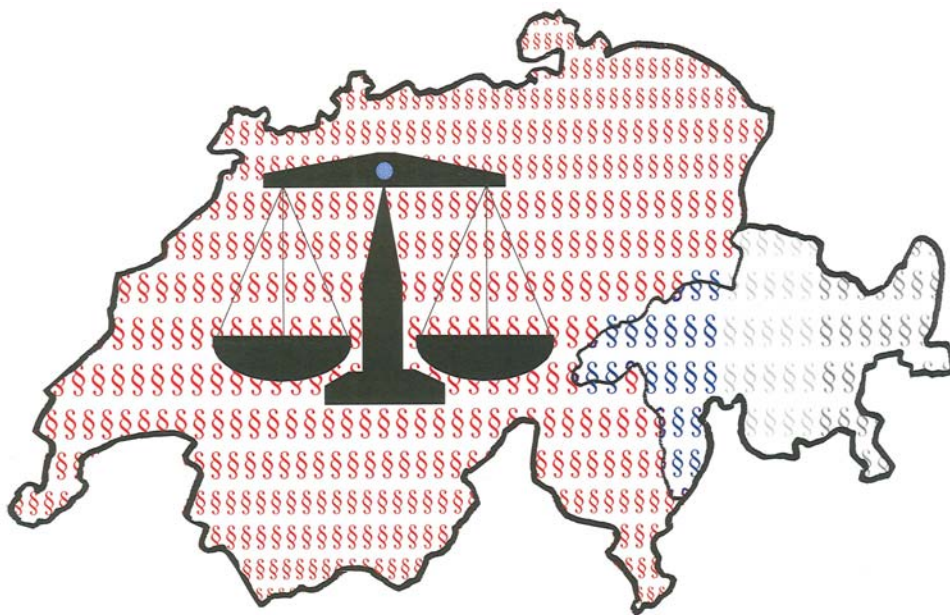


Schweizerische StPO und ZPO

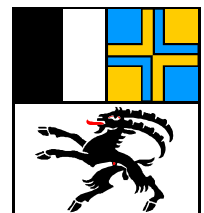
Umsetzung in Graubünden

Grundsätzliche Ausgestaltung der erstinstanzlichen Zivil- und Straf- gerichtsbarkeit in Graubünden (Richterliche Aufgaben der Kreise)

Bericht für die Vernehmlassung vom 5. März 2008



Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden
Hofgraben 5
7001 Chur



Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	III
I. Einleitung.....	1
1. Grundzüge der erstinstanzlichen Zivil- und Strafrichterbarkeit im Kanton Graubünden.....	1
1.1. Entwicklung seit 1998.....	1
1.2. Heutige Ausgestaltung.....	2
2. Neuerungen auf Bundesebene	3
3. Gründe für die Reform.....	4
3.1. Allgemein.....	4
3.2. Vorgaben des Bundesrechts	4
a) Schweizerische Strafprozessordnung (StPO)	4
b) Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO)	5
3.3. Handlungsbedarf für den Kanton Graubünden.....	5
3.4. Anforderungen an die Gerichtsorganisation und Zielsetzung der Reform.....	5
3.5. Parlamentarische Vorstösse.....	6
4. Haltung vom Verband Bündnerischer Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten und vom Kantonsgericht	7
4.1. Verband Bündnerischer Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten	7
4.2. Kantonsgericht	8
5. Umsetzung von StPO und ZPO in Graubünden	8
5.1. Geplantes Vorgehen	8
5.2. Abgrenzungen und Koordination mit anderen Projekten	9
a) Inhaltliche Abgrenzungen.....	9
b) Abgrenzung und Koordination mit dem Projekt „Bündner NFA“	10
c) Abgrenzung zu anderen Rechtsetzungsprojekten.....	10
6. Volksinitiative „Grosser Rat: 80 sind genug“	10
II. Heutige Ausgestaltung der Zivil- und Strafrichterbarkeit in Graubünden	11
1. Organisation	11
1.1. Kantonsgericht	11
1.2. Bezirksgerichte	11
1.3. Kreispräsidium.....	11
1.4. Staatsanwaltschaft (inkl. Untersuchungsrichteramt).....	11
2. Zuständigkeiten.....	12
2.1. Zivilgerichtsbarkeit.....	12
a) Kreispräsidium	12
b) Bezirksgericht	12
c) Kantonsgericht.....	13
d) Weitere Behörden.....	14
2.2. Strafrechtspflege	14
a) Staatsanwaltschaft (inkl. Untersuchungsrichteramt)	14
b) Kreispräsidium	15
c) Bezirksgericht	15
d) Kantonsgericht.....	15
e) Kantonspolizei.....	16
f) Verwaltungsbehörden	16
3. Geschäftslast und Arbeitsaufwand	16
3.1. Staatsanwaltschaft (inkl. Untersuchungsrichteramt).....	16
3.2. Kreisamt	17
a) Allgemein	18
b) Zivilrechtspflege.....	21
c) Strafrechtspflege.....	23
3.3. Bezirksgerichte	26
3.4. Verwaltungsbehörden.....	27
4. Einnahmen der Kreise aus den richterlichen Aufgaben	28

III. Auswirkungen der bundesrechtlichen Vorgaben	29
1. Auswirkungen der StPO	29
1.1. Auswirkungen für die Kreise.....	30
1.2. Auswirkungen für den Kanton.....	31
1.3. Auswirkungen für die Gemeinden.....	32
2. Auswirkungen der ZPO	32
IV. Vorschlag für die künftige Ausgestaltung	33
1. Ausgangslage	33
2. Lösungsansätze für die Umsetzung von StPO und ZPO	33
2.1. Variante A: Bisherige Organisation.....	34
a) Beschreibung.....	34
b) Vor- und Nachteile.....	34
2.2. Variante B: Reform der Gerichtsorganisation	35
a) Beschreibung.....	35
b) Vorteile.....	36
c) Nachteile.....	37
3. Entscheid der Regierung	38
3.1. Grundsatz	38
3.2. Vorteile des Vorschlags.....	38
3.3. Thesen.....	40
V. Revisionsvorschlag	41
1. Formelle Ausgestaltung der Vorlage	41
2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	42
2.1. Aufhebung von Art. 54 Ziff. 3 KV	42
2.2. Verzicht auf weitere Anpassungen hinsichtlich der Kreise	42
2.3. Verzicht auf Ergänzung bezüglich Staatsanwaltschaft und Schlichtungsbehörden	42
3. Finanzielle und personelle Auswirkungen	43
VI. Weiteres Vorgehen	45
Anhang:	46
1. Wortlaut des Beschlusses	46
2. Darstellungsverzeichnis	47
3. Abkürzungsverzeichnis	48

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Die Arbeiten an der Schweizerischen StPO und ZPO sind abgeschlossen oder werden voraussichtlich in diesem Jahr abgeschlossen. Das Inkrafttreten ist vom Bundesrat auf den 1. Januar 2010 geplant. Das neue Bundesrecht hat erhebliche Auswirkungen auf die heutige Gerichtsorganisation in Graubünden; davon betroffen sind insbesondere die Kreise, aber auch die Bezirksgerichte, die Gemeinden und die Staatsanwaltschaft.

Die zwingenden Vorgaben der schweizerischen StPO (Stichwort: Einführung Staatsanwaltschaftsmodell) haben erhebliche Auswirkungen für die Kreise. Künftig erlässt nicht mehr die Kreispräsidentin bzw. der Kreispräsident die Strafmandate bei Vergehen und Verbrechen, sondern direkt der untersuchende Staatsanwalt. Dies führt dazu, dass bei den Kreisämtern insgesamt etwa ein Viertel der Arbeitslast wegfällt. Mit dem Wegfall der Arbeit verlieren die Kreise aber auch die Hälfte ihrer Einnahmen aus den richterlichen Aufgaben (rund 3.3 Millionen Franken pro Jahr). Die Einnahmehausfälle können nicht gänzlich durch Personalabbau kompensiert werden; je nach Stellenabbau steigt das jährliche, von den Gemeinden zu deckende Defizit der Kreise um zwei bis drei Millionen Franken.

Für die Regierung kommen nur zwei Lösungsansätze für die Umsetzung der StPO und der ZPO in Frage; Mischvarianten sind keine echten Alternativen:

- Variante A: Die Umsetzung beschränkt sich auf die *zwingend nötigen Anpassungen* an das Bundesrecht. Die Kreise behalten die verbleibenden richterlichen Aufgaben. Die Mehrkosten bleiben bei den Kreisen bzw. den Gemeinden.
- Variante B: Die Umsetzung erfolgt durch eine Reform der Gerichtsorganisation mit dem Ziel, die *Justizaufgaben zu entflechten* und eine *klare Zuständigkeitsordnung mit einfachen Strukturen* zu schaffen; dies strebt auch das Projekt „Bündner NFA“ an. Die bisherigen richterlichen Aufgaben der Kreise werden der Staatsanwaltschaft (Strafrecht) bzw. den Bezirksgerichten (Zivilrecht) übertragen.

Nach Auffassung der Regierung überwiegen die Vorteile der Variante B deutlich:

- *Festhalten an einer dezentralen Gerichtsorganisation*: Die bestehenden dezentralen Strukturen der Staatsanwaltschaft und der Bezirksgerichte werden ausgebaut. Die Bürgernähe und die Vertrautheit mit den lokalen Gegebenheiten bleiben gewährleistet.
- *Arbeitsplätze bleiben in der Region*: Die Aufgabenerfüllung erfolgt weiterhin dezentral; es gibt keine Konzentration von Arbeitsplätzen in Chur. Die Regierung strebt eine sozialverträgliche Umsetzung an; die bisherigen Mitarbeitenden der Kreise sollen wenn möglich durch die Bezirke bzw. die Staatsanwaltschaft übernommen werden.
- *Keine finanzielle Mehrbelastung für Gemeinden*: Die Beschränkung der Umsetzung auf das zwingend Notwendige führt zu Mehrkosten bei den Gemeinden. Die Übertragung der richterlichen Aufgaben der Kreise an die Staatsanwaltschaft bzw. die Bezirksgerichte schafft die Voraussetzungen, dass die Finanzierung der Justiz künftig zu 100 Prozent durch den Kanton erfolgt. Die Gemeinden werden dadurch entlastet.
- *Umsetzung Bündner NFA im Justizbereich*: Durch die Aufgaben-Entflechtung lassen sich einfachere Strukturen realisieren. Weil Abgrenzungsprobleme und Schnittstellen entfallen, können die Abläufe und Verfahren vereinfacht werden.

- *Kreise bleiben als politische Ebene* erhalten: Die Trennung von Politik und Justiz auch bei den Kreisen stärkt den Grundsatz der Gewaltenteilung. Die Kreise bleiben als politische Staatsebene erhalten und bilden weiterhin die Wahlkreise für die Mitglieder des Grossen Rats. Die Gemeinden entscheiden, welche Aufgaben sie den Kreisen zur Erfüllung übertragen.
- *Kostenneutralität*: Im Vergleich zu heute kann die Umsetzung von StPO und ZPO kostenneutral erfolgen. Für die Steuerpflichtigen ergeben sich keine Mehrbelastungen.
- *Nachhaltigkeit der Gerichtsorganisation*: Die Regierung ist überzeugt, dass ein Festhalten an der heutigen Organisation wegen der Mehrkosten für die Gemeinden nur eine kurzfristige Lösung darstellen würde. Damit die Justiz ihre Kernaufgabe – nämlich die Wahrung bzw. Wiederherstellung von Rechtsfrieden und Rechtssicherheit – gut erfüllen kann, sollte ihre Organisation auf einer gewissen Stabilität beruhen. Diese Stabilität kann aber nur eine Reform der Gerichtsorganisation zur Umsetzung von StPO und ZPO verschaffen.

Aus Sicht der Justiz bestehen keine Vorbehalte gegen diese Lösung. Das Kantonsgericht als Aufsichtsbehörde über die Organe der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit beurteilt den Vorschlag der Regierung als richtig, zweckmässig und zukunftsorientiert. Der Verband Bündnerischer Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten hat sich im Herbst 2007 für ein Festhalten an den bisherigen Justizaufgaben der Kreise ausgesprochen, soweit dies bundesrechtlich noch zulässig ist.

Wegen den knappen zeitlichen Vorgaben des Bundes erfolgt die Umsetzung von StPO und ZPO in Graubünden gestaffelt. Im Rahmen einer Teilrevision der Kantonsverfassung soll bis Anfang 2009 die Grundsatzfrage geklärt werden, ob den Kreisen auch künftig richterliche Aufgaben zukommen sollen oder nicht. Die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben auf Stufe Gesetz und Verordnung erfolgt in einem zweiten Schritt bis Herbst 2009.

I. EINLEITUNG

1. Grundzüge der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit im Kanton Graubünden

Die Grundzüge der Gerichtsorganisation im Kanton Graubünden reichen hinsichtlich der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit bis Mitte des 19. Jahrhunderts zurück. Erste Bestrebungen für eine umfassendere Reform der Gerichtsorganisation wurden in den Jahren 1964 bis 1977 unternommen. Während die Stimmberechtigten im November 1977 eine Teilrevision der Kantonsverfassung guthiessen, lehnten sie gleichzeitig die Reformen auf Gesetzesstufe ab. In der Folge wurden die notwendigen Anpassungen an die Verfassungsvorlage auf Gesetzes- und Verordnungsstufe vorgenommen. Weitere Anpassungen der Gerichtsorganisation erfolgten bis Ende des 20. Jahrhunderts nur aufgrund von Änderungen des Bundesgesetzgebers auf dem Gebiet des Zivilrechts. Für einen ausführlichen geschichtlichen Überblick kann auf die Botschaften zur Reform der bündnerischen Gerichtsorganisation von 1976 und 1999 verwiesen werden (B 1976-77, Heft Nr. 3, S. 99 ff. bzw. B 1999-2000, Heft Nr. 2, S. 53 ff.).

1.1. Entwicklung seit 1998

In den letzten zehn Jahren wurde die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit durch verschiedene Revisionen umfassend geändert, insbesondere durch folgende vier Reformprojekte:

- Reform der erstinstanzlichen Gerichte (Gerichtsreform 1, in Kraft seit 1.1.2001);
- Totalrevision Kantonsverfassung (in Kraft seit 1.1.2004);
- Revision der kantonalen StPO (Umsetzung AT StGB, in Kraft seit 1.1.2007) sowie
- Reform der kantonalen Gerichte (Justizreform 2, gestaffeltes Inkrafttreten).

Im März 2000 hiessen die Bündner Stimmberechtigten eine Teilrevision der Kantonsverfassung und eine Gesetzesvorlage gut, um die erstinstanzlichen Gerichte an die geänderten Voraussetzungen anzupassen. Da die frühere Organisation in den Grundzügen in der Mitte des 19. Jahrhunderts geschaffen worden war, ging es mit der *Gerichtsreform 1* darum, die strukturellen Mängel der erstinstanzlichen Justiz zu beheben – insbesondere die übermässige Zersplitterung. Die Vorlage beinhaltete vor allem folgende Neuerungen:

- Aufhebung Kreisgerichte und Übertragung Strafgerichtsbarkeit auf Bezirksgerichte;
- Aufhebung Vermittleramt und Übertragung der Aufgabe an das Kreispräsidium;
- Reduktion Anzahl Bezirke von 14 auf 11;
- Erweiterung Strafmandatsverfahren;
- Neuordnung Untersuchungshaft durch Schaffung von Haftrichtern.

Die im Mai 2003 angenommene *Kantonsverfassung* brachte eine Neuerung bei der richterlichen Unabhängigkeit im Verhältnis zu beruflichen Tätigkeiten (Art. 51 Abs. 3 und 4 KV). Hinsichtlich der Gerichtsorganisation nahm sie keine inhaltlichen Änderungen vor. In der Verfassung geregelt werden insbesondere die Einteilung in Bezirke und Kreise (Art. 68 KV), die Zuweisung der Zivil- und der Strafgerichtsbarkeit an die Kreispräsidien, die Bezirksgerichte und das Kantonsgericht (Art. 54 KV) sowie Wählbarkeit, Unvereinbarkeiten, Amtsdauer und Wahlorgan (Art. 11, 21-23, 36 KV).

Bei der im April 2006 vom Grossen Rat beschlossenen *Teilrevision der bündnerischen StPO* ging es darum, die notwendigen Anpassungen des kantonalen Rechts an die Revision des *Allgemeinen Teils des StGB* vorzunehmen. Weiter wurden die erstinstanzlichen Zuständigkeiten des Kantonsgerichts auf die Bezirksgerichte und deren Ausschüsse übertragen. Indem das Kantonsgericht als Rechtsmittelinstanz ausgestaltet ist, wird auf dem Gebiet der Strafrechtspflege eine Vorgabe des BGG umgesetzt, wonach für alle Fälle ein kantonales Rechtsmittel zwingend ist (Grundsatz der *double instance*). Andere Aufgaben kommen dem Kantonsgerichtspräsidenten einzig als Genehmigungsbehörde für gewisse Untersuchungshandlungen zu (z.B. verdeckte Ermittlung, Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr). In verfahrensrechtlicher Hinsicht schuf die Revision die Möglichkeit, Urteile unter gewissen Voraussetzungen nur auf Verlangen umfassend schriftlich zu begründen.

Die vom Grossen Rat im August 2006 verabschiedete Reform der kantonalen Gerichte (*Justizreform 2*) betraf in erster Linie die Organisation von Kantons- und Verwaltungsgericht und den Wechsel zu vollamtlichen Richterinnen und Richtern. Hinsichtlich der Zivil- und Strafrechtspflege enthielt die Reform nur geringfügige Änderungen. Künftig kann das Kantonsgericht Organisation und Spruchkörpergrösse selber regeln. Zudem wurden die einzelrichterlichen Zuständigkeiten und die Beschwerdemöglichkeiten gegen die Staatsanwaltschaft präzisiert.

1.2. Heutige Ausgestaltung

Die heutige Ausgestaltung der **Strafgerichtsbarkeit** lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Der *Staatsanwaltschaft* obliegen die Untersuchung und die Anklagevertretung bei Vergehen und Verbrechen. Die Strafuntersuchung erfolgt nach dem Untersuchungsrichter-Modell. Das Defizit wird vom Kanton getragen.
- Die erstinstanzliche Beurteilung von Straftaten erfolgt im ordentlichen Verfahren oder durch die *Bezirksgerichte* (in 3er- oder 5er-Besetzung). Das Defizit teilen sich Kanton und Gemeinden je zur Hälfte.
- Die *Kreispräsidentinnen und -präsidenten* sind für das Strafmandatsverfahren (Vergehen und Verbrechen sowie Übertretungen) zuständig. Bei Übertretungen obliegt ihnen auch die Untersuchung. Das Defizit wird von den Gemeinden getragen.
- Das *Kantonsgericht* beurteilt als Rechtsmittelinstanz Beschwerden und Berufungen. Der Kanton trägt das Defizit.

Die **Zivilgerichtsbarkeit** ist grundsätzlich wie folgt ausgestaltet:

- Die *Kreispräsidentinnen und -präsidenten* sind für das obligatorische Sühneverfahren und als Einzelrichter bis zu einem Streitwert von 1000 Franken zuständig. Ihnen obliegen verschiedene weitere Aufgaben in Summarverfahren und der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Das Defizit der Kreise tragen die Gemeinden.
- Die erstinstanzliche Beurteilung von zivilrechtlichen Streitigkeiten erfolgt im ordentlichen Verfahren durch die *Bezirksgerichte* (Einzelrichter, 3er- oder 5er-Besetzung). Ihnen obliegen verschiedene weitere Aufgaben in Summarverfahren und der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Das Defizit der Bezirke teilen sich Kanton und Gemeinden hälftig.
- Das *Kantonsgericht* beurteilt als Rechtsmittelinstanz Rekurse, Beschwerden und Berufungen. Der Kanton trägt das Defizit.

2. Neuerungen auf Bundesebene

Am 12. März 2000 haben Volk und Stände die Verfassungsrevision hinsichtlich Justizreform im Bund deutlich angenommen. Diese setzte sich zum Ziel, den Rechtsschutz zu verbessern und das Bundesgericht funktionsfähig zu erhalten. Die Reform sah zudem die Kompetenz des Bundes vor, das Straf- und Zivilverfahren zu regeln (Art. 122 und 123 BV). Die entsprechenden Umsetzungsarbeiten auf Gesetzesstufe erfolgen in drei Teilen sind bereits abgeschlossen oder weit fortgeschritten:

- Totalrevision der Bundesrechtspflege, welche das Bundesgerichtsgesetz, das Verwaltungsgerichtsgesetz sowie das Strafgerichtsgesetz umfasst (in Kraft seit 1.1. 2007);
- Erlass einer schweizerischen Strafprozessordnung und einer Jugendstrafprozessordnung (Inkrafttreten auf den 1.1.2010 geplant) sowie
- Erlass einer schweizerischen Zivilprozessordnung (Inkrafttreten geplant auf 1.1.2010).

Ein zentrales Element zur Umsetzung der Justizreform stellt die am 17. Juni 2005 verabschiedete *Totalrevision der Bundesrechtspflege* dar. Mit dem *Bundesgerichtsgesetz* werden Organisation und Verfahren des Bundesgerichts, seine Vorinstanzen sowie die Rechtsmittel, die an das oberste Gericht führen, umfassend neu geregelt. Die Umsetzung der Vorgaben im öffentlichrechtlichen Bereich erfolgte bereits im Rahmen der (kantonalen) Justizreform 2. Die Umsetzung der Vorgaben hinsichtlich Zivil- und der Strafgerichtsbarkeit können die Kantone gestützt auf Art. 130 BGG gleichzeitig mit der Anpassung des kantonalen Rechts an die schweizerische Zivil- bzw. Strafprozessordnung vornehmen. Wegen Änderungen bei den Rechtsmitteln (v.a. Rechtshilfe, verdeckte Ermittlung sowie Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs) ist das kantonale Recht zudem an das Verwaltungs- bzw. das Strafgerichtsgesetz anzupassen.

Gestützt auf die neue Zuständigkeit hat der Bundesrat am 21. Dezember 2005 seine Botschaft zur *Vereinheitlichung des Strafprozessrechts* verabschiedet (BBl 2006 1085). Die Vorlage besteht aus zwei Erlassen (StPO und JStPO):

- Die StPO wurde von National- und Ständerat am 5. Oktober 2007 in der Schlussabstimmung gutgeheissen. Die Referendumsfrist ist im Januar 2008 unbenutzt abgelaufen.
- Bei der JStPO legte der Bundesrat im August 2007 eine überarbeitete Fassung vor. Diese wurde im Dezember 2007 vom Ständerat als Erstrat behandelt und mit wenigen Änderungen gutgeheissen. Die Beratung im Nationalrat und die Schlussabstimmung in beiden Räten sind für 2008 geplant.

