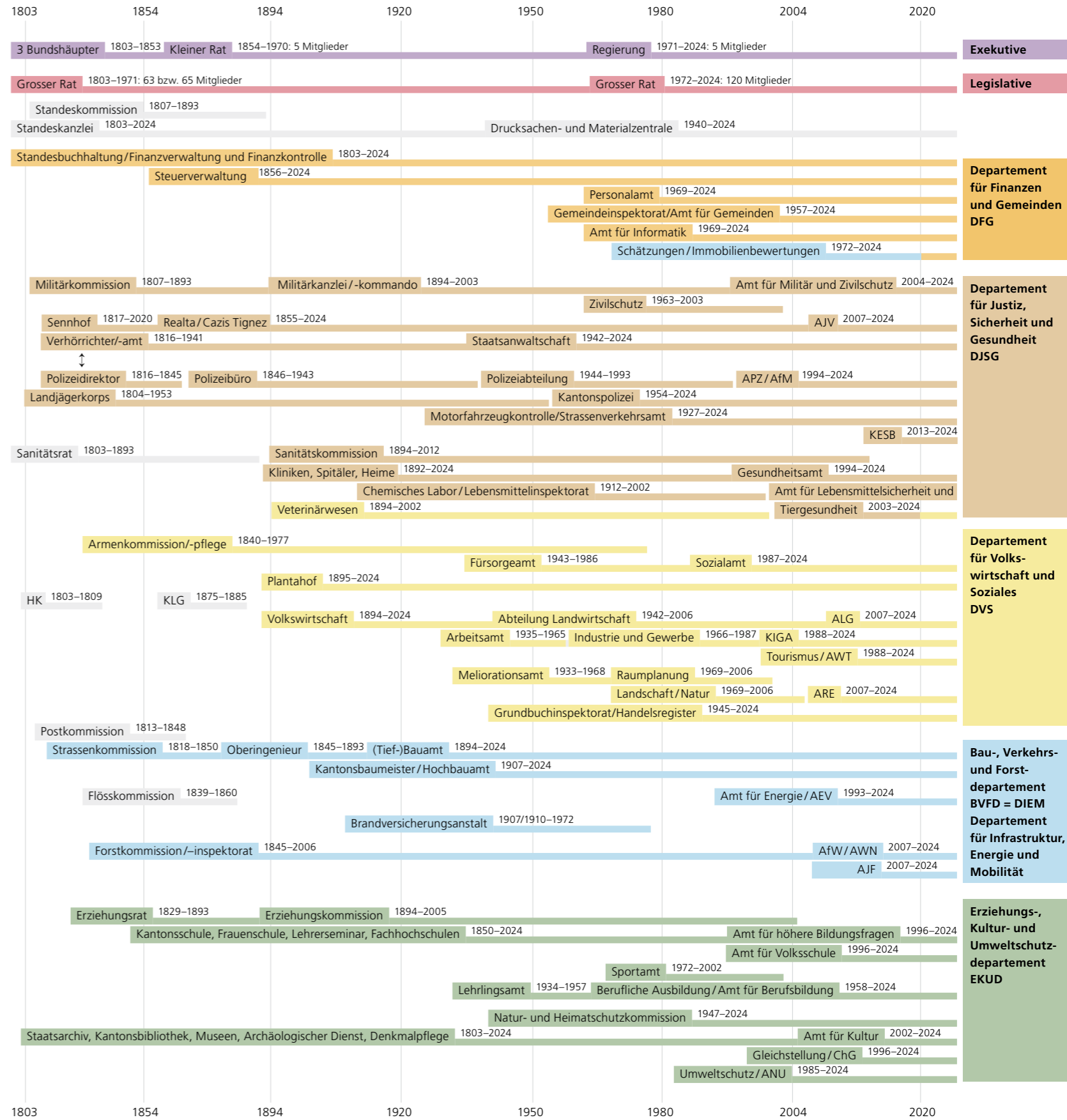
Tabelle zur Personalverordnung

Art. 39. Sämtliche Beamten- und Angestelltenfunktionen werden unter Vorbehalt von Ziffer II des Einstellungsplans in folgende Gehaltsklassen eingeteilt:

Klasse	Jährliches Grundgehalt Fr.	Klasse	Jährliches Grundgehalt Fr.
1	16 992.— bis 21 408.—	13	7 644.— bis 10 164.—
2	15 996.— bis 20 112.—	14	7 140.— bis 9 576.—
3	15 000.— bis 19 152.—	15	6 720.— bis 8 988.—
4	13 992.— bis 18 008.—	16	6 300.— bis 8 400.—
5	13 194.— bis 16 908.—	17	6 048.— bis 8 064.—
6	12 298.— bis 15 948.—	18	5 796.— bis 7 728.—
7	11 400.— bis 15 000.—	19	5 544.— bis 7 392.—
8	10 668.— bis 14 112.—	20	5 292.— bis 7 056.—
9	9 996.— bis 13 272.—	21	5 040.— bis 6 720.—
10	9 324.— bis 12 432.—	22	4 788.— bis 6 384.—
11	8 736.— bis 11 592.—	23	4 536.— bis 6 048.—
12	8 148.— bis 10 752.—		

34.06 Revidierte Personalverordnung von 1958 mit Gehaltsklassen; «Einreichungsplan für die Beamten und Angestellten».

34.07 Das kantonale Verwaltungsgebäude Sinergia an der Ringstrasse in Chur wurde im Sommer 2020 bezogen.



34.03 Kantonale Organisation von Politik und Verwaltung, ab 1803

Das Schema illustriert zum einen die Entwicklung der politischen Strukturen im Kanton. Zum andern stellt es den Auf- und Ausbau der verschiedenen Verwaltungszweige in Richtung der heute bestehenden Departemente dar.

- Abkürzungen:
 AEV = Amt für Energie und Verkehr
 AfW/AWN = Amt für Wald / Amt für Wald und Naturgefahren
 AJF = Amt für Jagd und Fischerei
 AJV = Amt für Justizvollzug
 ALG = Amt für Landwirtschaft und Geoinformation
 ANU = Amt für Natur und Umwelt
 APZ / AfM = Amt für Polizei und Zivilrecht / Amt für Migration und Zivilrecht
 ARE = Amt für Raumentwicklung
 AWT = Amt für Wirtschaft und Tourismus
 GS / ChG = Gleichstellung / Chancengleichheit
 HK = Handelskommission
 KESB = Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
 KIGA = Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
 KLG = Kommission für Landwirtschaft und Gewerbe

Personalbestand gemäss offiziellen Bezeichnungen:

1835	9 Beamte
1861	107 Beamte
1940	673 Beamte
1960	1107 Funktionäre
1980	2272 Angestellte
2007	2165 Stellen; davon 76 % männlich und 24 % weiblich
2021	2884 Stellen (ohne selbstständige Anstalten)