

**Zeitschrift:** Zeitschrift für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie agraires  
**Band:** 3 (1975)  
**Heft:** 5

**Artikel:** Gemeinde Disentis und Ortsplanung  
**Autor:** Columberg, Dumeni  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-966232>

### **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:** 19.10.2024

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

## Gemeinde Disentis und Ortsplanung

Dumeni Columberg \*

### 1. Zur Struktur der Gemeinde

Disentis, eine Bündner Gemeinde am Ausgangspunkt des Lukmanier- und des Oberalppasses, zählt heute 2'475 Einwohner, die sich auf 15 kleinere Ortschaften verteilen. Diese Fraktionen besitzen nur noch beschränkte Befugnisse. Sie sind beispielsweise noch zuständig für die Regelung des Weidganges und der Wasserversorgung. Dennoch sind sie ein wichtiger Faktor im Entscheidungsprozess.

Seit 1970 hat sich die Bevölkerung um 156 Einwohner vermehrt, was als erster Erfolg der anfangs der 70er Jahre ergriffenen Massnahmen zur wirtschaftlichen Belebung bezeichnet werden darf. Die negativen Erscheinungen der starken Abwanderung in den vergangenen Jahrzehnten werden sich jedoch noch lange bemerkbar machen.

In den letzten Jahren hat sich Disentis stark verändert. Nur noch 16 Prozent aller Beschäftigten sind in der Landwirtschaft tätig. 1973 zählte man 110 landwirtschaftliche Betriebe, davon 75 Vollerwerbsbetriebe. Günstige ausserlandwirtschaftliche Verdienstmöglichkeiten und eine ungenügende Existenzgrundlage führte zu einem bedeutenden Rückgang der landwirtschaftlichen Bevölkerung. Diese Strukturänderung ist noch nicht abgeschlossen, denn noch immer sind kleine Betriebe mit durchschnittlich 11 Stück Rindvieh und etwas Kleinvieh, starke Parzellierung und kleine Parzellengrösse kennzeichnend für die Struktur der Disentiser Betriebe. Mehr als 50 Prozent der Betriebsleiter sind über 55 Jahre alt. In 33 Betrieben ist kein Nachfolger vorhanden, so dass diese in absehbarer Zeit aufgegeben werden müssen. Zahlenmässig hat die Landwirtschaft nicht mehr eine dominierende Stellung. Ihr Einfluss auf die Entscheidungen ist jedoch noch sehr gross.

---

\* Dr. Dumeni Columberg, Gemeindepräsident, Disentis

Im gewerblich-industriellen Sektor arbeiten rund 45 Prozent der Bevölkerung, im Zweigbetrieb der Landis & Gyr allein über 100 Personen. Die bestehenden gewerblichen Betriebe konnten erweitert und neue angesiedelt werden. Diese Er-starkung genügt noch nicht, um der einheimischen Bevölkerung ausreichende und sichere Arbeitsmöglichkeiten zu verschaffen. Das Volkseinkommen liegt nämlich in Disentis rund 20 Prozent unter dem bündnerischen Mittel. Darum hat man vor einigen Jahren versucht, den Fremdenverkehr stärker zu fördern. Im Dezember 1971 konnten die Bergbahnen Disentis AG die ersten Gäste nach Caischavedra befördern. Im gleichen Jahr wurde das Grosshotel Acla da Fontauna mit 600 Betten eröffnet. Heute verfügt Disentis insgesamt über 2'900 Gästebetten, so dass die Infrastruktur auf eine Einwohnerschaft von 5'500 Personen ausgerichtet sein muss.

Im Gleichschritt mit der touristischen Entwicklung baute die Gemeinde die Infrastruktur aus und passte sich den veränderten Verhältnissen an. Die wichtigste politische Aenderung ist die Einführung der Urnenabstimmung und die Abschaffung der Gemeinde-versammlung. Der neugeschaffene Gemeinderat besteht aus 21 Mitgliedern und bildet die Legislative. Er besitzt relativ grosse Kompetenzen. Die wichtigsten Beschlüsse, wie Budget und Rechnung sowie Kreditbeschlüsse zwischen 50'000.-- und 120'000.-- Franken unterliegen nur dem fakultativen Referendum. Der Gemeindevorstand setzt sich aus 5 Mitgliedern zusammen und hat als Exekutive die Gemeinde zu verwalten und zu gestalten.