Zudem hat der Bundesrat am 28. Juni 2006 seine Botschaft zur Schweizerischen Zivilprozessordnung verabschiedet (BBl 2006 7221). Der Ständerat hat die Vorlage im Juni 2007 als Erstrat durchberaten. Die Beratung der ZPO im Nationalrat, die Differenzbereinigung und die Schlussabstimmung in beiden Räten sind für 2008 geplant.

Das EJPD misst StPO und ZPO eine hohe Priorität bei und möchte sie möglichst auf den 1. Januar 2010 in Kraft setzen. Über das Datum wird der Bundesrat entscheiden. Zwei Faktoren dürften dabei eine Rolle spielen, nämlich der Zeitpunkt der Schlussabstimmungen in der Bundesversammlung und die Haltung der Kantone. Im jetzigen Zeitpunkt ist davon auszugehen, dass alle drei Erlasse (StPO, ZPO, JStPO) auf den 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt werden.

3. Gründe für die Reform

3.1. Allgemein

Eine umfassende Neuordnung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit in Graubünden erfolgte durch die am 1. Januar 2001 in Kraft getretene Gerichtsreform 1. Gemäss den Angaben des Kantonsgerichts als Aufsichtsbehörde hat sich die Neuordnung grundsätzlich bewährt. In einzelnen Bereichen habe sich die heutige Organisation bzw. Zuständigkeitsordnung jedoch als nicht zweckmässig erwiesen.

Die Nachteile der geltenden Gerichtsorganisation sind nach Auffassung der Regierung nicht so gewichtig, dass sie für sich allein genommen eine umfassende Reform der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit rechtfertigen. Gesellschaftliche, politische und rechtliche Entwicklungen führen aber dazu, dass die Gerichtsorganisation schon nach weniger als zehn Jahren umfassend überprüft und angepasst werden muss, um neuen Vorgaben oder Herausforderungen zu entsprechen und die Funktionsfähigkeit zu wahren.

Das Bundesrecht sieht für die Rechtsuchenden in zahlreichen Erlassen die Möglichkeit vor, Eingaben an die Gerichte auch in elektronischer Form einzureichen (vgl. Art. 42 Abs. 4 BGG, Art. 110 Abs. 2 StPO, Art. 128 Abs. 2 ZPO). Es ist davon auszugehen, dass der Bund gestützt auf die Rechtsgrundlagen mittelfristig alle Gerichte in den Kantonen dazu verpflichtet, elektronische Eingaben unter Einhaltung der nötigen Sicherheitsstandards entgegenzunehmen.

3.2. Vorgaben des Bundesrechts

a) Schweizerische Strafprozessordnung (StPO)

Die StPO will die Effizienz der Strafverfolgung verbessern sowie die Rechtssicherheit und -gleichheit erhöhen. Die Kantone sind insbesondere durch die Verpflichtung auf das Staatsanwaltschaftsmodell betroffen, das auf die Funktion des Untersuchungsrichters verzichtet. Die Machtkonzentration bei der Staatsanwaltschaft wird durch verschiedene Massnahmen kompensiert, so etwa die Einrichtung eines Zwangsmassnahmengerichts und die Ausgestaltung der Verteidigungsrechte. Für Graubünden neu ist die zwingende Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft für den Erlass von Strafmandaten bei Vergehen und Verbrechen; beim Übertretungsstrafverfahren könnte die heutige Zuständigkeit beibehalten werden.

Die schweizerische StPO regelt das Verfahren der Strafverfolgung und der Beurteilung von Straftaten abschliessend. Die Kantone können Ausführungsbestimmungen nur erlassen, wenn das Bundesrecht sie dazu ermächtigt oder verpflichtet. Darüber hinaus sind offene Fragen oder „Lücken“ in richterlicher Rechtsanwendung durch die Gerichte zu konkretisieren, soweit keine bundesrechtlichen Ausführungsbestimmungen bestehen.

Die Vereinheitlichung des Verfahrens bedingt nicht zwingend eine Vereinheitlichung der gesamten Gerichtsorganisation. Diese bleibt grundsätzlich den Kantonen überlassen (Art. 123 Abs. 2 BV). Jedoch ist eine Vereinheitlichung des Verfahrens ohne gewisse organisatorische Grundentscheide nicht möglich. So gehören zu einem einheitlichen Prozessrecht ein einheitliches Strafverfolgungsmodell, eine einheitliche Umschreibung der sachlichen Zuständigkeit der Strafgerichte sowie ein einheitliches Rechtsmittelsystem. Nur innerhalb des bundesrechtlichen Rahmens können die Kantone die Organisation und die Zuständigkeiten der Gerichte regeln.

b) Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO)

Auch bei der ZPO geht es um die Verbesserung der Effizienz der Gerichtsbarkeit sowie der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit. Angestrebt wird zu diesem Zweck ein einfacher Zugang für die Rechtsuchenden zu den Gerichten. Der Entwurf übernimmt die anerkannten Grundsätze und bewährte Rechtsinstitute aus den kantonalen Zivilprozessgesetzen, enthält aber auch verschiedene Neuerungen. Hinsichtlich Verfahren und Rechtsmittelsystem folgt er der schweizerischen Rechtstradition. Der Entwurf zielt auf eine möglichst straffe und einzelfallgerechte richterliche Prozessleitung, ohne grundsätzlich von der Verhandlungsmaxime abzurücken. Das Gericht erhält zahlreiche Möglichkeiten für ein effizientes Prozessmanagement.

Das Zivilverfahren wird künftig ebenfalls abschliessend durch das Bundesrecht geregelt. Die Kantone können einzig in den Bereichen Ausführungsbestimmungen erlassen, in denen sie vom Bundesrecht dazu ermächtigt oder verpflichtet werden.

Die Vereinheitlichung bezieht sich nur auf das Verfahrensrecht; die Gerichtsorganisation bleibt Sache der Kantone (Art. 122 Abs. 2 BV). Beim Festlegen der Zuständigkeiten und der Organisation haben die Kantone jedoch den bundesrechtlichen Rahmen zu beachten.

3.3. Handlungsbedarf für den Kanton Graubünden

Bis zum Inkrafttreten der StPO und der ZPO muss Graubünden das kantonale Recht an das Bundesrecht anpassen und die nötige Anschlussgesetzgebung erlassen. Die beiden kantonalen Prozessgesetze (StPO-GR, ZPO-GR) sind aufzuheben und durch Einführungsgesetze abzulösen; die konkrete rechtsetzungstechnische Ausgestaltung ist im jetzigen Zeitpunkt noch offen. Bei der Anschlussgesetzgebung geht es um das Festlegen der Zuständigkeiten und der Organisation (jeweils innerhalb des bundesrechtlichen Rahmens) sowie um den Erlass von Ausführungsbestimmungen, soweit das Bundesrecht die Kantone dazu ermächtigt oder verpflichtet.

Die zwingenden Vorgaben der StPO bedingen eine Reorganisation der Staatsanwaltschaft. Die ZPO hat nach jetzigem Wissensstand keine wesentlichen strukturellen Änderungen zur Folge; allfällige zwingende Anpassungen sind im Zusammenhang mit den richterlichen Aufgaben der Kreise von untergeordneter Bedeutung.

Die kantonale StPO enthält – entgegen des Erlasstitels – nicht nur Bestimmungen über das Strafverfahren, sondern auch über das kantonale Strafrecht, über das Verwaltungsstrafverfahren und über den Straf- und Massnahmenvollzug. Wegen der Aufhebung der StPO-GR sollen diese Aspekte materiell überprüft und in anderen Erlassen geregelt werden.

3.4. Anforderungen an die Gerichtsorganisation und Zielsetzung der Reform

Aus dem Gegenstand der Vorlage ergibt sich die generelle Zielsetzung, nämlich die vollständige Anpassung des kantonalen Rechts an die Schweizerische StPO und ZPO. Weiter hat die kantonale Umsetzung die Stossrichtung des Bundesrechts hinsichtlich Verfahren und Gerichtsorganisation zu unterstützen; sie darf Sinn und Zweck der schweizerischen StPO und ZPO nicht zuwiderlaufen. Schliesslich geht es bei der Umsetzung um das allgemeine Ziel einer effizienten und bürgerfreundlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit.

Eine optimale Umsetzung der schweizerischen StPO und ZPO verlangt, dass die Ausgestaltung der gesamten kantonalen Strafrechtspflege eine *effiziente Straferfolgung* ermöglichen muss, ohne die berechtigten Interessen der privaten Verfahrensbeteiligten zu verletzen. Effiziente Strafverfolgung bedeutet nicht eine Übermacht des staatlichen Verfolgungsapparates, sondern *optimale Verfahrensabläufe*, so dass vom Beginn der Untersuchung bis zur Anklageerhebung Kompetenzabgrenzungen, Doppelspurigkeiten und Handwechsel möglichst vermieden werden. Durch eine *einfache, klare Zuständigkeitsordnung* ist die *Entflechtung der Justizaufgaben* anzustreben. Vereinfachte, klare territoriale Strukturen, optimale Verfahrensabläufe ohne Doppelspurigkeiten oder Abgrenzungsprobleme sowie eine rationelle und wirtschaftliche Organisation liegen im Interesse der Rechtsuchenden. Eine effiziente Straf- bzw. Zivilgerichtsbarkeit setzt weiter voraus, dass die damit befassten Personen über die nötigen fachlichen und persönlichen Fähigkeiten verfügen und sich die erforderliche Erfahrung durch die Geschäftslast innert vertretbarer Frist aneignen können.

In struktureller Hinsicht ist insbesondere eine kundenfreundliche Betriebsgrösse anzustreben, welche die *permanente Erreichbarkeit* der Zivil- und Strafgerichte durch eine voll- oder hauptamtliche Stellvertretung bei Präsidium und Kanzlei gewährleistet. Neben den Anforderungen an eine feste Führung und einen ständigen Kanzleibetrieb sind in Bezug auf die räumliche Organisation auch die *Kenntnisse der lokalen, sprachlichen und regionalen Gegebenheiten* zu beachten, soweit dies für die Rechtsprechung erforderlich ist.

Zur Stärkung der in Art. 191c BV und Art. 51 KV verankerten richterlichen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit soll zudem auch erstinstanzlich eine umfassende *Entflechtung von Justiz und Politik* verwirklicht werden. Mitglieder eines Gerichts sollen nicht gleichzeitig ein politisches Amt oder eine politische Funktion ausüben.

3.5. Parlamentarische Vorstösse

Verschiedene parlamentarische Vorstösse hatten die Gerichtsorganisation, die Ausgestaltung von Verbundaufgaben oder die Aufgaben der Kreise zum Gegenstand:

- *Auftrag Rathgeb* betreffend Zukunftsperspektiven der Kreise (GRP 2006/07, 1148, 1304): Im Zusammenhang mit der geplanten Reorganisation der Aufgabenzuteilung und der Überprüfung der territorialen Strukturen (Bündner NFA) soll auch geprüft werden, ob und inwieweit sich der Kreis zur Erfüllung dezentral wahrzunehmender Aufgaben eignet. Wegen der grossen Unterschiede zwischen den einzelnen Kreisen soll die Delegation primär von den Gemeinden ausgehen.
- *Anfrage Pfäffli* betreffend administrativer Belastung der KMU's im Zusammenhang mit einem Stellenantritt ohne fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung (GRP 2006/07, 582, 1100): Die Interpellanten kritisierten die Zuständigkeit des Kreispräsidiums als Strafrichter für die Beurteilung von Übertretungen im Ausländerrecht. Dies führe zu einer Kriminalisierung von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden und einer unnötigen administrativen Belastung. Die Regierung trägt diesem Anliegen im Rahmen des neuen Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Asylrecht Rechnung und schlägt neu die Zuständigkeit einer Verwaltungsbehörde vor.

- *Anfrage Wettstein* betreffend Überwachung der Kosten der Bezirksgerichte (GRP 2005/06, 30, 549): Die Interpellanten kritisierten die Tatsache, dass die Gemeinden zwar 50 Prozent des Defizits der Bezirksgerichte tragen müssen, aber keinerlei Einflussmöglichkeiten auf deren Budget und Rechnung haben. Als Lösung wurde von KJS und Regierung vorgeschlagen, im Rahmen einer nächsten Revision eine klare Aufgaben- und Kompetenzzuteilung bei der Justiz vorzusehen.
- *Motion Portner* betreffend Regelung des Straf- und Massnahmenvollzuges auf Gesetzesstufe (GRP 2003/04, 191, 303): Aufgrund der Aufhebung der StPO-GR muss der Straf- und Massnahmenvollzug neu geregelt werden. Die Motion wird mit der Umsetzung der StPO auf Gesetzesstufe erledigt.
- *Postulat Cavigelli* betreffend Erfüllung von Verbundaufgaben (GRP 2002/03, 590, 704): Mit dem Projekt Bündner NFA sollen die Verbundaufgaben möglichst entflochten und den Gemeinden ein grösserer Handlungsspielraum eingeräumt werden. Die Justiz ist nach der heutigen Gerichtsorganisation ebenfalls eine Verbundaufgabe, die zu überprüfen ist.
- *Postulat Lardi (Chur)* betreffend Einführung eines gemässigten Opportunitätsprinzips in der Strafrechtspflege (GRP 1993/94, 180): Die schweizerische StPO erfüllt das Anliegen, so dass das Postulat im Rahmen der Umsetzung als erledigt abgeschrieben werden kann.

4. Haltung vom Verband Bündnerischer Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten und vom Kantonsgericht

4.1. Verband Bündnerischer Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten

Der Verband hat sich anlässlich seiner Jahrestagung vom 28./29. September 2007 in Poschiavo mit der Umsetzung der schweizerischen StPO und ZPO und der Zukunft der Bündner Kreise befasst. Hinsichtlich der *richterlichen und juristischen Tätigkeiten* wurde von den Mitgliedern des Verbandes der Aspekt des raschen, unkomplizierten und kostengünstigen Verfahrens hervorgehoben. Weitere Vorteile sehen sie in der Bürgernähe des Kreispräsidiums, der Vertrautheit mit den lokalen Gegebenheiten sowie der Akzeptanz von Person und Funktion aufgrund der historischen Verankerung des Kreispräsidenten/Landammanns im Bündner Volk. Die Kreispräsidentinnen und –präsidenten sind von den Vorteilen der heutigen Lösung überzeugt und wollen an den bisherigen Aufgaben uneingeschränkt festhalten, soweit dies aufgrund der zwingenden bundesrechtlichen Vorschriften möglich ist.

Daneben sollen die Kreise auch ihre *politische Bedeutung* behalten. Die Mitglieder des Verbandes haben sich einstimmig für die Erhaltung der Kreise ausgesprochen, insbesondere auch als Wahlkreis für den Grossen Rat. Künftig sollen die Kreise auch andere politische Aufgaben übernehmen, indem sie beispielsweise als Gefäss für die Wahrnehmung von überkommunalen Aufgaben oder für Gemeindezusammenschlüsse dienen können. Die Zusammenlegung von Kreisen sei bei entsprechenden Szenarien kein Tabu mehr.

Im Falle eines Miteinbezugs des Verbandes und der Berücksichtigung seiner Anliegen sei der Verband durchaus bereit, nötigenfalls über seinen Schatten zu springen.

4.2. Kantonsgericht

Im Rahmen von vier regionalen Veranstaltungen zur Vorinformation der Betroffenen (Kreise, Bezirksgerichte und Gemeinden) hat sich der Kantonsgerichtspräsident zum Vorschlag der Regierung geäußert. Als Aufsichtsbehörde über die Organe der Zivil- und Strafrechtspflege begrüßte das Kantonsgericht die allgemeine Stossrichtung zur Umsetzung von StPO und ZPO; aus Sicht der Justiz gäbe es keine grundsätzlichen Einwände dagegen. Die Konzentration der Justizaufgaben auf Bezirksebene und die klare Trennung von Justiz und Politik entsprächen einer schweizerischen Tendenz. In allen Kantonen gehe es darum, die *Effizienz der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit* zu verbessern, indem sich die Richterinnen und Richter durch mehr Fälle die erforderliche Erfahrung aneignen können. Der Vorschlag der Regierung beruhe im Übrigen in einigen Punkten auf früheren Vorschlägen. So hätten die Experten bereits in den Jahren 1976 und 1998 die Auffassung vertreten, dass die zivilrechtlichen Aufgaben der Kreise auf die Bezirke zu übertragen seien.

Der Vorschlag der Regierung habe eine *Stärkung der Bezirksgerichte* zur Folge, was aus Sicht der Justiz positiv beurteilt werde. Die Bezirksgerichte könnten die zusätzlichen Aufgaben nicht mit dem bestehenden Personal erfüllen. Durch den Ausbau der personellen Ressourcen sei es möglich, die Erreichbarkeit und die ständige Funktionsbereitschaft der Gerichte und somit deren Kundennähe zu verbessern, da künftig beim Präsidium und der Kanzlei die Stellvertretung in der Regel durch voll- oder hauptamtlich tätige Personen ausgeübt werde. Damit könnten auch Mängel der heutigen Organisation behoben werden.

5. Umsetzung von StPO und ZPO in Graubünden

5.1. Geplantes Vorgehen

Um die engen zeitlichen Vorgaben des Bundes trotz der dadurch notwendigen kantonalen Strukturreformen einzuhalten und dennoch effiziente Rechtsetzungsarbeiten zu ermöglichen, hat die Regierung entschieden, die Umsetzung von StPO und ZPO gestaffelt zu bearbeiten und dem Parlament bzw. den Stimmberechtigten in Etappen zu unterbreiten:

- Teilrevision Kantonsverfassung (*Justizaufgaben der Kreise*): Möglichst rasch soll zunächst die *Grundsatzfrage* entschieden werden, ob den Kreisen künftig noch richterliche Aufgaben zukommen sollen und wenn ja, welche.
- *Umsetzung StPO und ZPO auf Stufe Gesetz und Verordnung*: Unter Berücksichtigung dieses Entscheides sind in einem zweiten Schritt die gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung der Prozessordnungen zu schaffen. Die Arbeiten erfolgen wegen der zeitlichen Dringlichkeit teilweise parallel bzw. leicht gestaffelt zur Grundsatzfrage.
- Teilrevision Kantonsverfassung (*Bezirkseinteilung, Kantonalisierung der Bezirksgerichte*) und gesetzliche Umsetzung: Dieser Teil ist keine Voraussetzung für die Umsetzung der schweizerischen StPO und ZPO. Sofern es die personellen Ressourcen und die zeitlichen Vorgaben des Bundes erlauben, wird der dritte Teil nach Möglichkeit parallel bzw. leicht gestaffelt zur zweiten Etappe bearbeitet.

Zur Wahrung der Abstimmungsfreiheit muss in zeitlicher Hinsicht gewährleistet sein, dass die Stimmberechtigten über die Grundsatzfrage der richterlichen Aufgaben der Kreise entscheiden können, ohne dass die zeitgerechte Umsetzung von StPO und ZPO gefährdet ist.

Der vorliegende Vernehmlassungsbericht bezieht sich in erster Linie auf die Grundsatzfrage, ob und falls ja welche richterlichen Funktionen bei den Kreisen verbleiben sollen. Weitere Ausführungen werden nur – aber immerhin – aufgenommen, soweit sie zur Klärung der Grundsatzfrage beitragen können, indem sie Hinweise auf die geplante Umsetzung geben. Die Darstellung beschränkt sich daher auch auf die erstinstanzliche Gerichtsorganisation.

5.2. Abgrenzungen und Koordination mit anderen Projekten

a) Inhaltliche Abgrenzungen

Die Grundsatzfrage nach den richterlichen Aufgaben der Kreise beschränkt sich auf die in Art. 54 KV erfassten *richterlichen Aufgaben* des Kreispräsidiums. *Nicht erfasst* sind *justiznahe Verwaltungsaufgaben*, die zwar der freiwilligen Gerichtsbarkeit im weiteren Sinn zugeordnet werden, aber keine richterlichen Aufgaben im engeren Sinn darstellen. Keine Veränderungen ergeben sich mit der vorliegenden Revision insbesondere in folgenden Bereichen:

- *Vormundschafswesen* (Vormundschaftsbehörde und Amtsvormundschaft): Das Vormundschaftsrecht wird zurzeit einer Totalrevision unterzogen. Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht des Bundes (BBl 2006 7001), bei dem die parlamentarische Beratung in der Bundesversammlung voraussichtlich ebenfalls in diesem Jahr abgeschlossen sein wird, hat erhebliche Auswirkungen auf die heutige innerkantonale Zuständigkeitsordnung. Die Anpassung des kantonalen Rechts erfolgt in einem separaten Projekt; die künftige Zuständigkeit für das Vormundschafswesen wird in diesem Zusammenhang zu diskutieren sein.
- *Betreibungsämter*: Nach Auffassung der Aufsichtsbehörde hat sich die seit 2001 geltende Teilung von Betreibungs- und Konkursämtern wegen des unbefriedigenden und komplizierten Ablaufs nicht bewährt. Beim Betreibungsamt handelt sich aber nicht um eine richterliche Aufgabe der Kreise, so dass eine allfällige Änderung unabhängig von der hier behandelten Grundsatzfrage zu thematisieren ist. Die Gelegenheit ergibt sich mit dem Projekt eSchKG des Bundes; künftig sollen grosse Gläubigerorganisationen ihre Betreibungsbegehren direkt elektronisch dem Betreibungsamt senden können. Wahrscheinlich ab Mitte 2008 beginnt die freiwillige Einführung von eSchKG, wobei für jedes Betreibungsamt in Zusammenarbeit mit der kantonalen Aufsichtsbehörde ein separates Einführungsprojekt nötig sein dürfte. Es ist geplant, nach 2010 eine Pflicht zur Entgegennahme von elektronischen Betreibungsdocumenten einzuführen.
- *Kreisnotariat*: Das Kreisnotariat trägt zur dezentralen notariellen Grundversorgung in Graubünden bei. Änderungen sind nicht geplant und wären allenfalls im Rahmen des Notariatsrechts zu prüfen.

