



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 9/2008–2009

| | Inhalt | Seite |
|-----|---|-------|
| 12. | Teilrevision der Kantonsverfassung (Aufgabenentflechtung bei der Justiz) | 453 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| 12. Teilrevision der Kantonsverfassung (Aufgabenteilung bei der Justiz) | |
| I. Das Wichtigste in Kürze | 453 |
| II. Ausgangslage | 456 |
| 1. Entwicklung der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit in Graubünden | 456 |
| 2. Heutige Ausgestaltung der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit .. | 457 |
| a) Zuständigkeitsordnung in der Zivilgerichtsbarkeit | 458 |
| b) Zuständigkeitsordnung in der Strafgerichtsbarkeit | 463 |
| c) Organisatorische Ausgestaltung der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit | 468 |
| 3. Bundesrechtliche Reformen und Neuerungen | 473 |
| a) Allgemeine Reform der Justiz | 473 |
| b) Vereinheitlichung des Strafprozessrechts | 474 |
| c) Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts | 475 |
| d) Weitere Reformprojekte | 476 |
| 4. Politische Planung in Graubünden | 477 |
| III. Gründe für die Reform | 479 |
| 1. Handlungsbedarf aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben | 480 |
| a) Strafprozessordnung | 480 |
| b) Zivilprozessordnung | 482 |
| 2. Auswirkungen der zwingenden StPO-Vorgaben für Kreise und Gemeinden | 483 |
| 3. Kantonalrechtlicher Handlungsbedarf | 485 |
| 4. Anforderungen an die Gerichtsorganisation und Zielsetzung der Reform | 487 |
| IV. Werdegang der Vorlage | 488 |
| 1. Vorgehen | 488 |
| a) Grundsatz | 488 |
| b) Abgrenzungen und Koordination mit anderen Projekten | 489 |
| 2. Vernehmlassungsverfahren | 491 |
| a) Vorschlag der Regierung | 491 |
| b) Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens | 492 |
| c) Beurteilung der einzelnen Vorschläge | 497 |

| | | |
|--------------|--|-----|
| V. | Künftige Ausgestaltung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafrichterbarkeit | 500 |
| | 1. Mögliche Lösungsansätze | 500 |
| | a) Festhalten an bisheriger Organisation | 501 |
| | b) Reform der Gerichtsorganisation | 502 |
| | 2. Vorschlag der Regierung | 503 |
| | a) Ausgestaltung | 504 |
| | b) Begründung | 507 |
| | 3. Künftige Stellung der Kreise | 511 |
| | a) Justizaufgaben und künftige Entwicklungen | 511 |
| | b) Wahl der Mitglieder des Grossen Rats | 513 |
| | c) Strukturreform-Strategie hinsichtlich Verwaltungsaufgaben | 514 |
| | d) Fazit | 516 |
| VI. | Ausgestaltung der Vorlage | 516 |
| | 1. Formelle Ausgestaltung der Vorlage | 516 |
| | 2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen | 517 |
| | a) Aufhebung von Art. 54 Abs. 3 KV | 517 |
| | b) Verzicht auf weitere Anpassungen | 517 |
| VII. | Finanzielle und personelle Auswirkungen | 518 |
| VIII. | Weiteres Vorgehen | 521 |
| | 1. Umsetzung StPO und ZPO | 521 |
| | 2. Koordination mit weiteren Reformvorhaben | 522 |
| IX. | Berücksichtigung der Grundsätze «VFRR» | 523 |
| X. | Schlussfolgerungen | 523 |
| XI. | Antrag | 523 |

Abkürzungen

| | |
|-------------|---|
| a.a.O. | am angeführten Ort |
| Abs. | Absatz |
| 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 |
| i.V.m. | in Verbindung mit |
| JStPO | Schweizerische Jugendstrafprozessordnung, Entwurf des Bundesrates vom 21. Dezember 2005 (BBl 2006 1561) |
| KJS | Grossrätliche Kommission für Justiz und Sicherheit |

| | |
|---------|---|
| KSS | Grossrätliche Kommission für Staatspolitik und Strategie |
| 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) |
| UWG | BG gegen den unlauteren Wettbewerb vom 19. Dezember 1986 (SR 241) |
| 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) |
| Ziff. | Ziffer |
| ZPO | Schweizerische Zivilprozessordnung, Entwurf des Bundes- rates vom 28. Juni 2006 (BBl 2006 7413) |
| ZPO-GR | Zivilprozessordnung des Kantons Graubünden vom 1. Dezember 1985 (BR 320.000) |

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

12.