## 2. Die skeptische Einstellung der Bevölkerung

Bevor man sich mit Entwicklungs- und Planungsarbeiten befasst, muss man die Einstellung der Bevölkerung zu solchen Sachfragen kennen. Sie steht grundsätzlich allen Neuerungen und Experimenten skeptisch, wenn nicht ablehnend gegenüber. Kennzeichen dafür ist der Ausspruch eines alten Lugnezers, der sagte "Il progress ei nossa ruina" (Der Fortschritt ist unser Untergang!). Diese Einstellung leitet sich von der wirtschaftlichen und sozialen

Stellung der Bergbevölkerung in der Vergangenheit und von der starken Abgeschlossenheit der Siedlungen ab. Darum besitzt die Gemeindeautonomie in Graubünden einen einzigartigen Stellenwert. Auch die herkömmliche Einstellung zum privaten Grundeigentum entspricht vielfach nicht mehr den heutigen Vorstellungen. Der Bauer versteht nicht, wieso sein uneingeschränktes Verfügungsrecht über Grund und Boden plötzlich beschnitten werden sollte.

Die skeptische Einstellung gegen all das, was von aussen kommt, äussert sich auch in Abstimmungsergebnissen kantonaler und eidgenössischer Vorlagen. So haben die Disentiser im Jahr 1964 8 von insgesamt 11 kantonalen und eidgenössischen Vorlagen verworfen, 1965 2 von 7 und 1966 13 von 14 Vorlagen, darunter eine Erhöhung der Beiträge an den Verkehrsverein, das Frauenschulgesetz, das Schulgesetz, das Fortbildungsgesetz, das Stipendiengesetz, das Gemeindegesetz und sogar ein Gesetz für die Subventionierung landwirtschaftlicher Maschinen. Mit der Einführung des Frauenstimmrechtes und mit der wirtschaftlichen Entwicklung hat sich das Verhältnis zwischen Ja- und Neinstimmen etwas verbessert. Es ist jedoch noch immer bei einer ablehnenden Mehrheit geblieben. So wurden 1974 9 von 11 kantonalen und eidgenössischen Vorlagen verworfen. Den Ausschlag haben oft nur wenige Stimmen gegeben.

Aus diesen Hinweisen geht die skeptische Einstellung der Bergbevölkerung gegenüber all dem, was von aussen kommt, deutlich hervor. Mit diesen Schwierigkeiten muss man bei der Durchsetzung einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik rechnen und das Vorgehen diesen Gegebenheiten anpassen.

### 3. Die Notwendigkeit einer Ortsplanung

Mit der touristischen Entwicklung anfangs der 70er Jahre setzte sich eine rege Bautätigkeit ein. Es entstanden auch in Disentis Ueberbauungen, die auf Kritik stiessen. Daraus ergab sich die Notwendigkeit, Grundlagen für eine geordnete bauliche Entwicklung zu erarbeiten, um eine Verunstaltung des Dorfbildes und eine Zersiedelung der Landwirtschaft zu vermeiden. Auch

die Gemeindeglieder wurden sich der Gefahren bewusst und beschlossen deshalb am 17. Oktober 1971 eine umfassende Ortsplanung durchzuführen. Die Gemeindeversammlung bewilligte den dazu erforderlichen Kredit und wählte eine, aus 16 Mitgliedern bestehende Planungskommission. Angesichts der schwierigen Aufgabe, eine Ortsplanung in einem bereits fortgeschrittenen Entwicklungsstadium durchzuführen, zog die Gemeinde neben dem Ortsplaner noch eine Gruppe von Fachberatern bei, die spezielle Gebiete wie Fragen der Landwirtschaft, des Fremdenverkehrs, des Verkehrs, des Landschaftsschutzes und des architektonischen Leitbildes bearbeitete. Die Gemeinde wich somit vom üblichen Vorgehen ab. Sie wollte damit objektive Entscheidungsgrundlagen durch aussenstehende Fachberater erarbeiten lassen. Aufgrund dieser Einsichten sollte dann die Planungskommission in enger Zusammenarbeit mit der Bevölkerung versuchen, ein Konzept zu erarbeiten, das sich auch politisch durchführen lässt.

#### 4. Der institutionelle Rahmen

Bei der Einleitung der Ortsplanung haben wir uns vorerst gefragt, wer sich überhaupt am Planungsprozess beteiligen soll. Die Antwort war eindeutig: Möglichst alle Betroffenen. Die Notwendigkeit einer Beteiligung der Bürger am Planungsprozess ergibt sich aus zwei Gründen: Einmal soll aus politischer Sicht ein möglichst grosser Teil der Mitbürger sich an der politischen Willensbildung beteiligen können. Sodann kann nur sinnvoll und zielgerichtet geplant werden, wenn die Bedürfnisse der Betroffenen bekannt sind. Darum müssen diejenigen, für die geplant werden soll von Anfang an am Planungsprozess beteiligt sein. Die Einbeziehung der Betroffenen soll möglichst frühzeitig erfolgen. Sie sollen schon zu Beginn des Planungsprozesses sich einschalten können. Diese Teilnahme breiter Bevölkerungskreise am Planungsprozess führt andererseits zu einem ungeheuren Zeitaufwand. Die Entscheide müssen durch zahlreiche Arbeitsgruppen vorbereitet und an vielen öffentlichen Versammlungen besprochen werden.