Im Vernehmlassungsbericht ebenfalls nicht erwähnt werden die Bereiche der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, in denen die Kreise nicht betroffen sind:

- *Verwaltungsstrafverfahren*: Die Zuständigkeit der Kreise für den Erlass von eigenen strafrechtlichen Bestimmungen im Verwaltungsrecht erfährt durch die vorliegende Reform keine Änderung. Die richterlichen Befugnisse der Kreise gestützt auf kantonales Recht werden bei den Übertretungen und nicht unter dem Aspekt des Verwaltungsstrafverfahrens geprüft.
- *Jugendstrafverfahren*: Den Kreisen kommen heute keine Aufgaben beim Jugendstrafverfahren zu, so dass sie von den Anpassungen an die JStPO nicht betroffen sind.

b) Abgrenzung und Koordination mit dem Projekt „Bündner NFA“

Nach Abschluss der Neuordnung des Finanzausgleichs auf Bundesebene haben Regierung und Grosser Rat beschlossen, eine entsprechende Überprüfung auf kantonaler Ebene durchzuführen. Denn wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen sowie strategische Weichenstellungen in der Bundes- und Kantonalpolitik erzeugen einen Reformdruck auf die föderalistischen Strukturen in Graubünden. Mit dem Projekt „Bündner NFA“ geht es darum, die Aufgaben- und Leistungsorganisation zwischen Kanton, Kreisen, Regionen und Gemeinden grundlegend zu überprüfen und den interkommunalen Finanzausgleich umfassend zu revidieren. Bei der Optimierung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind insbesondere die Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung, das Subsidiaritätsprinzip, die fiskalische Äquivalenz und der Grundsatz der Aufgabenentflechtung zu beachten.

Aufgrund der zeitlichen Vorgaben des Bundes bei der Umsetzung von StPO und ZPO wurde darauf verzichtet, die Überprüfung der Justizaufgaben innerhalb des Projekts „Bündner NFA“ vorzunehmen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass dessen Zielsetzungen auf dem Gebiet der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit nicht zu beachten wären. Sie sind vielmehr im Rahmen des vorliegenden Projekts zu realisieren. Die Umsetzung von StPO und ZPO stellt somit sozusagen ein Teilprojekt des Projekts „Bündner NFA“ dar. Folglich werden die finanziellen Auswirkungen für Kanton und Gemeinden bzw. die Verlagerung von Kosten und Einnahmen auch im Rahmen der Globalbilanz erfasst und berücksichtigt.

c) Abgrenzung zu anderen Rechtsetzungsprojekten

Einzelne richterliche Aufgaben der Kreise sind Gegenstand von hängigen Rechtsetzungsprojekten und sollen in diesem Zusammenhang überprüft werden. So wird im Rahmen der Anpassung des kantonalen Rechts an das neue Ausländer- und Asylrecht des Bundes die GVVzAAG aufgrund der Vorgaben von Art. 31 KV durch ein Einführungsgesetz abgelöst. Im Vernehmlassungsentwurf hat die Regierung vorgeschlagen, die seit August 2003 bestehende, von verschiedenen Seiten kritisierte Zuständigkeit der Kreise für die Beurteilung von ausländerrechtlichen Übertretungstatbeständen abzuschaffen und diese wieder einer Verwaltungsbehörde zu übertragen. Das *Einführungsgesetz zum Ausländer- und Asylrecht* wird voraussichtlich im Oktober 2008 im Grossen Rat behandelt.

Ebenfalls wegen Art. 31 KV wird die GAVzSVG durch ein *Einführungsgesetz zum SVG* abgelöst. Die Beratung im Grossen Rat findet voraussichtlich im Juni 2008 statt. In der Vernehmlassung wurde zu Recht von keiner Seite die bisherige Zuständigkeit des Strassenverkehrsamts für die Beurteilung von leichten Übertretungen kritisiert oder die Übertragung an die Kreise beantragt.

6. Volksinitiative „Grosser Rat: 80 sind genug“

Am 24. Februar 2008 haben die Bündner Stimmberechtigten die Volksinitiative zur Verkleinerung des Grossen Rats mit 22'771 zu 23'588 Stimmen abgelehnt. Sie sind damit dem Antrag von Regierung und Parlament gefolgt, die die Kreise als politische Ebene und als Wahlkreise beibehalten wollen. Die vorliegende Grundsatzfrage hinsichtlich der richterlichen Aufgaben der Kreise führt in diesem Punkt zu keiner Änderung.

II. HEUTIGE AUSGESTALTUNG DER ZIVIL- UND STRAFGERICHTS- BARKEIT IN GRAUBÜNDEN

Art. 54 KV bestimmt, dass die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit vom Kantonsgericht, den Bezirksgerichten und den Kreispräsidentinnen und -präsidenten ausgeübt wird. Durch Gesetz können weitere richterliche und aussergerichtliche Behörden eingesetzt werden (Art. 56 KV). Die konkreten Zuständigkeiten werden durch die Gesetzgebung zugewiesen, wobei dem Kantonsgericht, aber auch den Bezirken und Kreisen zivil- und strafrechtliche Aufgaben zukommen.

1. Organisation

1.1. Kantonsgericht

Das Kantonsgericht besteht ab 1. Januar 2009 aus einem vollamtlichen Präsidenten und vier vollamtlichen Richterinnen und Richtern (Art. 15 Abs. 1 GOG) und wird vom Grossen Rat gewählt (Art. 36 Ziff. 3 KV). Es entscheidet als Kollegialgericht mit Fünfer- oder Dreierbesetzung oder in einzelrichterlicher Kompetenz (Art. 12 GOG).

1.2. Bezirksgerichte

Gemäss Art. 68 Abs. 1 KV gliedert sich der Kanton in elf Bezirke; sie sind Gerichtssprengel für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit (Art. 71 Abs. 1 KV). Während die Beurteilung von Straffällen erst seit 2001 den Bezirksgerichten obliegt, wird die erstinstanzliche Zivilgerichtsbarkeit seit mehr als 150 Jahren von ihnen ausgeübt. Die Bezirksgerichte bestehen mit zwei Ausnahmen aus einem voll- oder hauptamtlichen Präsidium und acht nebenamtlichen Richterinnen und Richtern; im Bezirk Bernina ist das Präsidium ein Nebenamt, der Bezirk Plessur hat zusätzlich ein vollamtliches Vizepräsidium (Art. 28 GOG). Die Wahlen in das Bezirksgericht erfolgen durch die Stimmberechtigten, wobei das Präsidium, das vollamtliche Vizepräsidium und die übrigen Richterinnen und Richter in getrennten Wahlgängen gewählt werden (Art. 11 Ziff. 4 KV und Art. 29 GOG). Die Rechtsprechung wird durch Kollegialgerichte mit Fünfer- oder Dreierbesetzung oder durch die Einzelrichterin oder den Einzelrichter ausgeübt (Art. 31 Abs. 1 GOG).

1.3. Kreispräsidium

Gemäss Art. 68 Abs. 1 KV gliedert sich der Kanton in 39 Kreise; sie erfüllen die vom Kanton oder den Gemeinden übertragenen Aufgaben (Art. 70 Abs. 2 KV). Hinsichtlich der Justiz legt das kantonale Recht fest, welche richterlichen Aufgaben den Kreisen obliegen, dass diese Aufgaben durch die Kreispräsidentin bzw. den Kreispräsidenten oder die Stellvertreterin bzw. den Stellvertreter ausgeübt werden und dass diese Amtspersonen von den Stimmberechtigten zu wählen sind (Art. 11 Ziff. 5 und Art. 54 Ziff. 3 KV sowie Art. 37 ff. GOG). Dem Kreispräsidium kommen sowohl Aufgaben der Strafverfolgung als auch der richterlichen Strafbeurteilung zu.

1.4. Staatsanwaltschaft (inkl. Untersuchungsrichteramt)

Die Staatsanwaltschaft ist die oberste kantonale *Strafverfolgungs- und Anklagebehörde* und steht unter der Leitung des 1. Staatsanwalts (Art. 1 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 OV). Ihr unterstehen die Untersuchungsrichterämter und die Jugendanwaltschaft (Art. 2 Abs. 1 OV). In personeller Hinsicht besteht die Staatsanwaltschaft aus dem Ersten Staatsanwalt, zwei Staatsanwälten, einem

Jugendanwalt, einer Untersuchungsrichterin, 13 Untersuchungsrichtern sowie rund 20 Sachbearbeitenden und Kanzleimitarbeitenden. Während der Amtssitz der Staatsanwaltschaft in Chur ist, sind die Untersuchungsrichterämter dezentral organisiert (vgl. Art. 3 OV; nämlich in Chur, Davos, Ilanz, Thusis und Samedan). Gliederungsmässig ist die Staatsanwaltschaft eine Verwaltungseinheit des DJSG (Anhang 2 Ziff. 2 lit. b RVOV); allerdings ist sie dem Departement nur administrativ unterstellt (Art. 16 Abs. 1 RVOG und Art. 1 Abs. 2 OV). In fachlicher Hinsicht ist die Staatsanwaltschaft unabhängig, ihre Amtshandlungen unterliegen jedoch der Beschwerde (Art. 137 f. StPO-GR).

2. Zuständigkeiten

2.1. Zivilgerichtsbarkeit

Die ZPO regelt insbesondere das Verfahren für Streitige Zivilsachen, gerichtliche Anordnungen der freiwilligen Gerichtsbarkeit sowie die gerichtlichen Angelegenheiten des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts (Art. 1 ZPO). Nach der Terminologie der ZPO gliedert sich das Zivilverfahren in ein *Schlichtungsverfahren* (Art. 194 ff. ZPO) und ein *gerichtliches Entscheidungsverfahren* (Art. 216 ff. ZPO). Das geltende kantonale Recht (v.a. ZPO-GR und EG zum ZGB) weist diese Aufgaben verschiedenen Behörden zu. Deren Zuständigkeiten sollen im Folgenden kurz dargestellt werden, soweit es im Zusammenhang mit den richterlichen Aufgaben der Kreise von Belang ist.

a) Kreispräsidium

Den *Kreispräsidentinnen und -präsidenten* obliegen in der Zivilgerichtsbarkeit insbesondere folgende Aufgaben:

- Durchführung Sühneverfahren (*Vermittlung*) bei Streitigkeiten, für deren Beurteilung die Bezirksgerichte (Präsidium, Ausschuss oder Zivilkammer) zuständig sind (Art. 63 ZPO-GR);
- Beurteilung von vermögensrechtlichen Streitigkeiten bis 1000 Franken (*Einzelrichter*; Art. 16 ZPO-GR);
- Durchführung *Amtsbefehlsverfahren* (inkl. Amtsverbot, Art. 145 ff. ZPO-GR);
- Sicherstellung eines gefährdeten Beweises vor Rechtshängigkeit der Streitsache (Art. 210 Abs. 2 ZPO-GR);
- Entgegennahme von Anzeigen in privatrechtlichen Angelegenheiten (Art. 217 ZPO-GR);
- Mitwirkung beim *Vollzug von Urteilen* (ohne Geldleistung und Abgabe Willenserklärung; Art. 255 ff. ZPO-GR);
- zahlreiche Befugnisse der *freiwilligen Gerichtsbarkeit* auf dem Gebiet des *Erb- und Sachenrechts* (Art. 9 und 69 ff. EGzZGB);
- verschiedene Befugnisse bei öffentlichen Versteigerungen (Art. 144 ff. EGzZGB und Art. 6 EGzOR).

b) Bezirksgericht

Dem *Bezirksgerichtspräsidium* kommen in der Zivilgerichtsbarkeit insbesondere folgende Aufgaben zu:

- Beurteilung von vermögensrechtlichen Streitigkeiten von 1000 bis 5000 Franken bzw. bis 5000 Franken (Art. 17 ZPO-GR bzw. Art. 36 Abs. 1 GVVzOR, Art. 13 Abs. 1 VVzGIG);

- zahlreiche Befugnisse der freiwilligen Gerichtsbarkeit auf dem Gebiet des Personen- und Familienrechts bzw. des Obligationenrechts (Art. 5 ff. und 8 EGzZGB bzw. Art. 1 EGzOR);
- zahlreiche Befugnisse auf dem Gebiet des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts (Art. 15 GVVzSchKG);
- Rechtshilfe (Art. 161 Abs. 2 ZPO-GR);
- Feststellung der Vollstreckbarkeit von ausländischen Urteilen (Art. 262 Abs. 1 ZPO-GR).

Dem *Bezirksgerichts-ausschuss* obliegen insbesondere folgende zivilrechtliche Aufgaben:

- Beurteilung von vermögensrechtlichen Streitigkeiten von 5000 bis 8000 Franken (Art. 18 ZPO-GR bzw. Art. 36 Abs. 2 GVVzOR, Art. 13 Abs. 2 VVzGlG);
- verschiedene Befugnisse der freiwilligen Gerichtsbarkeit auf dem Gebiet des Familienrechts (Art. 7 EGzZGB);
- untere Aufsichtsbehörde und Beschwerdeinstanz in Vormundschaftssachen (Art. 42 Abs. 1 und Art. 61 Abs. 1 EGzZGB);
- Beurteilung von Beschwerden bei fürsorgerischer Freiheitsentziehung (Art. 55 Abs. 1 EGzZGB);
- unteres Nachlassgericht (Art. 16 GVVzSchKG).

Das *Bezirksgericht* hat in der Zivilgerichtsbarkeit insbesondere folgende Aufgaben:

- Beurteilung von nichtvermögensrechtlichen Streitigkeiten und von solchen vermögensrechtlicher Natur von mehr als 8000 Franken (Art. 19 ZPO-GR bzw. Art. 36 Abs. 2 GVVzOR, Art. 13 Abs. 2 VVzGlG);
- Beurteilung von Streitigkeiten auf dem Gebiet des Personen- und Familienrechts (Art. 3 EGzZGB);
- Durchführung des Verschollenheitsverfahrens (Art. 6 EGzZGB).

c) Kantonsgericht

Dem *Einzelrichter* am Kantonsgericht obliegen insbesondere folgende zivilrechtlichen Aufgaben:

- Beurteilung von Rekursen gegen Verfügungen der Kreis- und Bezirksgerichtspräsidenten (Art. 152 Abs. 1 und Art. 263 ZPO-GR, Art. 5f, 5g und 12 EGzZGB, Art. 3, 6 Abs. 2 EGzOR);
- verschiedene Befugnisse im Beweisverfahren, im Schiedsgerichtsverfahren und auf dem Gebiet der Rechtshilfe aus (Art. 52, 142, 160 Abs. 2, 161, 169 Abs. 3, 171 Abs. 2 ZPO-GR).

Das *Kantonsgericht* (in 3er- oder 5er-Besetzung) ist insbesondere zuständig für:

- erstinstanzliche Beurteilung von zivilrechtlichen Streitigkeiten, für die das Bundesrecht eine einzige kantonale Instanz vorsieht (Art. 20 ZPO-GR);
- Beurteilung von (zivilrechtlichen) Berufungen und Beschwerden (Art. 20, 218 ff., 232 ff. ZPO-GR; Art. 11, 15 Abs. 3, 16 Abs. 3, 20d Abs. 2, 25a Abs. 2, 38, 64 EGzZGB; Art. 17 Abs. 1 GVVzSchKG);
- Aufsichtsbehörde im Bereich des Vormundschaftswesens (Art. 42 Abs. 2 EGzZGB);
- Aufsichtsbehörde im Bereich des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts und oberes Nachlassgericht (Art. 11 ff., 17 Abs. 2 GVVzSchKG);
- gewisse Aufgaben im Schiedsgerichtsverfahren (Art. 141 ZPO-GR).

d) Weitere Behörden

Auf dem Gebiet der Zivilgerichtsbarkeit kommen noch weiteren Behörden Aufgaben zu. Dabei geht es insbesondere um folgende Behörden und Aufgaben:

aa) *Schlichtungsbehörde in Mietsachen*

Das Bundesrecht schreibt den Kantonen eine paritätische Schlichtungsstelle in Mietsachen vor. Das kantonale Recht bestimmt, dass jeder Bezirk eine Schlichtungsstelle hat (Art. 1 GVVzOR). Sie besteht aus einem Vorsitzenden und je einem Vertreter von Mietern und Vermietern sowie je einem Stellvertreter (Art. 2 GVVzOR). Sie wird vom Bezirksgericht gewählt, wobei die Mieter- und Vermieterorganisationen ein Vorschlagsrecht für ihre Vertreter haben (Art. 3 GVVzOR).

Die Aufgaben richten sich nach dem Bundesrecht: Die Schlichtungsstelle führt als Friedensrichter in Mietrechtsstreitigkeiten bezüglich Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen einen Aussöhnungsversuch durch. In drei Fällen (Hinterlegung Mietzins, Anfechtung Kündigung und Erstreckung Mietverhältnis) fällt sie einen Entscheid (Art. 8-12 GVVzOR).

bb) *Schlichtungsbehörde gemäss Gleichstellungsgesetz*

Die Schlichtungsstelle ist bundesrechtlich vorgeschrieben. Die Regierung bezeichnet eine Person als Schlichtungsstelle für den ganzen Kanton und deren Stellvertretung (Art. 2 VVzGIG).

Die Schlichtungsstelle führt bei Ansprüchen aus dem Gleichstellungsgesetz ein obligatorisches Sühneverfahren durch (Art. 5 VVzGIG). Entscheidungsbefugnisse kommen ihr keine zu.

cc) *Verwaltungsgericht*

Das Verwaltungsgericht besteht ab 1. Januar 2009 aus einem vollamtlichen Präsidenten und vier vollamtlichen Richterinnen und Richtern (Art. 15 Abs. 1 GOG) und wird vom Grossen Rat gewählt (Art. 36 Ziff. 3 KV). Es entscheidet als Kollegialgericht mit Fünfer- oder Dreierbesetzung oder als Einzelrichterin oder Einzelrichter (Art. 12 GOG).

Auf dem Gebiet des Zivilrechts beurteilt das Verwaltungsgericht als Versicherungsgericht Streitigkeiten aus Zusatzversicherungen (Art. 63 Abs. 2 lit. b VRG).

2.2. Strafrechtspflege

Die Strafrechtspflege umfasst die Strafverfolgung und die Beurteilung von Straftaten. Nach der Terminologie der StPO bezieht sich die **Strafverfolgung** auf das Vorverfahren, das aus dem *Ermittlungsverfahren der Polizei* und der *Untersuchung der Staatsanwaltschaft* besteht (vgl. Art. 12, 15-17 sowie 299 StPO). Die **Beurteilung der Straftaten** erfolgt in der Regel durch die *richterlichen Behörden* (vgl. Art. 13 und 18 ff. StPO). Das geltende kantonale Recht weist diese Aufgaben verschiedenen Behörden zu.

a) **Staatsanwaltschaft (inkl. Untersuchungsrichteramt)**

Den *Untersuchungsrichtern* obliegen bei der Strafuntersuchung v.a. folgende Aufgaben:

- Durchführen der Strafuntersuchung im ordentlichen Verfahren und im Strafmandatsverfahren bei leichten Fällen von Verbrechen und Vergehen (Art. 43 Abs. 1 lit. a StPO-GR);
- Durchführen von Ehrverletzungsverfahren gegenüber Amtspersonen (Art. 169 StPO-GR);

- Ergänzen der Untersuchung im Mandatsverfahren (Vergehen und Verbrechen) bei Rückweisung durch Kreispräsident bzw. bei Einsprache gegen Strafmandat (Art. 172 Abs. 2 und Art. 75 Abs. 2 StPO-GR).

Der *Staatsanwalt* übt bei der Strafverfolgung insbesondere folgende Aufgaben aus:

- Aufsicht über die Strafuntersuchung durch Untersuchungsrichter und im Jugendstrafverfahren sowie Entscheid über Anklageerhebung oder Einstellung (Art. 43 Abs. 3 StPO-GR);
- interkantonale und internationale Rechtshilfe (Art. 60 f. StPO-GR);
- Kompetenzentscheid bei Zweifel über Übertretungscharakter (Art. 74 Abs. 2 StPO-GR);
- Entscheid über Mitwirkung anderer Personen an Strafuntersuchung (Art. 79 StPO-GR);
- Aufhebung von Ablehnungs- oder Einstellungsverfügungen der Kreispräsidenten bei Übertretungen und Erteilung von Weisungen für die Aufnahme bzw. Fortsetzung der Untersuchung (Art. 171 Abs. 1 StPO-GR).

b) Kreispräsidium

Den *Kreispräsidentinnen und -präsidenten* obliegen bei der Strafrechtspflege insbesondere folgende Aufgaben:

- Durchführung der *Strafuntersuchung* in Ehrverletzungsverfahren sowie im Strafmandatsverfahren bei Übertretungen (Art. 43 Abs. 1 lit. b und Art. 170 f. StPO-GR);
- Beurteilung von Übertretungen sowie von leichten Fällen von Verbrechen und Vergehen im *Strafmandatsverfahren* (Art. 49 Abs. 1 StPO-GR und Art. 170 ff. StPO-GR);
- Durchführung von *Ehrverletzungsverfahren* (ohne Amtspersonen, Art. 165 ff. StPO-GR);
- richterliche Anordnung von *Vollzugsmassnahmen* und Umwandlung von Bussen (Art. 181 Abs. 1 und Art. 182 Abs. 2 StPO-GR).

c) Bezirksgericht

Dem *Bezirksgerichtspräsidenten* oder einem Mitglied des Bezirksgerichts obliegen auf dem Gebiet der Strafrechtspflege folgende einzelrichterlichen Aufgaben:

- Ergänzung der *Untersuchung* nach Einsprache gegen Strafmandat bei Übertretungen (Art. 75 Abs. 1 StPO-GR);
- Entscheid als *Haftrichter* über Untersuchungshaft (Bezirke Plessur, Surselva, Hinterrhein und Maloja; Art. 84c ff. StPO-GR).

Die *Bezirksgerichte* (Strafkammer oder Ausschuss) sind für folgende strafrechtlichen Aufgaben zuständig (Art. 47 f. StPO-GR):

- erstinstanzliche Beurteilung von Straftaten im ordentlichen Verfahren;
- Beurteilung von Straftaten bei Einsprachen gegen Strafmandat des Kreispräsidiums.

d) Kantonsgericht

Der *Einzelrichter am Kantonsgericht* ist Genehmigungsbehörde beim Einsatz von verdeckten Ermittlern, technischen Überwachungsmassnahmen sowie DNA-Untersuchungen (Art. 95 Abs. 4 StPO-GR).

Dem *Kantonsgesicht* obliegen in der Strafgerichtsbarkeit folgende Aufgaben:

- Beurteilung von *Beschwerden gegen Untersuchungsverfahren* sowie Ablehnungs- und Einstellungsverfügungen (Beschwerdekammer; Art. 138 und 176a StPO-GR);
- Beurteilung von *Beschwerden gegen Haftüberprüfungsentscheide* (Beschwerdekammer; Art. 86c StPO-GR);
- Beurteilung von *Berufungen gegen Strafurteile* der Bezirksgerichte (Strafkammer oder Ausschuss; Art. 141 StPO-GR).

e) Kantonspolizei

Die Kantonspolizei wirkt bei der Strafuntersuchung als *gerichtliche Polizei* mit (Art. 43 Abs. 4 StPO-GR). Zur gerichtlichen Polizei gehören die *Kripotstützpunkte* der Regionen- und Verkehrspolizei (kriminalpolizeiliche Basisversorgung in den Regionen) sowie die *Kriminalpolizei* (Spezialdienste und Basisversorgung Chur/Umgebung). Im Rahmen der kriminalpolizeilichen Tätigkeit sind die Organe der Kantonspolizei sachlich – nicht aber administrativ und disziplinarisch – der Staatsanwaltschaft und dem Untersuchungsrichter unterstellt (Art. 14 Abs. 2 OV). Der Polizei obliegen insbesondere die ersten Erhebungen zur Feststellung und Sicherung der Tatspuren, zur Ermittlung der Täterschaft sowie zur Sicherstellung von entfremdeten Gut (Art. 71 StPO-GR).

f) Verwaltungsbehörden

Die kantonalen Verwaltungsbehörden beurteilen die durch das kantonale Recht zugewiesenen Straftatbestände. Die spezialgesetzliche Zuweisung bestimmt auch, ob die Zuständigkeit beim Departement oder beim Amt liegt. Hält die Verwaltungsbehörde die Voraussetzungen für eine Freiheits- oder Geldstrafe für erfüllt, überweist sie die Akten an die Staatsanwaltschaft zur Einleitung des richterlichen Verfahrens (Art. 50 StPO-GR). Soweit die Verwaltungsbehörde für die Beurteilung zuständig ist, obliegt ihr auch die Strafuntersuchung (Art. 43 Abs. 1 lit. c StPO-GR). Während im Verfahren vor einem Amt das Mandatsverfahren zur Anwendung gelangt, richtet sich der Erlass einer Strafverfügung des Departements nach dem ordentlichen Verfahren (Art. 177 ff. StPO-GR und Art. 1 ff. VStV). Die Beurteilung gewisser Straftatbestände erfolgt im Ordnungsbussenverfahren (Art. 178 Abs. 4 StPO-GR und Art. 1 f. OBV-GR).

Die Zuweisung erfolgt teils in allgemeinen kantonalen Erlassen (VStV und OBV-GR), teils in spezialgesetzlichen Regelungen.

3. Geschäftslast und Arbeitsaufwand

3.1. Staatsanwaltschaft (inkl. Untersuchungsrichteramt)

Die durchschnittliche jährliche *Geschäftslast* der Staatsanwaltschaft (inkl. Untersuchungsrichteramt) ohne Jugendstrafverfahren lässt sich gemäss Landesbericht der Regierung wie folgt zusammenfassen:

Tätigkeit	Kriminal- sachen	Strassenver- kehrssachen	Total
Eröffnungsverfügungen	1133	1975	3108
Kompetenzentscheide (Übertretungen)	809	2476	3285
– an Kreisämter		544	544
– an Strassenverkehrsamt			462
– an andere Verwaltungsbehörden			462
Erledigte Strafuntersuchungen			3388
Ablehnungs- sowie Einstellungs- und Abtre- tungsverfügungen			949
Anklagen an Gerichte			160
Mandatsanträge bei Vergehen und Verbrechen			2488

Darstellung 1: Geschäftslast Staatsanwaltschaft und Untersuchungsrichteramt (Ø 2004-2006)

Der heutige Personalaufwand der Staatsanwaltschaft (inkl. Untersuchungsrichterämter, aber ohne Jugendanwaltschaft) kann wie folgt zusammengefasst werden:

Funktion	Anzahl Personen	Stellenprozent	
		<i>bewilligt</i>	<i>besetzt</i>
Staatsanwalt	3	300	300
Untersuchungsrichter/in	14	1400	1360
Sachbearbeitung	12	1140	1100
Kanzlei	8	790	770
Total	37	3630	3530

Darstellung 2: Personalaufwand Staatsanwaltschaft und Untersuchungsrichteramt

3.2. Kreisamt

Die Angaben bei den Kreisämtern beschränken sich auf die Geschäftslast bzw. den Arbeitsaufwand für Justizaufgaben im engeren Sinn, d.h. die richterlichen Funktionen auf dem Gebiet der erstinstanzlichen Straf- und Zivilgerichtsbarkeit gemäss StPO-GR, ZPO-GR und EGzZGB. Sie beruhen auf den Zahlen im Jahresbericht des Kantonsgerichts und entsprechen der durchschnittlichen Geschäftslast in den Jahren 2004 bis 2006. Die Angaben zum Arbeitsaufwand beruhen auf den Ergebnissen einer Umfrage des DJSG im Herbst 2007 bei den Kreisämtern.

SCHWEIZERISCHE STPO UND ZPO – Umsetzung in Graubünden

a) Allgemein

Geschäftslast

Kreis	Wohnbevölkerung		Fallzahlen				Total	
			Zivilrecht		Strafrecht			
Alvaschein	3'349	1.8%	152	2.1%	179	2.3%	331	2.2%
Avers	169	0.1%	2	0.0%	2	0.0%	4	0.0%
Belfort	1'499	0.8%	62	0.8%	41	0.5%	103	0.7%
Bergün	1'348	0.7%	39	0.5%	51	0.7%	90	0.6%
Bregaglia	1'594	0.8%	48	0.6%	173	2.3%	221	1.5%
Brusio	1'185	0.6%	27	0.4%	98	1.3%	125	0.8%
Cadi	8'475	4.5%	223	3.0%	163	2.1%	385	2.6%
Calanca	797	0.4%	24	0.3%	22	0.3%	46	0.3%
Chur	32'441	17.3%	2'678	36.2%	1'363	17.9%	4'041	26.9%
Churwalden	2'507	1.3%	49	0.7%	60	0.8%	108	0.7%
Davos	10'744	5.7%	388	5.3%	386	5.1%	774	5.2%
Domleschg	4'230	2.3%	126	1.7%	173	2.3%	300	2.0%
Fünf Dörfer	16'860	9.0%	399	5.4%	409	5.4%	808	5.4%
Ilanz	7'574	4.0%	214	2.9%	163	2.1%	377	2.5%
Jenaz	1'934	1.0%	41	0.6%	65	0.9%	106	0.7%
Klosters	3'918	2.1%	135	1.8%	146	1.9%	281	1.9%
Küblis	1'809	1.0%	98	1.3%	150	2.0%	248	1.7%
Lumnezia / Lugnez	3'612	1.9%	114	1.5%	43	0.6%	157	1.0%
Luzern	1'523	0.8%	42	0.6%	9	0.1%	51	0.3%
Maienfeld	6'002	3.2%	182	2.5%	154	2.0%	336	2.2%
Mesocco	2'263	1.2%	135	1.8%	470	6.2%	606	4.0%
Oberengadin	16'362	8.7%	617	8.3%	736	9.7%	1'353	9.0%
Poschiavo	3'476	1.8%	47	0.6%	100	1.3%	147	1.0%
Ramosch	1'742	0.9%	54	0.7%	124	1.6%	178	1.2%
Rhätzens	10'761	5.7%	245	3.3%	232	3.0%	476	3.2%
Rheinwald	802	0.4%	11	0.1%	190	2.5%	201	1.3%
Roveredo	4'661	2.5%	158	2.1%	548	7.2%	706	4.7%
Rueun / Ruis	2'074	1.1%	69	0.9%	30	0.4%	98	0.7%
Safien	419	0.2%	8	0.1%	3	0.0%	10	0.1%
Schams	1'785	0.9%	42	0.6%	206	2.7%	248	1.7%
Schanfigg	3'903	2.1%	163	2.2%	183	2.4%	346	2.3%
Schiers	3'715	2.0%	125	1.7%	66	0.9%	191	1.3%
Seewis	1'924	1.0%	44	0.6%	24	0.3%	68	0.5%
Suot Tasna	3'511	1.9%	83	1.1%	122	1.6%	204	1.4%
Surses	2'464	1.3%	66	0.9%	185	2.4%	252	1.7%
Sur Tasna	2'371	1.3%	52	0.7%	123	1.6%	175	1.2%
Thusis	5'475	2.9%	225	3.0%	230	3.0%	455	3.0%
Trins	6'934	3.7%	163	2.2%	146	1.9%	308	2.1%
Val Müstair	1'708	0.9%	40	0.5%	59	0.8%	99	0.7%
Total	187'920	100%	7'389	100%	7'624	100%	15'014	100%

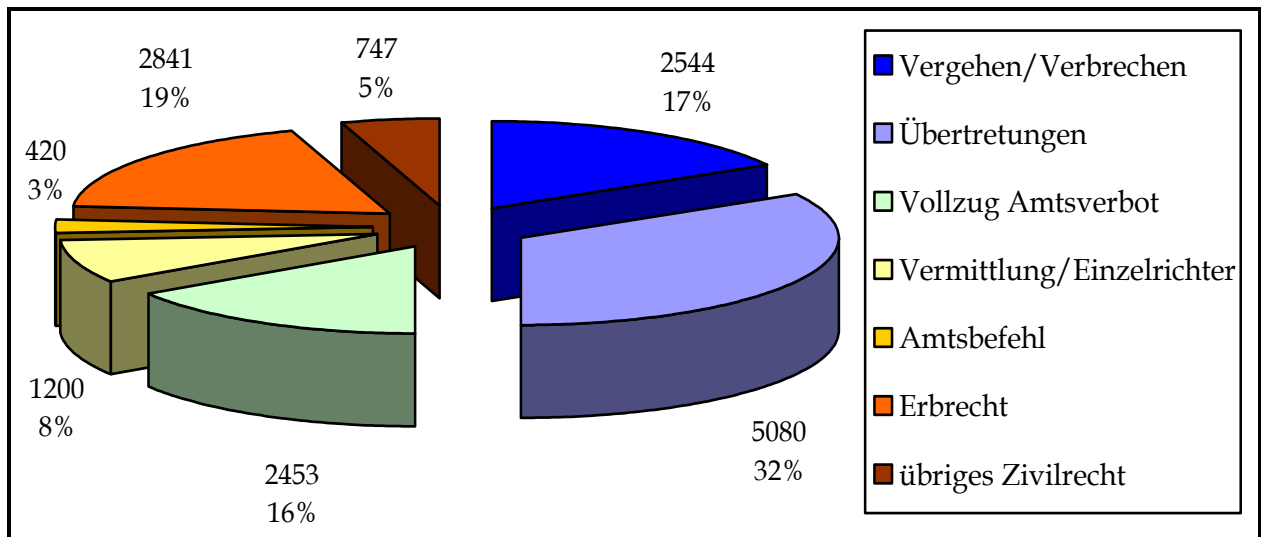
Darstellung 3: Anteil Kreise an Wohnbevölkerung (Stand 31.12.2006) bzw. Geschäftslast (Ø 2004-2006)

Die richterlichen Aufgaben des Kreispräsidiums verteilen sich nicht gleichmässig auf die Kreise. Die folgende Darstellung zeigt die durchschnittliche Anzahl Verfahren pro Jahr und Kreis:

Anzahl Verfahren	Kreise
≤ 10	Avers, Safien
11 - 100	Bergün, Calanca, Luzein, Rueun/Ruis, Seewis, Val Müstair
101 - 250	Belfort, Bregaglia, Brusio, Churwalden, Jenaz, Küblis, Lumnezia/Lugnez, Poschiavo, Ramosch, Rheinwald, Schams, Schiers, Suot Tasna, Sur Tasna
251 - 500	Alvaschein, Cadi, Domleschg, Ilanz, Klosters, Maienfeld, Rhäzüns, Schanfigg, Surses, Thusis, Trins
501 - 1000	Davos, Fünf Dörfer, Mesocco, Roveredo
1001 - 1500	Oberengadin
> 4000	Chur

Darstellung 4: Jährliche Anzahl richterliche Verfahren pro Kreis (Ø 2004-2006)

Die jährliche Geschäftslast der Kreisämter im richterlichen Bereich setzt sich rund zur Hälfte aus strafrechtlichen Aufgaben und rund einem Drittel zivilrechtlichen Aufgaben zusammen. Der Rest entfällt auf den Vollzug von Amtsverboten; die Aufgabe gehört dogmatisch zum Zivilrecht, richtet sich aber verfahrensmässig nach dem Strafrecht (vgl. Art. 155 ZPO-GR). In der Praxis wird die Aufgabe dem Zivilrecht zugeordnet (vgl. Geschäftsbericht des Kantonsgerichts, statistischer Teil). Die Fallzahlen der einzelnen Kreise und die Verteilung innerhalb des Zivil- bzw. des Strafrechts werden in Darstellung 8 und Darstellung 10 dargelegt.



Darstellung 5: Prozentuale Verteilung der jährlichen Geschäftslast auf Sachgebiete (Kreise; Ø 2004-2006)

Arbeitsaufwand

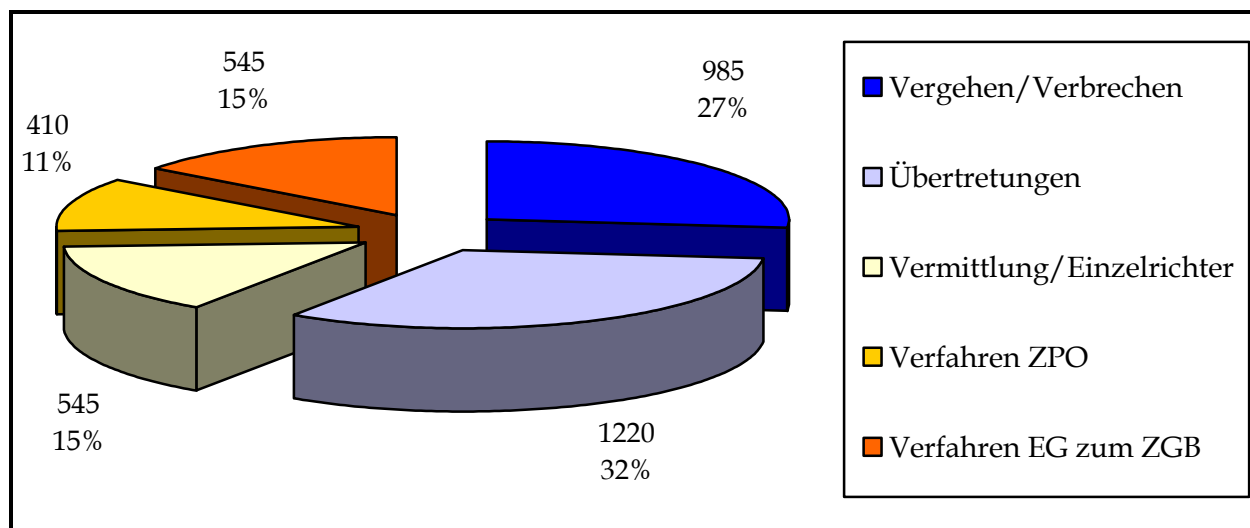
Die Angaben beruhen auf einer Umfrage bei den Kreisämtern. Gefragt wurde nur nach dem Beschäftigungsumfang, der im Zusammenhang mit den richterlichen Aufgaben anfällt (Strafmandate, Vermittlung/Einzelrichter, andere Verfahren gemäss ZPO sowie Verfahren gemäss EGzZGB). Die Angaben enthalten den übrigen Arbeitsaufwand nicht und entsprechen somit nicht dem gesamten Personalaufwand des Kreisamts.

SCHWEIZERISCHE STPO UND ZPO – Umsetzung in Graubünden

Kreis	Kreispräsidium					Aktuariat				Kanzlei			
	Total [Stellen- prozent]	Strafrecht Üb	V / V	Vm / ER	übr. ZR	Total [Stellen- prozent]	Strafrecht Üb	V / V	Zivil- recht	Total [Stellen- prozent]	Strafrecht Üb	V / V	Zivil- recht
Alvaschein	40	37.5%	25%	17.5%	20%	0				100	30%	20%	50%
Avers	20	50%		25%	25%	0				0			
Belfort	25	35%	15%	10%	40%	0				10	35%	15%	50%
Bergün	20	45%	9.5%	11%	34.5%	0				5			
Bregaglia	37.5	37.5%	25%	4.2%	33.3%	5		87.5%	12.5%	5	55%	40%	5%
Brusio	20	52.5%	29.5%	5%	13%	15	48%	28%	24%	5	40%	25%	35%
Cadi	40	30%	10%	40%	20%	70	60%	30%	10%	100	30%	10%	60%
Calanca	6	32.5%	6.5%	8%	53%	0				0.5	18%	4.5%	77.5%
Chur	80	12.5%	31.2%	31.3%	25%	60	8.5%	66.5%	25%	230	35%	17.5%	47.5%
Churwalden	40	25%	25%	25%	25%	10			100%	20	25%	25%	50%
Davos	90	33.3%	22.2%	11.2%	33.3%	85	23.5%	47%	29.5%	90	44.5%	33.3%	22.2%
Domleschg	30	46.7%	20%	6.7%	26.6%	40	50%	37.5%	12.5%	20	75%	25%	0%
Fünf Dörfer	85	23.5%	23.5%	23.5%	29.5%	40	12.5%	12.5%	75%	70	50%	21.5%	28.5%
Ilanz	25	20%	20%	20%	40%	65	24.6%	24.6%	50.8%	30	16.7%	16.7%	66.6%
Jenaz	keine Angabe					keine Angabe				keine Angabe			
Klosters	20	38%	14%	14%	34%	50	38%	14%	48%	50	38%	14%	48%
Küblis	40	75%	5%	12.5%	7.5%	1				0			
Lumnezia/Lugnez	20					22.5				25			
Luzern	20	11.4%	13.6%	16%	59%	0				0			
Maienfeld	50	33%	17%	20%	30%	10			100%	45	33%	17%	50%
Mesocco	50	70%	10%	10%	10%	0				50	90%		10%
Oberengadin	40	27.5%	27.5%	27.5%	17.5%	100	55%	15%	30%	140	32.1%	17.9%	50%
Poschiavo	40	50%	30%	8%	12%	20	50%	30%	20%	0			
Ramosch	15					20				0			
Rhätzens	30					15				50			
Rheinwald	27.5	80%	15%	3.5%	1.5%	0				0			
Roveredo	80	18.8%	56.2%	12.5%	12.5%	0				150	25%	65%	10%
Rueun / Ruis	15	33.4%		66.6%		0				27.5	33.4%		66.6%
Safien	10					0				0			
Schams	50	55%	30%	15%		0				0			
Schanfigg	80	30%	20%	10%	40%	0				25	50%		50%
Schiers	35	37%	37%	3%	23%	5				0			
Seewis	5					5				0			
Suot Tasna	20	25%	25%	25%	15%	30	33.4%	33.4%	26.7%	0			
Surses	40	25%	50%	10%	15%	40	25%	50%	25%	40	25%	50%	25%
Sur Tasna	17.5	33.4%	27.8%	22.2%	5.6%	40	30%	20%	27.5%	0			
Thusis	35					40				100			
Trins	20	15%	15%	50%	20%	65	33.8%	20%	46.2%	45	26.7%	17.7%	55.6%
Val Müstair	20	40%	40%	10%	10%	0				50	40%	40%	20%
Total	1338.5					853.5				1483			

Üb = Übertretungen V / V = Vergehen / Verbrechen Vm / ER = Vermittlung / Einzelrichter übr. ZR = übriges Zivilrecht
 Darstellung 6: Personalaufwand Kreisämter im Zusammenhang mit richterlichen Aufgaben

Der jährliche Arbeitsaufwand der Kreisämter für den richterlichen Bereich beläuft sich auf insgesamt rund 37 Stellen. Dabei entfallen etwa 60 Prozent auf den Strafrechtsbereich, fast zu gleichen Teilen für Strafmandatsverfahren bei Vergehen und Verbrechen bzw. bei Übertretungen. 40 Prozent des gesamten Arbeitsaufwandes ergibt sich aus den zivilrichterlichen Aufgaben, fast zu gleichen Teilen für das Vermittleramt, die übrigen Verfahren gemäss ZPO-GR sowie die Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit (EG zum ZGB). Im Vergleich zur Geschäftslast (durchschnittliche Anzahl Fälle pro Jahr; vgl. Darstellung 5) zeigt sich ein höherer Anteil der strafrichterlichen Aufgaben.



Darstellung 7: Prozentuale Verteilung des Arbeitsaufwandes der Kreisämter auf Sachgebiete

b) Zivilrechtspflege

Das anzahl- und bedeutungsmässige Schwergewicht der richterlichen Aufgaben des Kreispräsidiums auf dem Gebiet der Zivilgerichtsbarkeit liegt beim Vermittleramt, den Amtsbefehls- bzw. Amtsverbotsverfahren sowie den erbrechtlichen Aufgaben der freiwilligen Gerichtsbarkeit:

- Von den jährlich durchschnittlich 1200 Verfahren vor dem Kreispräsidium als *Vermittler und Einzelrichter* (Art. 63 ff. ZPO-GR) sind 90% Vermittlungsverfahren.
- Während inhaltlich und rechtlich der materielle Entscheid im *Befehlsverfahren* (Art. 145 ff. ZPO-GR) bedeutsam ist, kommt anzahlmässig und finanziell dem strafrechtlichen Teil mehr Gewicht zu. Pro Jahr sind durchschnittlich insgesamt rund 425 materielle Verfahren zu erledigen und fast 2500 Amtsverbot-Übertretungen zu ahnden.
- Auf dem Gebiet der freiwilligen Gerichtsbarkeit im *Erb- und Sachenrecht* (Art. 8 EGzZGB) werden insgesamt durchschnittlich fast 3000 Fälle pro Jahr erledigt, wobei über 95% erbrechtliche Verfahren sind.

Hinsichtlich des Arbeitsaufwandes in den Kreisämtern in Zusammenhang mit den zivilrichterlichen Aufgaben kann auf Darstellung 7 verwiesen. Für die Kreise insgesamt beträgt er etwa 15 Stellen.