Die Gemeinde Disentis hat versucht, diesen Weg zu gehen. Um dies zu erreichen, waren rund 50 Sitzungen der Planungskommission, zahlreiche Fachgespräche, viele zusätzliche Sitzungen in Arbeitsgruppen, unzählige persönliche Besprechungen, 21 Sitzungen des

Gemeinderates und über 25 öffentliche Orientierungen notwendig. Dadurch haben alle Bevölkerungskreise die Möglichkeit gehabt, sich am Planungsprozess zu beteiligen. Vielfach wurde jedoch von dieser Möglichkeit wenig Gebrauch gemacht.

##### 5. Die Bearbeitung von Sachfragen

Bei der Erarbeitung der Ortsplanung wurden zuerst einige Grundsätze aufgestellt. Eines der tragenden Prinzipien war folgendes: Das beste Kulturland soll unbedingt auch in Zukunft für die landwirtschaftliche Nutzung erhalten werden. In einem zweiten Schritt wurde die Grösse, die Disentis im Endausbau aufweisen soll, festgesetzt. Grundlage für diese Arbeit bildete eine Studie über den Fremdenverkehr. Aufgrund der Aufnahmekapazität des Skigebietes und der Belastbarkeit der Erholungslandschaft, der Beanspruchung von Landwirtschaftsboden und des Ausbaus der Infrastruktur wurde diese Grösse ermittelt. Demnach soll Disentis im Endausbau nicht mehr als 10'000 bis 11'000 Betten für Einheimische und Gäste aufweisen. Das eigentliche Baugebiet ist enger gefasst und beschränkt sich auf die Flächen in unmittelbarer Dorfnähe. Aufgrund verschiedener Varianten und zahlreicher Besprechungen zwischen dem touristischen Fachberater und der Planungskommission konnte man sich schlussendlich auf diese Zahl einigen. Sie bildete die Grundlage für die Ausscheidung des Baugebietes und des Reservebaugebietes. Gestützt darauf erarbeitete der Planer einen ersten Entwurf für eine Zoneneinteilung. Dieser Vorschlag wurde mit den Grundeigentümern in den einzelnen Dörfern erörtert. Anlässlich verschiedener öffentlichen Versammlungen wurden viele Abänderungsanträge gestellt und berücksichtigt. Erst nach dieser Vorphase wurde mit der definitiven Behandlung des Zonenplanes in der Planungskommission und im Gemeinderat begonnen.

Auch beim Baugesetz wurden die Stimmbürger eingeladen, bereits zum Vorentwurf Stellung zu nehmen. Allerdings wurde von dieser Möglichkeit sehr wenig Gebrauch gemacht.

6. Erfahrungen aus dem Entscheidungsprozess

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die Gemeinde Disentis versucht hat, breite Bevölkerungsschichten von Anfang an in den Planungsprozess einzubeziehen. Gleichzeitig wurden Fachleute zu Rate gezogen, um objektive Entscheidungsgrundlagen zu schaffen. Bereits in der Vorphase wurden die Meinungen der Betroffenen erforscht und anschliessend von der Planungskommission berücksichtigt. Es folgte die parlamentarische Beratung, und dann erhielt jeder Eigentümer noch einmal Gelegenheit, seine Anliegen vorzubringen. Man kann somit feststellen, dass alle Interessierten die Möglichkeit hatten, sich am Entscheidungsprozess zu beteiligen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Gemeinden durch die Planungsaufgaben im allgemeinen nicht überfordert werden. Bei ihrer Durchführung sind nämlich derart viele Bestimmungen von Bund und Kanton zu beachten, dass die Materie unheimlich kompliziert und für den Einzelnen unüberblickbar wird. So stellt sich hier die Grundsatzfrage, ob die Gemeinden mit ihrer finanziellen, personellen und sachlichen Leistungsfähigkeit noch in der Lage sind, die gesetzmässige Anwendung des Kantons- und Bundesrechtes sicherzustellen. Die Komplexität der Materie und ein übergrosser administrativer Aufwand bringt enorme Schwierigkeiten beim Vollzug. Es handelt sich um ein echtes Problem unseres föderativen Staatsaufbaus, der intensiv verfolgt werden muss, wenn nicht die Funktionsfähigkeit unseres Staatswesens gefährdet werden soll.