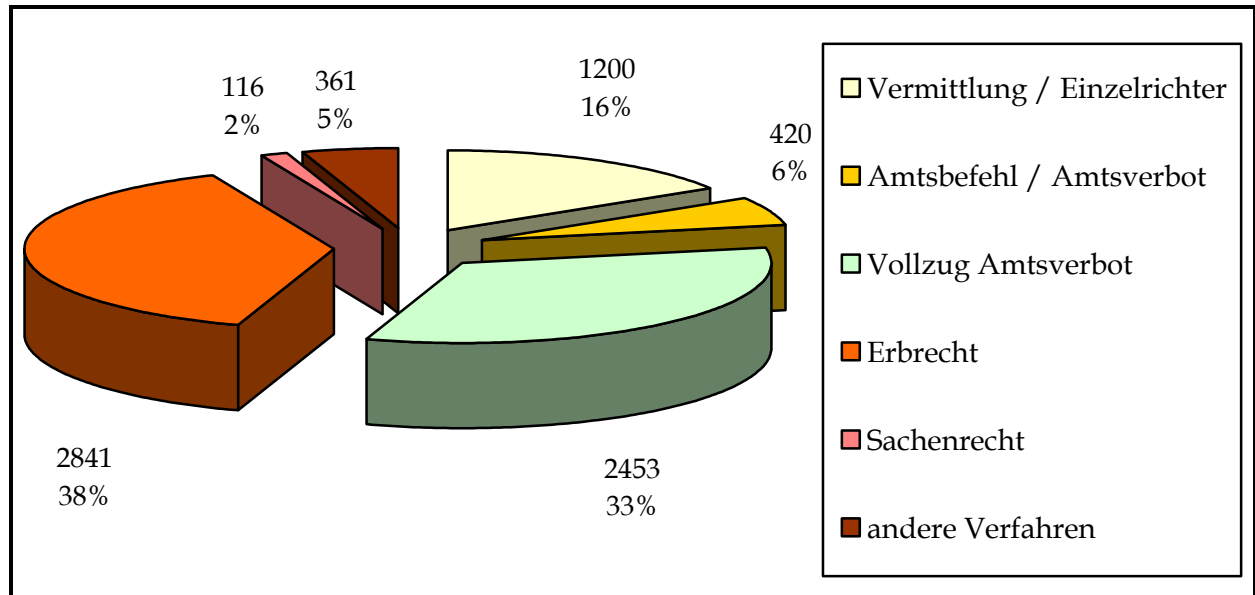
Die Kreise sind in unterschiedlichem Mass von den zivilrichterlichen Aufgaben betroffen. Die Fallzahlen verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Kreise:

SCHWEIZERISCHE STPO UND ZPO – Umsetzung in Graubünden

Kreis	Vermittlung/ Einzelrichter	Amtsbeehl/ Amtsverbot	Vollzug Amtsverbot	Erbrecht	Sachen- recht	andere Verfahren	Total
	Art.16, 63 ff. ZPO-GR	Art. 145 ff., 154, 255 ff. ZPO-GR	Art. 155 ZPO-GR	Art. 8 Ziff. 1-15 EGzZGB	Art. 8 Ziff. 16-31 EGzZGB		
Alvaschein	29	20	34	55	6	8	152
Avers	0	0	0	2	0	0	2
Belfort	12	4	0	39	5	3	62
Bergün	9	3	1	21	4	2	39
Bregaglia	4	2	0	37	1	4	48
Brusio	3	1	0	22	1	0	27
Cadi	32	16	17	151	4	3	223
Calanca	4	2	0	17	0	1	24
Chur	193	74	1947	452	6	6	2678
Churwalden	17	13	6	8	2	2	49
Davos	69	19	105	170	8	17	388
Domleschg	19	12	0	91	1	4	126
Fünf Dörfer	94	34	69	193	4	6	399
Ilanz	48	12	11	133	8	4	214
Jenaz	6	6	0	27	1	0	41
Klosters	41	20	14	38	1	20	135
Küblis	10	2	27	36	4	19	98
Lumnezia/Lugnez	16	9	2	80	3	4	114
Luzern	7	2	2	28	0	3	42
Maienfeld	70	11	1	86	3	12	182
Mesocco	19	3	0	49	1	64	135
Oberengadin	154	33	105	232	5	88	617
Poschiavo	7	4	0	33	0	3	47
Ramosch	9	5	10	30	0	1	54
Rhätzens	70	15	18	121	13	7	245
Rheinwald	5	1	1	4	0	0	11
Roveredo	47	9	0	78	3	21	158
Rueun / Ruis	6	2	1	50	6	3	69
Safien	1	0	0	6	0	1	8
Schams	8	3	1	27	0	2	42
Schanfigg	40	22	9	62	14	16	163
Schiers	11	4	44	64	1	2	125
Seewis	6	2	0	33	1	3	44
Suot Tasna	11	5	0	54	2	11	83
Surses	8	3	1	49	3	2	66
Sur Tasna	11	2	0	36	1	3	52
Thusis	49	31	19	116	2	7	225
Trins	44	15	10	82	4	8	163
Val Müstair	9	1	0	28	0	2	40
Total	1200	420	2453	2841	116	361	7389

Darstellung 8: Jährliche Geschäftslast der Kreisämter in der Zivilgerichtsbarkeit (Ø 2004-2006)

Die jährliche Geschäftslast der Kreisämter insgesamt auf dem Gebiet der Zivilrechtspflege verteilt sich anteilmässig wie folgt auf die einzelnen Sachgebiete:



Darstellung 9: Prozentuale Verteilung der jährlichen Geschäftslast in der Zivilrechtspflege auf einzelne Sachgebiete (Ø 2004-2006)

c) Strafrechtspflege

Bei den strafrichterlichen Aufgaben des Kreispräsidiums liegt das zahlenmässige Schwergewicht bei den Übertretungen. Pro Jahr erlassen die Kreisämter gestützt auf Art. 49 Abs. 1 lit. b StPO-GR durchschnittlich etwa 5000 Strafmandate. Dem stehen jährlich im Durchschnitt rund 2500 Strafmandate wegen Vergehen und Verbrechen (Art. 49 Abs. 1 lit. a StPO-GR) gegenüber. Zahlenmässig unbedeutend sind die Ehrverletzungsverfahren (50 Verfahren pro Jahr).

Hinsichtlich des Arbeitsaufwands in den Kreisämtern in Zusammenhang mit den strafrichterlichen Aufgaben kann auf Darstellung 7 verwiesen. Für die Kreise insgesamt beträgt er etwa 22 Stellen. Dabei fällt auf, dass der gesamte Arbeitsaufwand für Mandate wegen Vergehen und Verbrechen (rund 10 Stellen) fast die Hälfte des gesamten Aufwands im Strafrechtsbereich ausmacht, obwohl der zahlenmässige Anteil dieser Verfahren nur bei einem Drittel liegt.

Wie beim Zivilrecht sind die Kreise auch von den strafrichterlichen Aufgaben in unterschiedlichem Mass betroffen. Die Fallzahlen verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Kreise:

SCHWEIZERISCHE STPO UND ZPO – Umsetzung in Graubünden

Kreis	Ehrverletzung / UWG	Vergehen / Verbrechen	Übertretungen	Total
	<i>Art. 162 ff. StPO</i>	<i>Art. 49 Abs. 1 lit. a StPO</i>	<i>Art. 49 Abs. 1 lit. b StPO</i>	
Alvaschein	1	49	129	179
Avers	0	0	2	2
Belfort	0	10	31	41
Bergün	1	8	42	51
Bregaglia	0	44	129	173
Brusio	0	18	80	98
Cadi	1	59	103	163
Calanca	2	5	15	22
Chur	8	387	967	1363
Churwalden	1	16	43	60
Davos	2	112	272	386
Domleschg	0	63	110	173
Fünf Dörfer	6	145	258	409
Ilanz	3	55	105	163
Jenaz	0	29	36	65
Klosters	1	40	105	146
Küblis	1	14	135	150
Lumnezia/Lugnez	1	9	33	43
Luzern	0	3	6	9
Maienfeld	1	61	93	154
Mesocco	2	66	402	470
Oberengadin	1	204	531	736
Poschiavo	1	30	69	100
Ramosch	0	30	94	124
Rhätzüns	4	81	146	232
Rheinwald	1	41	149	190
Roveredo	4	479	65	548
Rueun / Ruis	1	12	17	30
Safien	0	0	3	3
Schams	0	75	131	206
Schanfigg	1	24	158	183
Schiers	1	27	38	66
Seewis	0	6	17	24
Suot Tasna	0	27	94	122
Surses	1	83	101	185
Sur Tasna	0	32	91	123
Thusis	1	91	138	230
Trins	1	34	111	146
Val Müstair	0	26	32	59
Total	50	2494	5080	7624

Darstellung 10: Jährliche Geschäftslast Kreisämter in der Strafgerichtsbarkeit (Ø 2004-2006)

Die Mandatsverfahren bei Übertretungen verteilen sich wie folgt auf einzelne Sachgebiete:

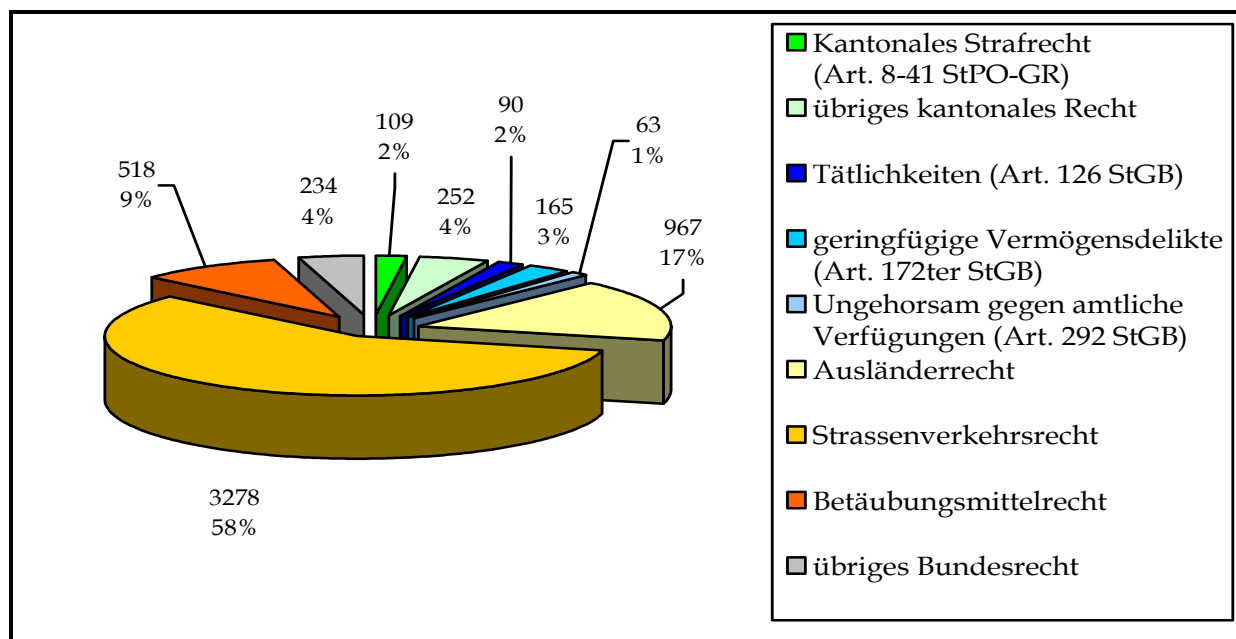
Kreis	Kantonales Recht		Strafgesetzbuch (StGB)			übriges Bundesrecht				
	StPO	anderes	Art. 126	Art. 172ter	Art. 292	AuG	SVG	BetmG	anderes	
Alvaschein	1	11	0	< 1	0	36	86	6	1	
Avers	1	0	0	0	0	< 1	< 1	0	< 1	
Belfort	2	0	1	0.3	< 1	6	35	2	0	
Bergün	0	7	1	0	0	9	15	3	0	
Bregaglia	< 1	2	< 1	0	0	13	99	0	14	
Brusio	0	1	0	0	< 1	3	71	1	5	
Cadi	3	2	2	2	0	25	43	1	17	
Calanca	0	3	0	0	0	3	3	2	1	
Chur	49	39	31	80	29	76	483	196	10	
Churwalden	1	1	4	< 1	0	13	20	2	2	
Davos	24	2	5	6	2	105	89	34	4	
Domleschg	0	0	1	0	2	7	146	6	3	
Fünf Dörfer	4	7	3	11	2	30	112	57	32	
Ilanz	0	0	2	4	< 1	28	75	13	45	
Jenaz	keine Angaben									
Klosters	3	7	3	5	2	35	73	8	5	
Küblis	< 1	3	< 1	< 1	0	10	118	3	0	
Lumnezia/Lugnez	keine Angaben									
Luzein	2	2	< 1	0	1	2	4	1	3	
Maienfeld	1	3	2	3	3	12	88	6	4	
Mesocco	2	0	3	3	0	20	321	20	0	
Oberengadin	5	111	17	33	14	267	320	55	30	
Poschiavo	0	0	1	1	2	5	56	1	4	
Ramosch	0	30	0	0	1	10	25	18	0	
Rhäzüns	keine Angaben						155	keine Angaben		
Rheinwald	0	6	0	0	0	1	202	2	0	
Roveredo	1	3	2	< 1	1	14	43	12	4	
Rueun	0	1	0	0	0	5	14	1	5	
Safien	keine Angaben									
Schams	4	1	0	0	0	0	127	0	0	
Schanfigg	3	4	3	1	0	92	37	6	1	
Schiers	1	1	1	0	0	10	12	5	1	
Seewis	keine Angaben									
Suot Tasna	0	4	< 1	2	1	50	19	2		
Surses	keine Angaben					5	89	4	1	
Sur Tasna	1	0	< 1	0	0	21	50	4	14	
Thusis	0	0	4	7	0	20	149	17	22	
Trins	2	1	3	4	2	18	67	7	4	
Val Müstair	0	0	0	0	0	16	33	9	0	
Total	109	252	90	165	63	967	3278	518	234	

AuG = Ausländerrecht SVG = Strassenverkehrsrecht BetmG = Betäubungsmittelrecht

Darstellung 11: Anzahl Mandatsverfahren wegen Übertretungen nach Straftatbeständen (Ø 2004-2006)

SCHWEIZERISCHE STPO UND ZPO – Umsetzung in Graubünden

Die Strafmandate wegen Übertretungen verteilen sich wie folgt auf einzelne Straftatbestände:



Darstellung 12: Verteilung der Mandatsverfahren wegen Übertretungen auf einzelne Straftatbestände

3.3. Bezirksgerichte

Die Angaben bei den Bezirksgerichten beruhen auf den Zahlen im Jahresbericht des Kantonsgerichts und entsprechen der durchschnittlichen Geschäftslast in den Jahren 2004 bis 2006. Die Zahlen berücksichtigen bereits anteilmässig die Auswirkungen der seit 1. Januar 2007 geltenden neuen Zuständigkeitsordnung beim Strafrecht.

Bezirk	Wohnbevölkerung		Fallzahlen						Total	
			Zivilrecht		SchKG		Strafrecht			
Albula	8'660	4.6%	80	3.7%	115	5.8%	21	4.0%	216	4.6%
Bernina	4'661	2.5%	48	2.2%	17	0.9%	20	3.8%	85	1.8%
Hinterrhein	12'461	6.6%	149	6.8%	164	8.3%	46	8.7%	359	7.7%
Imboden	17'695	9.4%	239	10.9%	180	9.1%	22	4.2%	441	9.4%
Inn	9'332	5.0%	69	3.1%	55	2.8%	16	2.9%	139	3.0%
Landquart	22'862	12.2%	273	12.5%	226	11.5%	30	5.6%	530	11.3%
Maloja	17'956	9.6%	187	8.6%	184	9.3%	47	8.7%	418	8.9%
Moesa	7'721	4.1%	106	4.9%	222	11.3%	22	4.1%	350	7.5%
Plessur	38'851	20.7%	582	26.7%	426	21.6%	213	40.0%	1222	26.1%
Prättigau / Davos	25'567	13.6%	269	12.3%	242	12.3%	66	12.4%	577	12.3%
Surselva	22'154	11.8%	182	8.4%	138	7.0%	29	5.5%	350	7.5%
Total	187'920	100%	2'183	100%	1'969	100%	532	100%	4'687	100%

Darstellung 13: Anteil Bezirke an Wohnbevölkerung (Stand 31.12.2006) bzw. Geschäftslast (Ø 2004-2006)

Die durchschnittliche jährliche Geschäftslast der Bezirksgerichte auf dem Gebiet der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit verteilt sich wie folgt auf die einzelnen Sachbereiche.

Bezirk	Zivilrecht							SchKG	Straf- recht	Total
	Eherecht (inkl. Scheidung)	Personen- und Familienrecht	Erb- und Sachenrecht	Obligatio- nenrecht	übriges Zivilrecht	RH / URP	Total			
Albula	21	9	6	15	3	27	80	115	21	216
Bernina	17	6	2	3	5	15	48	17	20	85
Hinterrhein	49	9	3	12	10	66	149	164	46	359
Imboden	84	21	3	26	7	99	239	180	22	441
Inn	19	11	0	4	4	30	69	55	16	139
Landquart	92	23	2	32	11	113	273	226	30	530
Maloja	44	15	10	37	8	73	187	184	47	418
Moesa	20	7	6	20	21	32	106	222	22	350
Plessur	184	48	3	106	14	228	582	426	213	1222
Prättigau / Davos	84	28	3	33	15	106	269	242	66	577
Surselva	56	22	5	19	2	79	182	138	29	350
Total	671	199	42	307	99	866	2183	1969	532	4687

RH / URP: Rechtshilfe, unentgeltliche Rechtspflege u.ä. Verfahren

Darstellung 14: Jährliche Geschäftslast Bezirksgerichte (Ø 2004-2006)

Der Personalaufwand der Bezirksgerichte wurde dem jeweils letzten vom Kantonsgericht genehmigten Budget entnommen bzw. in Stellenprozente umgerechnet.

Bezirk	Präsidium (inkl. Vizepräsidium)	Richter/innen (Nebenamt)	Aktuariat (inkl. ad hoc)	Kanzlei
Albula	72.5	20	20	70
Bernina	42.5	20	25	40
Hinterrhein	120	22.5	57.5	120
Imboden	105	27.5	90	130
Inn	72.5	20	100	40
Landquart	120	30	100	125
Maloja	107.5	35	200	220
Moesa	105	17.5	7.5	85
Plessur	200	100	340	370
Prättigau / Davos	107.5	45	110	107.5
Surselva	112.5	35	70	120
Total [Stellenprozente]	1165	372.5	1120	1427.5

Darstellung 15: Personalaufwand Bezirksgerichte

3.4. Verwaltungsbehörden

Gemäss den Angaben im Landesbericht beurteilen kantonale Verwaltungsbehörden im Verfahren nach Art. 177 ff. StPO-GR und VStV jährlich ebenfalls knapp 7000 Strafverfahren. Über 90 Prozent der Fälle (rund 6500) betreffen Verstösse gegen das Strassenverkehrsrecht (leichte Übertretungen ohne Verkehrsunfall; Art. 22 Abs. 2 GAVzSVG).

4. Einnahmen der Kreise aus den richterlichen Aufgaben

Die Angaben über die Einnahmen (Geldstrafen, Bussen, Gerichtsgebühren) beruhen auf Schätzungen der Kreisämter und entsprechen dem jährlichen Durchschnitt für die Jahre 2004-2006.

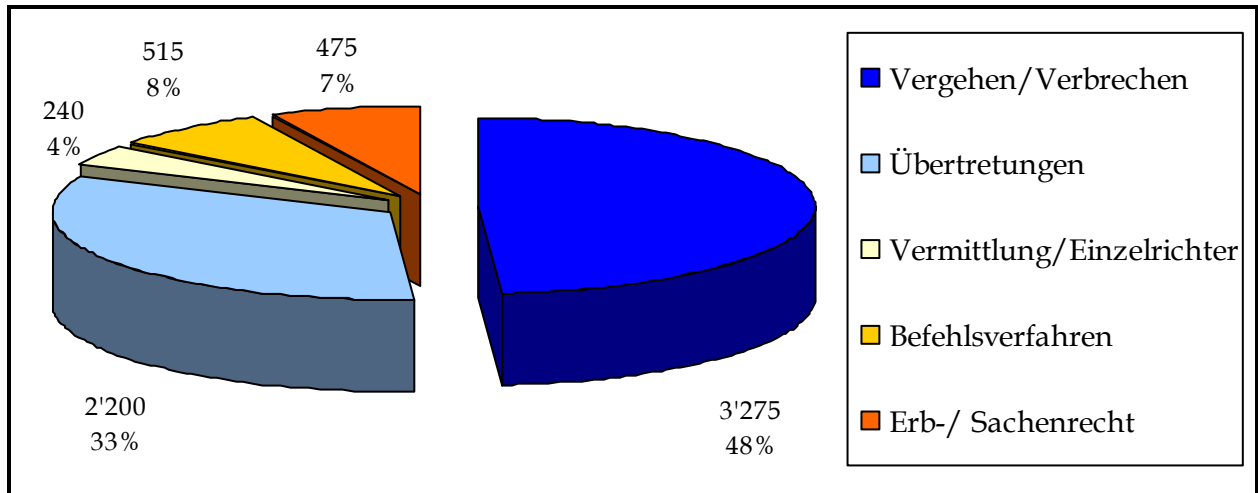
Kreis	Zivilrecht				Strafrecht			Total		
	Vm/ER	ZPO	EGzZGB	Total	Üb	V/V	Total			
Alvaschein	6'815	15'392	10'835	33'042	24%	49'821	53'919	103'741	76%	136'782
Avers	0	267	307	573	60%	330	53	383	40%	957
Belfort	2'000	2'000	3'000	7'000	24%	13'667	8'000	21'667	76%	28'667
Bergün				6'800	23%	16'833	5'400	22'233	77%	29'033
Bregaglia	983	2'680	5'550	9'213	8%	39'046	65'088	104'134	92%	113'348
Brusio	283	1'067	3'863	5'213	12%	22'513	14'100	36'613	88%	41'827
Cadi	4'808	10'500	33'667	48'975	35%	35'667	56'667	92'333	65%	141'308
Calanca	1'300	987	2'107	4'393	40%	3'420	2'767	6'187	60%	10'580
Chur	42'333	129'667	115'000	287'000	23%	571'667	405'000	976'667	77%	1'263'667
Churwalden	3'533	8'597	7'333	19'463	37%	12'767	20'467	33'233	63%	52'697
Davos	14'091	41'937	44'602	100'630	33%	99'040	105'305	204'345	67%	304'974
Domleschg	3'500	6'496	13'954	23'951	14%	65'521	75'276	140'798	86%	164'748
Fünf Dörfer	16'467	67'927	18'133	102'527	31%	96'800	127'567	224'367	69%	326'893
Ilanz	9'533	6'033	30'300	45'867	34%	30'367	58'933	89'300	66%	135'167
Jenaz				keine Angabe				keine Angabe		k.A.
Klosters	6'633	10'537	6'633	23'803	26%	48'533	18'000	66'533	74%	90'337
Küblis	1'946	3'143	5'512	10'601	13%	57'359	14'233	71'592	87%	82'193
Lumnezia/Lugnez				31'990	52%	23'061	6'753	29'814	48%	61'804
Luzern	1'082	1'718	4'446	7'246	40%	4'287	6'735	11'022	60%	18'268
Maienfeld	10'233	5'550	17'667	33'450	27%	21'608	66'842	88'450	73%	121'900
Mesocco	6'000	2'000	1'000	9'000	3%	185'667	61'667	247'333	97%	256'333
Oberengadin	18'700	42'700	37'500	98'900	23%	173'000	161'000	334'000	77%	432'900
Poschiavo	1'200	2'453	10'267	13'920	16%	34'633	37'800	72'433	84%	86'353
Ramosch	3'723	5'612	9'772	19'107	26%	36'034	17'258	53'292	74%	72'400
Rhäzüns	18'157		51'254	69'411	30%	82'106	79'691	161'797	70%	231'207
Rheinwald	1'262	100	1'500	2'862	1%	118'640	94'272	212'912	99%	215'774
Roveredo	9'517	31'195	15'915	56'627	4%	30'612	1'247'889	1'278'501	96%	1'335'128
Rueun/Ruis	1'529	3'055	19'988	24'572	48%	9'114	17'444	26'558	52%	51'130
Safien				keine Angabe				keine Angabe		k.A.
Schams	2'760	2'760	5'520	11'040	6%	87'653	82'133	169'787	94%	180'827
Schanfigg	26'306		20'229	46'535	65%	4'882	20'360	25'242	35%	71'777
Schiers	1'182	8'727	5'311	15'220	28%	10'570	28'560	39'130	72%	54'350
Seewis				keine Angabe				keine Angabe		k.A.
Suot Tasna	2'367	3'346	13'266	18'979	29%	22'721	23'392	46'113	71%	65'092
Surses	1'923	2'187	6'610	10'720	15%	30'070	31'017	61'087	85%	71'807
Sur Tasna	1'733	0	2'000	3'733	2%	36'400	110'700	147'100	98%	150'833
Thusis	7'333	2'667	0	10'000	6%	65'000	83'333	148'333	94%	158'333
Trins	6'612	15'524	17'065	39'201	31%	42'623	45'027	87'650	69%	126'851
Val Müstair	1'400	4'567	5'380	11'347	26%	11'000	22'000	33'000	74%	44'347
Total	237'248	512'869	474'003	1'262'910	19%	2'193'032	3'274'649	5'467'681	81%	6'730'591

Vm / ER = Vermittlung / Einzelrichter

Üb = Übertretungen

V / V = Vergehen / Verbrechen

Darstellung 16: Jährliche Einnahmen Kreise aus Straf- und Zivilgerichtsbarkeit (Ø 2004-2006)



Darstellung 17: Einnahmen Kreise aus Justizaufgaben nach Sachgebiet (Ø 2004-2006, in Tausend Franken)

III. AUSWIRKUNGEN DER BUNDESRECHTLICHEN VORGABEN

1. Auswirkungen der StPO

Die StPO sieht für die Strafverfolgung und die (erstinstanzliche) Strafgerichtsbarkeit insbesondere fünf Verfahrenskonstellationen vor, nämlich die Beurteilung im erstinstanzlichen Hauptverfahren (Art. 328 ff. StPO), im Strafbefehlsverfahren (Art. 352 ff. StPO), im Übertretungsstrafverfahren (Art. 357 StPO) und bei kantonalem Strafrecht sowie die selbständigen nachträglichen Entscheide der Gerichte (Art. 363 ff. StPO):

- Beim *ordentlichen Verfahren* hat die StPO keinen zwingenden organisatorischen Anpassungsbedarf zur Folge. Seit der Gerichtsreform im Jahr 2000 liegt die richterliche Zuständigkeit im ordentlichen Verfahren bei den Bezirksgerichten (Strafkammer oder Ausschuss); diese Zuständigkeit hat sich bewährt und kann beibehalten werden. Im Zusammenhang mit den richterlichen Aufgaben der Kreise ist dieser Bereich nicht weiter zu untersuchen.
- Eine zwingende organisatorische Vorgabe mit Auswirkungen auf die Kreise enthält das Bundesrecht insbesondere beim *Strafbefehlsverfahren*. Gemäss Art. 352 ff. StPO liegt das Verfahren bei *Vergehen und Verbrechen* künftig in der Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft.
- Die *Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen* können die Kantone an Verwaltungsbehörden zu übertragen (Art. 17 Abs. 1 StPO); fehlt eine Delegation, ist die Staatsanwaltschaft zuständig. Das Bundesrecht schliesst nur aus, dass die ordentlichen Strafgerichte in diesem Bereich für zuständig erklärt werden. Gestützt auf die kantonale Organisationsautonomie (Art. 14 StPO) ist es jedoch wohl zulässig, die Kreisämter als Übertretungsstrafbehörde zu bezeichnen, obwohl es sich dabei (auch) um eine richterliche Behörde handelt.
- Die Verfolgung und Beurteilung von *Straftaten nach kantonalem Recht* ist vom Kanton zu regeln (vgl. Art. 1 StPO). Aus Transparenz- und Effizienzgründen ist aber die Anwendbarkeit der StPO anzustreben (vgl. BBl 2006 1127). Unter Berücksichtigung dieses Ziels soll das Verwaltungsstrafverfahren – wie im Bund – in einem Erlass geregelt werden.
- Die *selbständigen nachträglichen Entscheide der Gerichte* fallen weder anzahl- noch bedeutungsmässig ins Gewicht. Auf eine vertiefte Darstellung der Auswirkungen kann verzichtet werden.

SCHWEIZERISCHE STPO UND ZPO – Umsetzung in Graubünden

Die StPO hat Auswirkungen für die Kreise, den Kanton und die Gemeinden. Von Bundesrechts wegen nur durch die verfahrensrechtlichen Neuerungen betroffen sind die Bezirksgerichte. Je nach Umsetzung im Kanton ergeben sich aber auch für sie organisatorische Veränderungen.

1.1. Auswirkungen für die Kreise

Die zwingenden Vorgaben der StPO haben für die Kreise zur Folge, dass ihre bisherige *Zuständigkeit für den Erlass von Strafmandaten bei Vergehen und Verbrechen entfällt*. Gestützt auf Art. 49 Abs. 1 lit. a StPO-GR erlassen die Kreispräsidentinnen und -präsidenten jährlich rund 2'500 Strafmandate (vgl. Darstellung 10). Die Verfahren fallen nicht gleichmässig in allen Kreisen an:

Anzahl Verfahren	Kreise
< 10	Avers, Belfort, Bergün, Calanca, Lumnezia/Lugnez, Luzein, Safien, Seewis
10 - 50	Alvaschein, Bregaglia, Brusio, Churwalden, Jenaz, Klosters, Küblis, Poschiavo, Ramosch, Rheinwald, Rueun/Ruis, Schanfigg, Schiers, Suot Tasna, Sur Tasna, Trins, Val Müstair
50 - 100	Cadi, Domleschg, Ilanz, Maienfeld, Mesocco, Rhäzüns, Schams, Surses, Thusis
100 - 200	Davos, Fünf Dörfer
200 - 400	Chur, Oberengadin
> 500	Roveredo

Darstellung 18: Jährliche Anzahl Mandatsverfahren für Vergehen und Verbrechen (Ø 2004-2006)

Die Aufgabenverschiebung hat für die Kreise erhebliche finanzielle Auswirkungen, denn sie zieht den Verlust der Einnahmen aus diesen Verfahren nach sich, die bislang in die Kasse des Kreises fallen (Art. 64 Abs. 3 GOG und Art. 182 Abs. 1 StPO-GR). Insgesamt belaufen sich die jährlichen Einnahmen aus diesen Strafmandaten nach Angaben der Kreisämter auf rund 3.3 Millionen Franken oder fast die Hälfte der gesamten Einnahmen aus den Justizaufgaben der Kreise (vgl. Darstellung 16 und 17). Die Kreise sind in unterschiedlichem Ausmass betroffen:

Einnahmen (in CHF)	Kreise
< 1000	Avers
1000 - 10'000	Belfort, Bergün, Calanca, Lumnezia/Lugnez, Luzein
10'000 - 30'000	Brusio, Churwalden, Klosters, Küblis, Ramosch, Rueun/Ruis, Schanfigg, Schiers, Suot Tasna, Val Müstair
30'000 - 100'000	Alvaschein, Bregaglia, Cadi, Domleschg, Ilanz, Maienfeld, Mesocco, Poschiavo, Rhäzüns, Rheinwald, Schams, Surses, Thusis, Trins
100'000 - 250'000	Davos, Fünf Dörfer, Oberengadin, Sur Tasna
250'000 - 500'000	Chur
> 1'000'000	Roveredo
keine Angaben	Jenaz, Safien, Seewis

Darstellung 19: Einnahmen Kreis aus Mandatsverfahren für Vergehen und Verbrechen (Ø 2004-2006)

Der Einnahmenausfall der Kreise wird teilweise dadurch kompensiert, dass sich der Arbeitsaufwand verringert. Der damit verbundene Aufwand in den Kreisämtern (Präsidium, Kanzlei und Aktuariat) entspricht nach Angaben der Kreise insgesamt fast 10 Stellen oder etwas mehr als einem Viertel des gesamten Beschäftigungsumfanges (vgl. Darstellung 6). In den meisten Kreisen entspricht der kumulierte Personalaufwand einem Nebenamt:

Personalaufwand (in Stellenprozenten)	Kreise
keine Angaben	Jenaz, Lumnezia/Lugnez, Ramosch, Rhäzüns, Safien, Seewis, Thusis
< 10 %	Avers, Belfort, Bergün, Calanca, Küblis, Luzein, Rheinwald, Rueun/Ruis
10 - 20 %	Bregaglia, Brusio, Churwalden, Klosters, Maienfeld, Poschiavo, Schams, Schiers, Suot Tasna, Sur Tasna
20 - 45 %	Alvaschein, Cadi, Domleschg, Fünf Dörfer, Ilanz, Mesocco, Schanfigg, Trins, Val Müstair
50 - 65 %	Oberengadin, Surses
> 80 %	Chur, Davos, Roveredo

Darstellung 20: Personalaufwand Kreisamt für Mandatsverfahren bei Vergehen und Verbrechen

1.2. Auswirkungen für den Kanton

Für den Kanton bedeutet die StPO, dass die *Zuständigkeit für den Erlass von Strafbefehlen* bei Vergehen und Verbrechen der Staatsanwaltschaft übertragen wird. Bereits heute ist sie in diesem Bereich für die Strafverfolgung (Art. 43 Abs. 1 lit. a StPO-GR) zuständig. Die Neuordnung hat zur Folge, dass die Staatsanwaltschaft nach Abschluss der Untersuchung den Fall nicht mehr wie bisher mit einem Antrag an das Kreisamt überweist (Art. 172 Abs. 1 StPO-GR), sondern selber den Strafbefehl erlässt und mitteilt. Dies führt zu einem erhöhten administrativen Aufwand; eine zusätzliche Arbeitsbelastung ergibt sich weiter aus den nachträglichen Verfügungen im Bereich des Strafbefehlsverfahrens, für deren Erlass neu die Staatsanwaltschaft zuständig ist (Art. 363 Abs. 2 StPO). Aus diesen Gründen ist mit einer gewissen Erhöhung des Personalbestands und des Raumbedarfs zu rechnen; die Staatsanwaltschaft schätzt den zusätzlichen Bedarf auf rund 2.5 Stellen für Sachbearbeitung und Kanzlei. Die damit verbundenen Mehrkosten für den Kanton werden jedoch durch die zusätzlichen Einnahmen von rund 3 Mio. Franken jährlich mehr als kompensiert. Da bei der neuen Zuständigkeit Doppelspurigkeiten wegfallen und sich somit der Aufwand reduziert, dürften die Verfahrenskosten im Vergleich zu heute tendenziell leicht sinken

Die StPO hat weiter einen Wechsel des Strafverfolgungsmodells und somit eine *Reorganisation der Staatsanwaltschaft* zur Folge. Die Reorganisation ist Teil der Umsetzung auf Gesetzesstufe und steht nicht direkt mit den richterlichen Aufgaben der Kreise im Zusammenhang. Die Antwort auf diese Frage hat hingegen Auswirkungen auf die Organisation der Staatsanwaltschaft.

1.3. Auswirkungen für die Gemeinden

Die Umsetzung der StPO betrifft auch die Gemeinden, da sie das Defizit der Kreise zu tragen haben. Der Wegfall der Einnahmen aus den Strafmandatsverfahren bei Vergehen und Verbrechen führt zu einer Erhöhung des Defizits der Kreise um jährlich insgesamt rund zwei bis 3.3 Millionen Franken (je nach Personalabbau in den Kreisämtern). Ausgehend vom heutigen Arbeitsaufwand und den Einnahmen einerseits sowie den verbleibenden Aufgaben andererseits ist es ausgeschlossen, dass die Einnahmehausfälle gänzlich durch Personalabbau kompensiert werden können. Die zwingenden Vorgaben der StPO führen daher bei gleichbleibender Gerichtsorganisation zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, selbst wenn die Kreise teilweise Personal abbauen.

2. Auswirkungen der ZPO

Die ZPO regelt nicht nur das Verfahren für streitige Zivilsachen, sondern auch für die gerichtlichen Anordnungen der freiwilligen Gerichtsbarkeit und die gerichtlichen Angelegenheiten des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts sowie für die Schiedsgerichtsbarkeit (Art. 1 ZPO). In verfahrensmässiger Hinsicht unterscheidet die ZPO insbesondere fünf Verfahrenskonstellationen, nämlich das Schlichtungsverfahren (Art. 194 ff. ZPO) sowie das ordentliche, das einfache und das summarische Verfahren (Art. 216 ff., 239 ff. und 244 ff. ZPO) und das Vollstreckungsverfahren (Art. 333 ff. ZPO):

- Gemäss Art. 194 ZPO hat grundsätzlich ein *Schlichtungsversuch* dem Entscheidverfahren voranzugehen. Mit Ausnahme der bundesrechtlich vorgeschriebenen paritätischen Schlichtungsbehörden (Miete und Pacht sowie Gleichstellungsrecht) sind die Kantone frei, spezielle Schlichtungsbehörden einzusetzen oder die Aufgabe dem erstinstanzlichen Gericht zu übertragen (vgl. BBl 2006 7328). Bis zu einem Streitwert von 2000 Franken kommt der Schlichtungsbehörde die Entscheidkompetenz zu, sofern die klagende Partei einen entsprechenden Antrag stellt (Art. 209 ZPO).
- Beim *ordentlichen Verfahren* hat die ZPO keinen zwingenden organisatorischen Anpassungsbedarf zur Folge. Die Bezirksgerichte üben seit jeher Aufgaben der Zivilgerichtsbarkeit aus; eine grundsätzliche Änderung der Zuständigkeiten ist nicht angezeigt.
- Das gleiche gilt für das *vereinfachte Verfahren*, das insbesondere bei zivilrechtlichen Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von 30'000 Franken Anwendung findet.
- Auch beim *summarischen Verfahren* verlangt das Bundesrecht keine zwingenden Anpassungen. Das kantonale Recht weist die gemäss ZPO im summarischen Verfahren zu erledigenden Aufgaben jedoch nicht nur den Bezirksgerichten (inkl. Bezirksgerichtspräsidium) zu, sondern teilweise auch den Kreisen (v.a. Befehlsverfahren, freiwillige Gerichtsbarkeit).
- Die ZPO enthält für das *Vollstreckungsverfahren* eine ausführliche Regelung, während das kantonale Recht die Urteilsvollstreckung weitgehend dem Befehlsverfahren zuordnet (Art. 255 ff. ZPO-GR).

Nach dem jetzigen Kenntnisstand hat die ZPO keine strukturellen Änderungen zur Folge. Allfällige zwingende Anpassungen sind im Zusammenhang mit den richterlichen Aufgaben der Kreise von untergeordneter Bedeutung.

IV. VORSCHLAG FÜR DIE KÜNFTIGE AUSGESTALTUNG

1. Ausgangslage

Die Ausgangslage im Hinblick auf die Umsetzung von StPO und ZPO und damit verbunden die künftige Ausgestaltung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit wird nach Auffassung der Regierung durch drei Aspekte massgebend beeinflusst.

Die StPO und die ZPO lösen für Graubünden einen grösseren Anpassungsbedarf aus; die nötigen Änderungen müssen dabei unter einem hohen zeitlichen Druck vorgenommen werden. Die zwingenden Vorgaben des Bundesrechts haben insbesondere bei der Strafrechtspflege erhebliche Auswirkungen auf die Kreise und indirekt die Gemeinden. Aufgrund des umfassenden Handlungsbedarfs wegen StPO und ZPO ist es zwingend, die *erstinstanzliche Gerichtsorganisation* als Ganzes zu *überprüfen* und allenfalls einer strukturellen Neuordnung zu unterziehen. Die Überprüfung muss unter einer mittel- und langfristigen Betrachtungsweise und mit Blick auf die künftigen Herausforderungen erfolgen. So besteht am besten Gewähr dafür, dass die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit im Kanton Graubünden nicht bereits nach kurzer Zeit einer weiteren Reform unterzogen werden muss.

Aufgrund der Komplexität und der politischen Bedeutung des Justizbereichs im Kanton Graubünden soll die Überprüfung der Gerichtsorganisation nicht zusammen mit den Verwaltungsaufgaben im Rahmen des Projekts *Bündner NFA* erfolgen. Dessen Zielsetzung, Verbundaufgaben zu entflechten und sie einer Ebene (Kanton oder Gemeinde) zuzuweisen, ist aber auch im Justizbereich zu beachten und nach Möglichkeit parallel zum Projekt Bündner NFA zu realisieren. Bei der Umsetzung von StPO und ZPO werden die richterlichen Aufgaben daher auch unter diesem Blickwinkel analysiert. Das Umsetzungsprojekt schweizerische Straf- und Zivilprozessordnung in Graubünden ist in diesem Sinn Teil des Projekts Bündner NFA und entsprechend mit diesem zu koordinieren.

Bereits im Rahmen der Gerichtsreform 1 im Jahr 1999 wurde die Frage diskutiert, in welchem Umfang die Bezirksgerichte vom Kanton bzw. den Gemeinden zu finanzieren seien. Mit Blick auf die Kantonsfinanzen und im Sinn eines Kompromisses sprachen sich Regierung und Grosser Rat für die hälftige Teilung zwischen Kanton und Gemeinden aus (vgl. B 1999-2000, Heft Nr. 2, S. 101 f. und GRP 1999/2000, 236 ff.). Seither wurde in verschiedenen *parlamentarischen Vorstössen* die Frage nach einer *Kantonalisierung der Justiz* aufgeworfen.

2. Lösungsansätze für die Umsetzung von StPO und ZPO

Aus Sicht der Regierung kommen nur zwei Lösungsansätze für die Umsetzung von StPO und ZPO in Frage, nämlich eine Beschränkung auf die zwingend nötigen Anpassungen an das Bundesrecht oder Reform der Gerichtsorganisation mit dem Ziel, die Justizaufgaben zu entflechten und eine klare Zuständigkeitsordnung mit einfachen Strukturen zu schaffen. Mischvarianten, bei denen nur eine teilweise Entflechtung vorgenommen wird, sind nicht zweckmässig und somit keine sachgerechten Alternativen. Die Regierung lehnt eine „Salomitaktik“ ab und hat sich deshalb gegen solche durchaus mögliche Kompromisslösungen ausgesprochen. Sie erachtet es als zielführend, jetzt die Grundsatzfrage zu klären, ob den Kreisen auch künftig noch richterliche Aufgaben zukommen sollen.

Massgebend für die Beurteilung der beiden Varianten ist, in welchem Ausmass sie Gewähr für eine effiziente, fachlich gute und kostenmässig vertretbare Organisation der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit bieten. Die Beurteilung erfolgt auf einer konsolidierten Betrachtungsweise, die alle staatlichen Ebenen umfasst. Veränderungen setzen somit nicht voraus, dass die heutige Organisation nachweislich ungenügend oder mangelhaft ist. Wichtig ist vielmehr, dass eine andere Lösung insgesamt vorteilhafter ist.

2.1. Variante A: Bisherige Organisation

a) Beschreibung

Bei Variante A beschränkt sich die Umsetzung auf die *zwingend notwendigen Anpassungen* des kantonalen Rechts an das Bundesrecht. Sie beruht somit auf der bisherigen Gerichtsorganisation; aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben verlieren die Kreise die Strafmandatsverfahren bei Vergehen und Verbrechen. Die *verbleibenden Justizaufgaben* fallen weiterhin in die *Zuständigkeit der Kreise*. Dies gilt insbesondere für die Untersuchung und Verfolgung von Übertretungen (Art. 49 Abs. 1 lit. b StPO-GR), das Amt des Vermittlers und Einzelrichters (Art. 63 ff. ZPO-GR), die Zuständigkeit für das Befehlsverfahren (Art. 145 ff. ZPO-GR) sowie die Aufgaben der freiwilligen Gerichtsbarkeit im Erb- und Sachenrecht (Art. 9 EGzZGB).

Gestützt auf eine spezialgesetzliche Grundlage können Übertretungen weiterhin durch eine kantonale Verwaltungsbehörde untersucht und beurteilt werden. Allfällige Veränderungen an den Zuständigkeiten erfolgen punktuell in separaten Vorlagen (z.B. Revision GVVzAAG).

In *personeller und finanzieller Hinsicht* hat Variante A isoliert betrachtet keine direkten Auswirkungen für die Kreise, die Gemeinden und den Kanton. Auswirkungen ergeben sich nur – aber immerhin – aus den zwingenden Vorgaben des Bundesrechts hinsichtlich der Beurteilung von Vergehen und Verbrechen im Strafmandatsverfahren, da der Deckungsbeitrag und die Quersubventionierung durch die Einnahmen aus diesen Verfahren entfällt. Mittelfristig könnte der Wechsel hinsichtlich der Strafmandate aber zu einem Mehraufwand bei den Kreisen führen, da sich durch den Wechsel die richterliche Erfahrung des Kreispräsidiums verringert und die Unterstützung durch die Staatsanwaltschaft entfällt. Der Mehraufwand wäre über ein höheres Kreisdefizit von den Gemeinden zu tragen.

b) Vor- und Nachteile

Die Variante entspricht dem Anliegen der Kreispräsidenten und wird von diesen befürwortet. Sie hat den *Vorteil*, dass die bestehenden Strukturen auf Kreisebene weitgehend erhalten bleiben und das Amt des Kreispräsidiums nicht geschwächt wird. Die Vertrautheit mit den lokalen Gegebenheiten bleibt im bisherigen Mass gewährleistet. Die Kreispräsidentinnen und -präsidenten können ihre Stärken bei der Streitschlichtung im heutigen Ausmass einbringen.

Variante A hat den *Nachteil*, dass die erstinstanzliche Zivil- und Strafgerichtsbarkeit eine Verbundaufgabe bleibt. Die Verflechtung führt zu *Schnittstellen und Abgrenzungsfragen*, die für die Justiz einen Mehraufwand zur Folge haben und für die Rechtsuchenden schwer verständlich sind. Sie bindet personelle Ressourcen, weil sich nicht alle Probleme durch allgemeine Weisungen lösen lassen. So sind im strafrechtlichen Bereich je nach Sachgebiet, Strafandrohung und Tatbestand zwei oder drei verschiedene Instanzen mit der Untersuchung und Beurteilung be-

traut. Dies *beeinträchtigt die Effizienz der Strafverfolgung* und die Rechtsgleichheit. Variante A wird dadurch der wichtigsten Zielsetzung der schweizerischen StPO nicht gerecht. Die Ausgestaltung der schweizerischen ZPO steigert die Abgrenzungsschwierigkeiten noch, da beispielsweise das Befehlsverfahren nicht mehr eine eigene Verfahrensart darstellt, sondern Teil des summarischen Verfahrens bildet.

Bei der Zivilgerichtsbarkeit hat die Variante weiter den Nachteil, dass die *Mängel der heutigen Ordnung beibehalten* werden, insbesondere hinsichtlich des Befehlsverfahrens, der Urteilsvollstreckung, der vorläufigen Beweissicherung sowie bei der freiwilligen Gerichtsbarkeit im Sachenrecht und in schwierigen erbrechtlichen Fällen. So hat der damalige Kantonsgerichtspräsident Dr. Alex Schmid bereits vor zehn Jahren festgehalten, dass die Kreispräsidenten mit den sehr oft schwierigen Sachverhalten und anspruchsvollen Rechtsfragen Mühe bekunden, weil ihnen wegen der geringen Fallzahlen die erforderliche Erfahrung und die spezifischen Rechtskenntnisse zum Teil fehlen (Reform der bündnerischen Gerichtsorganisation 1998, S. 56, 58 und 60; vgl. auch B 1999-2000, S. 91).

2.2. Variante B: Reform der Gerichtsorganisation

a) Beschreibung

Ausgestaltung

Variante B beruht auf einer tiefgreifenden *Neuordnung der Gerichtsorganisation*, indem den Kreisen keine richterlichen Aufgaben mehr zukommen. Die *strafrechtlichen Aufgaben* des Kreisamts gehen auf die *Staatsanwaltschaft* über. Die spezialgesetzlichen Zuständigkeiten von kantonalen Verwaltungsbehörden bleiben bestehen, soweit die Strafverfolgung spezielles Fachwissen voraussetzt. Noch zu prüfen ist eine Verschiebung auf dem Gebiet des Strassenverkehrsrechts von der Strassenverkehrsamt zur Staatsanwaltschaft.

Die *zivilrechtlichen Aufgaben* der Kreise (inkl. Vollzug von Amtsverboten) werden den *Bezirksgerichten* übertragen. Die Aufgabe der Schlichtungsbehörde soll grundsätzlich eigenständig auf Bezirksebene angesiedelt und administrativ dem Bezirksgericht zugeordnet werden. Die Schaffung von einem bis drei Vermittlerämter pro Bezirk sowie die Wahlbehörde werden noch geprüft. Ebenfalls noch geprüft wird die Delegation von justiznahen Verwaltungsaufgaben an die Gemeinden (z.B. Aufbewahrung von Testamenten durch die Einwohnerkontrolle).

Personelle und finanzielle Auswirkungen

In personeller und finanzieller Hinsicht hat die Variante Auswirkungen für die Kreise, die Bezirke und den Kanton. Bei den *Kreisen* führt die Verschiebung der Aufgaben dazu, dass die entsprechenden Einnahmen (jährlich rund 3.5 Mio. Franken; vgl. Darstellung 16) entfallen und an die Staatsanwaltschaft bzw. die Bezirksgerichte gehen. Der Einnahmenausfall wird durch einen geringeren Arbeitsaufwand kompensiert. Nach Angaben der Kreisämter entspricht der Aufwand für die Übertretungsverfahren insgesamt rund 12 Stellen und jener für die zivilrichterlichen Aufgaben insgesamt rund 15 Stellen (vgl. Darstellung 6).

Im Gegensatz zu den Verfahren bei Vergehen und Verbrechen hat die Kompetenzverschiebung bei den Übertretungen für den *Kanton* eine Zunahme der Arbeitsbelastung zur Folge. Gestützt

auf die Erhebung des DJSG bei den Kreisämtern schätzt die Staatsanwaltschaft den zusätzlichen Bedarf auf rund neun bis zehn Stellen. Diese können mit Untersuchungsbeamten besetzt werden, denen im Bereich der Übertretungen eigene Entscheidkompetenzen eingeräumt werden; würde auf die Entscheidbefugnisse verzichtet, wäre eine zusätzliche Staatsanwaltschafts-Stelle einzuplanen. Die Untersuchung und Beurteilung der Übertretungen sollen nicht nur in Chur, sondern grundsätzlich auch dezentral erfolgen. Ausgehend von den heutigen Untersuchungsrichterämtern und den jeweiligen Fallzahlen könnte die Verteilung der Stellenprozentante wie folgt aussehen: Chur 300%, Thusis 250%, Davos und Samedan je 200% sowie Ilanz 50%. Die Mehrkosten des Kantons für den zusätzlichen Personalbestand und den grösseren Raumbedarf werden durch die zusätzlichen Einnahmen von rund 2 Mio. Franken jährlich kompensiert.

Auch die *Bezirksgerichte* können die zusätzlichen Aufgaben nicht mit den bisherigen Ressourcen erfüllen. Ausgehend von der Erhebung des DJSG bei den Kreisämtern kann der zusätzliche Bedarf auf rund 15 Stellen geschätzt werden. Die bezirksweise Organisation des *Vermittleramts* ergibt mit einer Ausnahme einen Beschäftigungsumfang von 15 bis 40 Stellenprozenten (insgesamt rund 275 Stellenprozentante). Dies erlaubt eine effiziente Arbeitsorganisation und gewährleistet die notwendige richterliche Erfahrung. Die administrative Anbindung führt bei der Kanzlei des Bezirksgerichts zu einer geringfügigen zusätzlichen Arbeitsbelastung (insgesamt rund 275 Stellenprozentante). Insgesamt rund zehn Stellen entfallen auf die übrigen *zivilrechtlichen Aufgaben*; eine allfällige Delegation von Verwaltungsaufgaben an die Gemeinden ist noch nicht berücksichtigt. Die Verteilung auf die einzelnen Funktionen (Präsidium, Aktuariat, Kanzlei) ist noch mit der Aufsichtsbehörde zu prüfen.

b) Vorteile

Die Variante hat zahlreiche *Vorteile*. Sie führt bei der Zivil- und der Strafgerichtsbarkeit zu einer umfassenden *Aufgabentflechtung und schlankeren Strukturen*. Die Rechtsuchenden und die Justiz profitieren von einfacheren Verfahren und Abläufen. Der Wegfall von Abgrenzungsproblemen und Schnittstellen verbessert zudem die *Effizienz der Strafverfolgung* und die Rechtsgleichheit. Variante B entspricht somit den Zielsetzungen der schweizerischen StPO einerseits und des Projekts „Bündner NFA“ andererseits. Die heutigen Abgrenzungsprobleme und Kompetenzentscheide (vgl. Darstellung 1) fallen weg bzw. verringern sich deutlich, so dass sich die Abläufe vereinfachen. Dies gilt insbesondere für die Sachgebiete, die heute von der Staatsanwaltschaft und von den Kreisämtern bearbeitet werden (v.a. Strassenverkehrsrecht, Betäubungsmittel, Ausländerrecht); diese Verfahren machen mehr als 80% der Übertretungsverfahren aus (vgl. Darstellung 12).

Die Konzentration der zivilrichterlichen Aufgaben beim Bezirksgericht führt zu mehr Fällen und somit einer besseren richterlichen Erfahrung. So erlaubt die Variante, bei der Zivilgerichtsbarkeit *erkannte Mängel zu beheben* und so die Qualität im Justizbereich zu verbessern. Die heutige *Kernkompetenz bei der Schlichtung und Mediation* wird durch das eigenständige Vermittleramt weitergeführt und durch die bezirksweise Organisation *gestärkt*. Insgesamt entspricht Variante B den Rahmenbedingungen der ZPO besser.

Durch die vorgesehene *dezentrale Umsetzung* bei der Staatsanwaltschaft bzw. bei den Bezirksgerichten bleiben die Bürgernähe und Vertrautheit mit den lokalen Verhältnissen gewährleistet, soweit dies bei Gerichtsverfahren überhaupt von Bedeutung ist. Durch die Zuweisung von gewissen Verwaltungsaufgaben an die Gemeinden kann die Bürgernähe sogar verbessert werden. Hinsichtlich der Arbeitsplätze führt die Variante möglicherweise zu einer Zentralisierung innerhalb einer Region, aber zu keiner Verlagerung aus den Regionen nach Chur. Die regionale Zentralisierung kann jedoch dazu beitragen, kleine nebenamtliche Pensen zu attraktiven haupt- und vollamtlichen Stellen aufzuwerten und so die regionale Standortattraktivität zu verbessern.

Variante B trägt zur *Stärkung* der bestehenden Strukturen auf *Bezirksebene* bei. Aus Gründen der Gerichtsorganisation und der Kundenfreundlichkeit ist eine vollamtliche Ausgestaltung des Gerichtsbetriebs bei Präsidium und Kanzlei (inkl. voll- oder hauptamtliche Stellvertretung) anzustreben. Von dieser Stärkung profitieren die Bürgerinnen und Bürger in Form einer besseren Erreichbarkeit sowie schlanken und effizienten Abläufen und Strukturen. Die ständige Erreichbarkeit des Gerichts bildet eine wichtige Grundlage für rasche und situationsgerechte Verfahren.

Die Variante führt zwar zu Kostenverschiebungen zwischen Kreisen und Kanton bzw. Kreisen und Bezirken, kann jedoch bei einer konsolidierten Betrachtung für die Steuerpflichtigen als *kostenneutral* bezeichnet werden. Für die Gemeinden führt die Variante zu einer finanziellen Entlastung.

c) Nachteile

Variante B hat den *Nachteil*, dass die Aufgabenentflechtung zu einer Verlagerung der finanziellen Mittel (Busseinnahmen) vom Kreis (bzw. indirekt den Gemeinden) zum Kanton führt. Dieser Nachteil wird allerdings im Rahmen des Projekts „Bündner NFA“ berücksichtigt und ausgeglichen.

Die Übertragung der richterlichen Aufgaben der Kreise an die Bezirksgerichte bzw. die Staatsanwaltschaft führt dazu, dass die bestehenden *Strukturen in den Kreisämtern zu überprüfen* sind. Um sie auch künftig auslasten zu können, müssen die Kreise zusätzliche (Verwaltungs-)aufgaben übernehmen; dabei stehen sie teilweise in einem Konkurrenzverhältnis zu den Regionalverbänden. Die *Bürgernähe und die Vertrautheit* mit den lokalen Gegebenheiten nehmen im Vergleich zu heute ab. Je nach Gegenstand der Rechtsstreitigkeit empfinden die betroffenen Rechtssuchenden eine etwas weniger grosse Bürgernähe durchaus auch als Vorteil.

Die Kreispräsidentinnen und -präsidenten befürchten eine schleichende Abschaffung der Kreise und eine Schwächung der Funktion des Kreispräsidiums. Sie lehnen deshalb eine Kantonalisierung der Strafverfolgung und die Übertragung der zivilrichterlichen Aufgaben auf die Bezirke mehrheitlich ab und wollen eine entsprechende Vorlage bekämpfen.

3. Entscheid der Regierung

3.1. Grundsatz

Nach Abwägen der Vor- und Nachteile ist die Regierung zur festen Überzeugung gelangt, dass Variante B aus Sicht der Rechtsuchenden und der Justiz *besser Gewähr für eine effiziente, fachlich gute und kostenmässig vertretbare Organisation der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit* bietet. Sie entspricht zudem den bundesrechtlichen Vorgaben besser. Insgesamt überwiegen die Vorteile einer Aufgabenentflechtung und einer Konzentration der Strafverfolgung bei der Staatsanwaltschaft bzw. bei kantonalen Verwaltungsbehörden bzw. der Zivilgerichtsbarkeit bei den Bezirksgerichten. Unter Berücksichtigung der heute absehbaren künftigen Herausforderungen muss die Variante B nach der Beurteilung der Regierung bereits bei einem Zeithorizont von fünf Jahren als sachlich und finanziell einzig sinnvolle Lösung bezeichnet werden.

Der Entscheid der Regierung ist nicht gegen die bisherige Arbeit der Kreispräsidentinnen und -präsidenten gerichtet und bedeutet nicht, dass diese mangelhaft oder ungenügend gewesen wäre. Die zwingenden Vorgaben des Bundesrechts führen aber dazu, dass für die Kreise zu wenig richterliche Aufgaben verbleiben. Die Übertragung der verbleibenden richterlichen Aufgaben an die Bezirksgerichte bzw. die Staatsanwaltschaft ist daher nach Auffassung der Regierung für die Rechtsuchenden und die Justiz insgesamt vorteilhafter.

Unter der Voraussetzung, dass die richterlichen Aufgaben der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit bei den Bezirksgerichten bzw. der Staatsanwaltschaft zusammengefasst werden, ist es für die Regierung sachgerecht, die *Justiz* mit Blick auf das Projekt „Bündner NFA“ als *kantonale Aufgabe* zu bezeichnen. Neben den bereits heute vom Kanton getragenen Kosten (v.a. kantonale Gerichte, amtliche Verteidigung in Strafsachen, Staatsanwaltschaft und Strafvollzug) und der geplanten Verschiebung (Kosten Massnahmenvollzug) übernimmt der Kanton künftig das ganze *Defizit der Bezirksgerichte*, die Kosten für die bundesrechtlich vorgesehenen *Schlichtungsbehörden* sowie die Kosten für die *unentgeltliche Rechtspflege in Zivilsachen*. Keine Veränderung ergibt sich bei den Kosten des Vormundschaftswesens sowie der Betreibungs- und Konkursämter.

3.2. Vorteile des Vorschlags

Die Konzentration der bisherigen richterlichen Aufgaben der Kreise bei den Bezirksgerichten und der Staatsanwaltschaft hat zahlreiche Vorteile. Gegenüber den Nachteilen überwiegen sie bei weitem. Aus Sicht der Regierung sind insbesondere folgende Aspekte positiv zu werten:

Festhalten an einer dezentralen Gerichtsorganisation

Die Umsetzung der StPO und ZPO führt auch bei der geplanten Reform nicht zu einer Zentralisierung der Gerichtsorganisation. Die bestehenden dezentralen Strukturen der Staatsanwaltschaft und der Bezirksgerichte bleiben erhalten und werden ausgebaut. Die Bürgernähe und die Vertrautheit mit den lokalen Gegebenheiten bleiben gewährleistet.

In einzelnen Bereichen (z.B. Schaffung von ein bis drei Vermittlerämtern pro Bezirk, Übertragung von justiznahen Verwaltungsaufgaben an die Gemeinden) wird eine Stärkung des dezentralen Aspekts geprüft.

Arbeitsplätze bleiben in der Region

Die Aufgabenerfüllung erfolgt weiterhin dezentral; es gibt keine Konzentration von Arbeitsplätzen in Chur. Die Arbeitsplätze bleiben in den Regionen erhalten.

Die Regierung strebt eine sozialverträgliche Umsetzung an; die bisherigen Mitarbeitenden der Kreise sollen wenn möglich durch die Bezirke bzw. die Staatsanwaltschaft übernommen werden. Eine Arbeitsplatzgarantie kann die Regierung jedoch nicht geben.

Staatlich subventionierte Arbeitsplätze können das Überleben der Randregionen nicht sichern. Hierzu sind vielmehr Massnahmen der wirtschaftlichen Regionalentwicklung notwendig.

Keine finanzielle Mehrbelastung der Gemeinden

Die Übertragung der richterlichen Aufgaben der Kreise an die Staatsanwaltschaft bzw. die Bezirksgerichte schafft die Voraussetzungen, dass die Finanzierung der Justiz künftig zu 100 Prozent durch den Kanton erfolgt. Dies betrifft insbesondere die Defizite der Bezirksgerichte und die Kosten für die unentgeltliche Rechtspflege in Zivilsachen. Die Verschiebungen der Finanzströme werden im Projekt „Bündner NFA“ berücksichtigt und im Rahmen der Gesamtbilanz ausgeglichen.

Bei einem Festhalten an der bisherigen Gerichtsorganisation würde die Aufgabenverteilung Kanton – Gemeinden im Bereich der Justiz nicht verändert. Da die Einnahmen aus den Strafmandatsverfahren aufgrund der zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben künftig nicht mehr in die Kreiskassen fallen, würde sich das durch die Gemeinden zu tragende Kreisdefizit jährlich insgesamt um zwei bis drei Millionen Franken erhöhen.

Umsetzung Bündner NFA im Justizbereich

Mit der Entflechtung der richterlichen Aufgaben und der klaren Zuweisung an eine Ebene wird die Zielsetzung des Projekts „Bündner NFA“ auch im Justizbereich umgesetzt. Dadurch lassen sich einfachere Strukturen realisieren. Weil Abgrenzungsprobleme und Schnittstellen entfallen, können die Abläufe und Verfahren vereinfacht werden.

Kreis bleibt als politische Ebene erhalten

Der Kreis bleibt nach dem Willen der Stimmberechtigten und der kantonalen Behörden Wahlkreis für die Mitglieder des Grossen Rats. Die Abschaffung der Kreise steht für die Regierung daher nicht zur Diskussion. Ein solcher Schritt ist für die Umsetzung von StPO und ZPO nicht notwendig und würde zu zahlreichen Problemen führen, da die Kreise verschiedene andere Aufgaben erfüllen. Hingegen erachtet die Regierung eine Trennung von Politik und Justiz für richtig. Wenn die richterlichen Aufgaben den Bezirksgerichten bzw. der Staatsanwaltschaft übertragen werden, entfällt auch die Unvereinbarkeit von Kreispräsidium und Einsitz im Grossen Rat. Dadurch bleibt der Kreis als politische Staatsebene erhalten, was dem Willen der Mehrheit der Stimmberechtigten entspricht. Die Kreispräsidentinnen und -präsidenten sowie deren Stellvertretung werden weiterhin vom Volk gewählt.

Kreis bleibt als möglicher Träger von Verwaltungsaufgaben erhalten

Die Regierung sieht die Kreise zudem als mögliche Träger von Verwaltungsaufgaben, für welche die Gemeinden zu klein und der Regionalverband zu gross sind. Aufgrund der erheblichen Unterschiede zwischen den Kreisen ist es allerdings nicht möglich, eine einheitliche kantonale „Strategie“ zu verfolgen. Mögliche Aufgaben, die den Kreisen von den Gemeinden übertragen werden können, sind beispielsweise Schule, Spital, Alters- und Pflegeheim, Steueramt, Bauamt oder Forstamt. Weiter kann der Kreis ein Dienstleistungszentrum für die Gemeinden werden oder als Gefäss für Gemeindegemeinschaften dienen.

Kostenneutralität

Die bisherigen richterlichen Aufgaben bleiben weitgehend erhalten, werden aber mit einer anderen Organisation erfüllt. Dies bedeutet, dass sich der Arbeitsaufwand zwar zwischen den verschiedenen Trägern verschiebt, sich aber nicht verringert. Ein Abbau in geringem Umfang ergibt sich einzig durch die zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben beim Strafmandatsverfahren. Im Vergleich zu heute kann die Umsetzung von StPO und ZPO daher insgesamt kostenneutral erfolgen. Für die Steuerpflichtigen ergeben sich keine Mehrbelastungen.

Stärkung der Bezirksgerichte

Die Übertragung der zivilrechtlichen Zuständigkeiten trägt zu einer erwünschten Stärkung der bestehenden Strukturen auf Bezirksebene bei. Denn aus Gründen der Gerichtsorganisation und der Kundenfreundlichkeit sind ständig besetzte Strukturen bei den Bezirken (Präsidium und Kanzlei, inkl. vollamtliche Stellvertretung) anzustreben. Von dieser Stärkung profitieren die Bürgerinnen und Bürger in Form einer besseren Erreichbarkeit und schlanken und effizienten Abläufen und Strukturen. Die ständige Erreichbarkeit des Gerichts bildet eine wichtige Grundlage für rasche und situationsgerechte Verfahren.

Nachhaltigkeit der Gerichtsorganisation unter Beachtung der traditionellen Strukturen

Die Regierung ist überzeugt, dass ein Festhalten an der heutigen Organisation wegen der Mehrkosten für die Gemeinden einerseits und der absehbaren künftigen Herausforderungen andererseits wohl nur kurzfristig eine Lösung wäre. So wird beispielsweise der elektronische Geschäftsverkehr mit den Gerichten schon bald zum Standard gehören; StPO und ZPO enthalten dafür nämlich bereits die gesetzlichen Grundlagen.

Der Verzicht auf eine Reform der Gerichtsorganisation im jetzigen Zeitpunkt wäre wohl schon in wenigen Jahren obsolet und die Reform müsste dann nachgeholt werden. Die Justiz braucht aber eine gewisse Stabilität in den organisatorischen Grundlagen, damit sie ihre Kernaufgabe (Wahrung bzw. Wiederherstellung von Rechtsfriede und Rechtssicherheit) optimal erfüllen kann. Aus diesem Grund spricht sich die Regierung für eine Reform im jetzigen Zeitpunkt aus.

3.3. Thesen

Die grundsätzliche künftige Ausgestaltung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit in Graubünden zur Umsetzung von StPO und ZPO kann wie folgt in Thesen zusammengefasst werden:

These 1

Die Strafverfolgung und der Erlass von Strafbefehlen obliegen der Staatsanwaltschaft. Die zivilrechtlichen Zuständigkeiten werden von den Bezirksgerichten ausgeübt.

Die Kreise bilden den Wahlkreis für den Grossen Rat und sind ein politischer Verwaltungskörper. Sie haben keine richterlichen Aufgaben in der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit.

These 2

Die Zuständigkeit der Bezirksgerichte für die Beurteilung von Straftaten im ordentlichen Verfahren und für die Beurteilung von Zivilfällen bleibt bestehen.

Die Einzelheiten der künftigen Ausgestaltung und allfällige Anpassungen werden nach Annahme der Verfassungsrevision auf Gesetzesstufe geregelt.

These 3

Die Verfolgung und Beurteilung von kantonalen Straftatbeständen richtet sich grundsätzlich nach der StPO. Für das Verwaltungsstrafverfahren können abweichende Bestimmungen erlassen werden, soweit dies sachlich gerechtfertigt ist.

These 4

Die Ausgestaltung des Vermittleramts sowie die Zuordnung von reinen Verwaltungsaufgaben im Justizbereich im weiteren Sinn sind auf Gesetzesstufe vorzusehen. Eine bezirksweise Lösung ist anzustreben, eine andere Aufgabenzuweisung aber nicht generell ausgeschlossen.

These 5

Die finanzielle Verlagerung durch die Aufgabenentflechtung auf dem Gebiet der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit ist im Rahmen des Projekts „Bündner NFA“ zu berücksichtigen und auszugleichen.

V. REVISIONSVORSCHLAG

1. Formelle Ausgestaltung der Vorlage

Die Kreispräsidentinnen und -präsidenten sind gemäss Art. 54 Ziff. 3 KV Teil der Zivil- und der Strafgerichtsbarkeit. Ihre richterlichen Aufgaben ergeben sich aus dem kantonalen Recht (Gesetz oder Verordnung; vgl. Art. 1 Abs. 2 und Art. 37 Abs. 2 GOG). Die Verteilung der Regelungskompetenz auf Verfassung und Gesetz bedeutet, dass Änderungen an den richterlichen Zuständigkeiten der Kreise grundsätzlich auf Gesetzesstufe erfolgen dürfen. Eine Revision der Kantonsverfassung ist nur – aber immerhin – nötig, wenn die richterlichen Aufgaben auf die Bezirksgerichte und die Staatsanwaltschaft übertragen werden sollen. Die Umsetzung der schweizerischen StPO und ZPO in der vorgeschlagenen Form bedarf daher einer *Teilrevision der Kantonsverfassung*.

Mit der Übertragung der richterlichen Aufgabe der Kreise an die Bezirksgerichte bzw. die Staatsanwaltschaft verändert sich der Aufgabenbereich des Kreispräsidiums wesentlich. Vor diesem Hintergrund sind die kantonalen Vorgaben an die Organisation der Kreise zu überprüfen und allenfalls anzupassen.

Die Zivil- und die Strafgerichtsbarkeit im Kanton Graubünden wird nach Inkrafttreten der schweizerischen StPO und ZPO nicht nur von den Bezirksgerichten und dem Kantonsgericht ausgeübt, sondern auch von der Staatsanwaltschaft und von verschiedenen Schlichtungsbehörden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist keine Ergänzung von Art. 54 KV notwendig, da die Aufzählung wegen der in Art. 56 KV vorgesehenen Möglichkeit der Einsetzung weiterer richterlicher Behörden durch den Gesetzgeber keinen abschliessenden Charakter hat.

Die Umsetzung der StPO und ZPO erfolgt selbstverständlich nicht nur durch eine Teilrevision der Kantonsverfassung. Aufgrund des gewählten Vorgehens werden die notwendigen Anpassungen auf Stufe Gesetz und/oder Verordnung aber erst nach Annahme der Verfassungsrevision vorgenommen und dem Grossen Rat mit einer separaten Botschaft unterbreitet (vgl. vorne Punkt I.5.1 und unten Punkt VI).

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1. Aufhebung von Art. 54 Ziff. 3 KV

Nach Auffassung der Regierung sollen die richterlichen Aufgaben der Kreise im Hinblick auf die Umsetzung von StPO und ZPO an die Staatsanwaltschaft bzw. die Bezirksgerichte übertragen werden. Somit kommen den Kreispräsidentinnen und -präsidenten künftig keine Aufgaben auf dem Gebiet der Zivil- und der Strafgerichtsbarkeit mehr zu, so dass Art. 54 Ziff. 3 KV zu streichen ist. Die Aufhebung schafft die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die geplante Umsetzung auf Gesetzesstufe. Sie soll daher zusammen mit dieser auf das Inkrafttreten der schweizerischen StPO und ZPO wirksam werden. Wird die Teilrevision von Art. 54 KV abgelehnt, kann die Aufgabenentflechtung nicht bzw. nicht im vorgeschlagenen Mass erfolgen.

2.2. Verzicht auf weitere Anpassungen hinsichtlich der Kreise

Die Regierung verzichtet darauf, in der Kantonsverfassung weitergehende Anpassungen hinsichtlich der Kreise vorzunehmen. Mit Ausnahme der Zuständigkeit für richterliche Aufgaben ändert sich für die Kreise nichts. Dies bedeutet insbesondere, dass die Kreispräsidentin bzw. der Kreispräsident sowie deren Stellvertretung weiterhin vom Volk zu wählen sind (vgl. Art. 11 Ziff. 5 KV) und die Kreisorganisation die Voraussetzungen von Art. 73 KV zu genügen hat.

Rechtlich kann auf eine separate Wahl verzichtet werden. Den Kreisen steht es aufgrund der ihnen verbleibenden Organisationsautonomie frei, mittels einer ausdrücklichen Bestimmung in der Kreisverfassung das Kreispräsidium und die Stellvertretung an ein anderes, durch Volkswahl besetztes Amt im Kreis zu knüpfen (z.B. Mitglied des Grossen Rats). Dies könnte insbesondere für Kreise eine Option sein, die keine Verwaltungsaufgaben erfüllen. Eine vergleichbare Regelung ist auch mit Blick auf Gemeindeämter denkbar, wenn der Kreis aus nur einer Gemeinde besteht (z.B. Gemeindepräsident/-in).

2.3. Verzicht auf Ergänzung bezüglich Staatsanwaltschaft und Schlichtungsbehörden

Aufgaben der Strafrechtspflege und der Zivilgerichtsbarkeit werden gemäss StPO bzw. ZPO nicht nur von den in Art. 54 KV erwähnten Gerichten (Kantonsgericht und Bezirksgerichte) ausgeübt, sondern auch von der Staatsanwaltschaft bzw. den verschiedenen Schlichtungsbehörden (Vermittleramt, Miete und Pacht sowie Gleichstellungsgesetz).

Nach Auffassung der Regierung ist wegen des nicht-abschliessenden Charakters von Art. 54 KV, der Regelung in Art. 56 KV und der bundesrechtlichen Verfahrensbestimmungen eine Ergänzung der Kantonsverfassung aus Gründen der Rechtssicherheit nicht notwendig. Auch aus Gründen der Transparenz kann darauf verzichtet werden.

3. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Teilrevision der Kantonsverfassung als solche hat weder finanzielle noch personelle Auswirkungen; solche ergeben sich erst aus der konkreten Umsetzung auf Gesetzesstufe.

Die *personellen Auswirkungen* der Umsetzung von StPO und ZPO in der vorgeschlagenen Form wurden bereits aufgezeigt, so dass auf diese Ausführungen verwiesen werden kann (vgl. vorne Punkte III.1 und IV.2.2.a). Die Umsetzung führt nicht zu neuen staatlichen Aufgaben, sondern hat nur eine Verlagerung des Arbeitsaufwands auf die verschiedenen Träger zur Folge. Allfällige Synergieeffekte lassen sich nicht mit genügender Bestimmtheit abschätzen und werden daher nicht berücksichtigt. Die Verschiebungen können wie folgt zusammengefasst werden:

Aufgabenbereich	Arbeitsaufwand heute ¹⁾	Arbeitsaufwand nach Reform	
	Kreisämter	Staatsanwaltschaft ²⁾	Bezirksgerichte ³⁾
<u>Strafrecht</u> (Mandatsverfahren)			
Vergehen/Verbrechen	≈ 1000 Stellenprozent	250 Stellenprozent ⁴⁾ , für Kanzlei, Sachbearbeitung	-
Übertretungen	≈ 1200 Stellenprozent	900–1000 Stellenprozent, für dezentral tätige Untersuchungsbeamte ⁵⁾	Ergänzung Untersuchung gem. Art. 175 StPO-GR entfällt
<i>Total</i>	≈ 2200 Stellenprozent	≈ 1250 Stellenprozent	-
<u>Zivilrecht</u>			
Schlichtungsbehörde (Vermittlung/ Einzelrichter, Art. 63 ff. ZPO-GR)	≈ 550 Stellenprozent	-	≈ 275 Stellenprozent Schlichtungsbehörde
übrige Zuständigkeiten gemäss ZPO und EG zum ZGB	≈ 1000 Stellenprozent	-	≈ 275 Stellenprozent Kanzlei Bezirksgericht
			≈ 1000 Stellenprozent Präsidium, Aktuariat, Kanzlei; ohne Zuweisung von Aufgaben an Gemeinden
<i>Total</i>	≈ 1550 Stellenprozent		≈ 1550 Stellenprozent

¹⁾ Zahlen gemäss Angaben der Kreisämter (Umfrage des DJSG; vgl. Darstellung 6)

²⁾ Zahlen gemäss Berechnungen der Staatsanwaltschaft gestützt auf Umfrage des DJSG bei Kreisämtern

³⁾ Zahlen gemäss bezirksweiser Zusammenfassung der Angaben der Kreisämter (Umfrage DJSG)

⁴⁾ Reduktion wegen zwingender Vorgabe der StPO (Verzicht auf Verfahren vor Kreisamt)

⁵⁾ Reduktion wegen Wegfall Kompetenzentscheide sowie gestützt auf durchschnittliches Verhältnis von Anzahl Fällen und Arbeitsaufwand in den Kreisämtern (gemäss Umfrage des DJSG bei Kreisämtern)

Darstellung 21: Veränderungen des Arbeitsaufwands insgesamt bei der Umsetzung von StPO und ZPO

SCHWEIZERISCHE STPO UND ZPO – Umsetzung in Graubünden

Die *finanziellen Auswirkungen* aus Sicht des Kantons und der Gemeinden werden im Rahmen des Projekts „Bündner NFA“ in die Gesamtbilanz aufgenommen und ausgeglichen. Da die Umsetzung der schweizerischen StPO und ZPO nicht zu neuen Aufgaben führt, hat die Gerichtsreform bei einer Gesamtbetrachtung grundsätzlich keine Mehrkosten zur Folge, sondern nur eine Verschiebung der Finanzströme. Die folgende Übersicht fasst die Veränderungen (= Verschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden) zusammen und berücksichtigt die bundesrechtlich bedingten Verlagerungen. Die Zahlen wurden wie folgt ermittelt:

- Richterliche Aufgaben der Kreise: Die *Personalkosten* beruhen auf Annahmen und Schätzungen, da die genauen Personalkosten der Kreise nicht bekannt sind. Grundlage bilden die Ergebnisse einer Umfrage des DJSG bei den Kreisämtern hinsichtlich des Arbeitsaufwands für die richterlichen Aufgaben. Beim Kanton werden die Verrechnungsansätze der kantonalen Verwaltung verwendet, damit auch die Infrastrukturkosten kalkulatorisch erfasst sind. Bei den Gemeinden beschränken sich die Angaben auf die Lohnkosten (inkl. Lohnnebenkosten), da keine verlässlichen Aussagen zu Einsparungen bei der Infrastruktur möglich sind. Die *Einnahmen* aus den richterlichen Aufgaben (Geldstrafen, Bussen, Gebühren) entsprechen den Angaben der Kreisämter anlässlich der Umfrage des DJSG im Herbst 2007 (inkl. Vergehen und Verbrechen; vgl. Darstellung 16).
- Defizit Bezirksgerichte: Die Zahlen entsprechen der Hälfte des Defizits der elf Bezirksgerichte gemäss den genehmigten Jahresrechnungen für das Jahr 2006.
- Schlichtungsstelle für Miete und Pacht: Die Angaben beruhen auf einer Umfrage des AfG bei fünf Schlichtungsstellen und beziehen sich auf den Aufwand für das Jahr 2007. Der sich dabei ergebende durchschnittliche Aufwand pro Einwohner wurde anschliessend auf alle Gemeinden hochgerechnet.
- Unentgeltliche Rechtspflege: Das Amt für Gemeinden hat aus den Jahresrechnungen 2004 und 2005 für rund 50 – hauptsächlich grössere – Gemeinden die Netto-Aufwendungen für die unentgeltliche Rechtspflege ermittelt. Der sich dabei ergebende durchschnittliche Aufwand pro Einwohner wurde anschliessend auf alle Gemeinden hochgerechnet.

Sachbereich	Kanton	Gemeinden
<u>Richterliche Aufgaben der Kreise</u>		
Personalkosten	+ 4.50 Mio. CHF	- 4.50 Mio. CHF*
Einnahmen aus Verfahren	- 6.75 Mio. CHF	+ 6.75 Mio. CHF*
<u>Defizit Bezirksgerichte</u>		
bisher je 50%, neu 100% Kanton	+ 2.00 Mio. CHF	- 2.00 Mio. CHF
<u>Schlichtungsstellen Miete/Pacht</u>		
bisher Gemeinden, neu Kanton	+ 0.50 Mio. CHF	- 0.50 Mio. CHF
<u>Unentgeltliche Rechtspflege</u>		
bisher Kanton oder Gemeinde	+ 1.20 Mio. CHF	- 1.20 Mio. CHF
Total	+ 1.45 Mio. CHF	- 1.45 Mio. CHF

* über Kreisdefizit

+ Belastung

- Entlastung

Darstellung 22: Veränderung Finanzierung Justiz aufgrund der geplanten Umsetzung StPO/ZPO

Keine Auswirkungen hat die Übertragung der richterlichen Aufgabe der Kreise an die Bezirksgerichte bzw. die Staatsanwaltschaft hinsichtlich der Kosten für das Vormundchaftswesen sowie die Betreibungs- und Konkursämter. Diese sollen wie bisher von den Gemeinden getragen werden.

VI. WEITERES VORGEHEN

Das weitere Vorgehen wird massgeblich durch die zeitlichen Vorgaben des Bundesrechts bestimmt. Dabei ist sicherzustellen, dass auch in Graubünden die Umsetzung der StPO und ZPO rechtzeitig auf deren Inkrafttreten erfolgt. Aus diesem Grund hat sich die Regierung für ein *gestaffeltes Vorgehen* entschieden. In einem ersten Schritt wird die Grundsatzfrage nach den richterlichen Aufgaben der Kreise und somit nach der künftigen Ausgestaltung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit geklärt. Dieser Entscheid bildet dann die Grundlage für die konkrete Umsetzung auf Gesetzesstufe.

Nach Abschluss der Vernehmlassung und der Auswertung der Eingaben wird die Regierung ihren Vorschlag zur *künftigen Ausgestaltung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit* überprüfen und allenfalls anpassen. Der Grosse Rat wird sich voraussichtlich in der Dezember-Session 2008 mit der entsprechenden Botschaft der Regierung befassen, so dass die Volksabstimmung über die entsprechende Teilrevision der Kantonsverfassung Anfang Februar 2009 stattfinden kann.

Die Arbeiten zur *Umsetzung von StPO und ZPO auf Gesetzesstufe* werden bereits in diesem Frühjahr aufgenommen. Da die Klärung der politischen Grundsatzfrage vorab im Rahmen der Teilrevision der Kantonsverfassung erfolgt, wird es sich beim zweiten Schritt um eine eher technische Vorlage handeln. Aus diesem Grund kann wohl auf ein breites Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden; die Betroffenen und die interessierten Verbände werden aber auf jeden Fall angehört. Diese Mitwirkung findet voraussichtlich im Herbst 2008 auf der Grundlage der Botschaft der Regierung zur Teilrevision der Kantonsverfassung statt. Es ist geplant, dass die Regierung ihre Botschaft zur gesetzlichen Vorlage im März 2009 beschliesst. Wenn aufgrund der Abstimmung über die Teilrevision der Kantonsverfassung vom Februar 2009 Anpassungen nötig sein sollten, können diese noch aufgegriffen werden. Die Beratungen im Grossen Rat erfolgen voraussichtlich im Juni 2009. Eine allfällige zweite Lesung ist für August 2009 geplant. Die Vorlagen können somit im ordentlichen Verfahren nach Ablauf der Referendumsfrist in Kraft gesetzt werden.

Das skizzierte Vorgehen geht davon aus, dass der Bundesrat die StPO und die ZPO auf den 1. Januar 2010 in Kraft setzen wird. Falls sich das Inkrafttreten auf Bundesebene verzögern sollte, steht für die gesetzliche Umsetzung in Graubünden mehr Zeit zur Verfügung. Das gestaffelte Vorgehen und der Zeitplan für die Teilrevision der Kantonsverfassung sollen jedoch auch in dieser Konstellation beibehalten werden.

Chur, 25. März 2008

ANHANG:

1. Wortlaut des Beschlusses

Verfassung des Kantons Graubünden

Änderung vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 101 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom ...,

beschliesst:

I.

Die Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai und 14. September 2003 wird wie folgt geändert:

Art. 54 Ziff. 3

Aufgehoben

II.

Diese Teilrevision untersteht dem obligatorischen Referendum.

Die Regierung bestimmt das Inkrafttreten dieser Teilrevision.

2. Darstellungsverzeichnis

Darstellung 1:	Geschäftslast Staatsanwaltschaft und Untersuchungsrichteramts (Ø 2004-2006)	17
Darstellung 2:	Personalaufwand Staatsanwaltschaft und Untersuchungsrichteramts.....	17
Darstellung 3:	Anteil Kreise an Wohnbevölkerung (Stand 31.12.2006) bzw. Geschäfts- last (Ø 2004-2006)	18
Darstellung 4:	Jährliche Anzahl richterliche Verfahren pro Kreis (Ø 2004-2006)	19
Darstellung 5:	Prozentuale Verteilung der jährlichen Geschäftslast auf Sachgebiete (Kreise; Ø 2004-2006)	19
Darstellung 6:	Personalaufwand Kreisämter im Zusammenhang mit richterlichen Aufgaben.....	20
Darstellung 7:	Prozentuale Verteilung des Arbeitsaufwandes der Kreisämter auf Sachgebiete.....	21
Darstellung 8:	Jährliche Geschäftslast der Kreisämter in der Zivilgerichtsbarkeit (Ø 2004-2006)	22
Darstellung 9:	Prozentuale Verteilung der jährlichen Geschäftslast in der Zivilrechts- pflege auf einzelne Sachgebiete (Ø 2004-2006).....	23
Darstellung 10:	Jährliche Geschäftslast Kreisämter in der Strafgerichtsbarkeit (Ø 2004-2006)	24
Darstellung 11:	Anzahl Mandatsverfahren wegen Übertretungen nach Straftatbeständen (Ø 2004-2006)	25
Darstellung 12:	Verteilung der Mandatsverfahren wegen Übertretungen auf einzelne Straftatbestände.....	26
Darstellung 13:	Anteil Bezirke an Wohnbevölkerung (Stand 31.12.2006) bzw. Geschäfts- last (Ø 2004-2006)	26
Darstellung 14:	Jährliche Geschäftslast Bezirksgerichte (Ø 2004-2006)	27
Darstellung 15:	Personalaufwand Bezirksgerichte	27
Darstellung 16:	Jährliche Einnahmen Kreise aus Straf- und Zivilgerichtsbarkeit (Ø 2004-2006)	28
Darstellung 17:	Einnahmen Kreise aus Justizaufgaben nach Sachgebiet (Ø 2004-2006, in Tausend Franken)	29
Darstellung 18:	Jährliche Anzahl Mandatsverfahren für Vergehen und Verbrechen (Ø 2004-2006)	30
Darstellung 19:	Einnahmen Kreis aus Mandatsverfahren für Vergehen und Verbrechen (Ø 2004-2006)	30
Darstellung 20:	Personalaufwand Kreisamt für Mandatsverfahren bei Vergehen und Verbrechen	31
Darstellung 21:	Veränderungen des Arbeitsaufwands insgesamt bei der Umsetzung von StPO und ZPO	43
Darstellung 22:	Veränderung Finanzierung Justiz aufgrund der geplanten Umsetzung StPO/ZPO.....	44

3. Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angeführten Ort
Abs.	Absatz
AfG	Amt für Gemeinden
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
B	Botschaften der Regierung an den Grossen Rat
BBl	Bundesblatt
BG	Bundesgesetz
BGG	BG über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
BR	Bündner Rechtsbuch
Bündner NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden
BV	Bundesverfassung von der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 100)
bzw.	beziehungsweise
DJSG	Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden
EGzOR	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Obligationenrecht vom 20. Oktober 2004 (BR 210.200)
EGzZGB	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 12. Juni 1994 (BR 210.100)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
f., ff.	folgende, fortfolgende
GAVzSVG	Ausführungsverordnung zum BG über den Strassenverkehr vom 27. September 1977 (BR 870.100)
GOG	Gerichtsorganisationsgesetz vom 31. August 2006 (BR 173.000)
GVVzAAG	Vollziehungsverordnung zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes vom 9. Oktober 1996 (BR 618.100)
GVVzOR	Vollziehungsverordnung zum Schweizerischen Obligationenrecht (Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen) vom 30. November 1994 (BR 219.800)
GVVzSchKG	Vollziehungsverordnung zum BG über Schuldbetreibung und Konkurs vom 8. Oktober 1996 (BR 220.100)
inkl.	inklusive
JStPO	Schweizerische Jugendstrafprozessordnung, Entwurf des Bundesrates vom 21. Dezember 2005 (BBl 2006 1561)
KJS	Grossrätliche Kommission für Justiz und Sicherheit
KV	Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai / 14. September 2003 (BR 110.100)
lit.	Litera
OBV-GR	Verordnung über die Erhebung von Ordnungsbussen auf der Stelle vom 11. November 1974 (BR 350.100)
OV	Verordnung über die Organisation und Geschäftsführung der Staatsanwaltschaft vom 16. Dezember 1974 (BR 350.050)

RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 15. Juni 2006 (BR 170.300)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 24. Oktober 2006 (BR 170.310)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (BBl 2007 6977)
StPO-GR	Gesetz über die Strafrechtspflege vom 8. Juni 1958 (BR 350.000)
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01)
v.a.	vor allem
VFRR	Verwesentlichung und Flexibilisierung von Rechtsetzung und Rechtsanwendung
vgl.	vergleiche
VRG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 31. August 2006 (BR 370.100)
VStV	Verordnung über das Verwaltungsstrafverfahren vom 28. Mai 1975 (BR 350.490)
VVzGlG	Vollziehungsverordnung zum BG über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. Mai 1996 (BR 538.200)
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung, Entwurf des Bundesrates vom 28. Juni 2006 (BBl 2006 7413)
ZPO-GR	Zivilprozessordnung des Kantons Graubünden vom 1. Dezember 1985 (BR 320.000)