Teilrevision der Kantonsverfassung (Aufgabenentflechtung bei der Justiz)

Chur, 19. August 2008

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend Botschaft und Entwurf für eine Teilrevision der Kantonsverfassung zur Aufgabenentflechtung bei der Justiz (BR 110.100). Gegenstand der Vorlage bildet die Grundsatzfrage der richterlichen Aufgaben der Kreise im Zusammenhang mit der schweizerischen Straf- und Zivilprozessordnung.

I. Das Wichtigste in Kürze

Die Arbeiten an der Schweizerischen StPO und ZPO sind oder werden voraussichtlich in diesem Jahr abgeschlossen. Das Inkrafttreten wurde vom Bundesrat ursprünglich auf den 1. Januar 2010 geplant und erst im Juli dieses Jahres auf den 1. Januar 2011 verschoben. 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. 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 Ende 2009.

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 (nach Abzug der Untersuchungskosten rund 2.685 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 2.5 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 «Kreise»:* 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 «Gerichtsreform»:* Die Umsetzung erfolgt durch eine Reform der Gerichtsorganisation mit dem Ziel, die Justizaufgaben zu entflechten und eine klare Zuständigkeitsordnung mit einfachen Strukturen zu schaffen. Die bisherigen richterlichen Aufgaben der Kreise werden der Staatsanwaltschaft (Strafrecht) bzw. den Bezirksgerichten (Zivilrecht) übertragen.

Für die Regierung überwiegen die Vorteile einer Gerichtsreform deutlich:

- *Gewaltentrennung erhöht die richterliche Unabhängigkeit:* Der Vorschlag der Regierung führt auch in den Kreisen zu einer konsequenten Trennung von Justiz und Politik. Die Vorlage bildet dadurch eine logische Fortsetzung der bisherigen Gerichtsreformen und der neuen Kantonsverfassung.
- *Schlankere Strukturen und einfachere Abläufe durch Aufgabenentflechtung:* Durch die Aufgaben-Entflechtung lassen sich einfachere Strukturen realisieren. Weil Abgrenzungsprobleme und Schnittstellen entfallen, können Abläufe und Verfahren vereinfacht werden. Die Stärkung der Bezirke verbessert deren Erreichbarkeit. Davon profitieren die Bürgerinnen und Bürger und die Gerichte.
- *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 würde zu Mehrkosten bei den Gemeinden führen. Die Übertragung der richterlichen Aufgaben der Kreise an die Staatsanwaltschaft bzw. die Bezirksgerichte schafft hingegen die Voraussetzungen, dass die Finanzierung der Justiz künftig zu 100 Prozent durch den Kanton erfolgt. Die Gemeinden werden dadurch entlastet. Die finanziellen Auswirkungen werden im Rahmen der Globalbilanz des Projekts «Bündner NFA» berücksichtigt und für jede Gemeinde ausgewiesen.
- *Kostenneutrale Umsetzung:* Die Umsetzung von StPO und ZPO kann insgesamt kostenneutral erfolgen. Für die Steuerpflichtigen ergibt sich keine Mehrbelastung.
- *Kreise bleiben als politische Ebene erhalten:* 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. Nach Auffassung der Regierung könnten die Kreise als Grundlage für die künftige Gemeindereform dienen (sogenannte Kreisgemeinden).
- *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 durch eine Reform der Gerichtsorganisation zur Umsetzung von StPO und ZPO erreicht werden.

Weder aus Sicht der Parteien noch der Justiz bestehen Vorbehalte gegen diese Lösung. Die im Grossen Rat vertretenen Parteien sowie die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände haben sich in der Vernehmlassung für den Vorschlag der Regierung ausgesprochen. Das Kantonsgericht als Aufsichtsbehörde über die Organe der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit beurteilt ihn als richtig, zweckmässig und zukunftsorientiert. Der Verband Bündnerischer Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten, der Kreisnotarenverband, fast alle Kreise sowie rund 70 Gemeinden lehnen den Vorschlag der Regierung ab und haben sich für ein Festhalten an den bisherigen Justizaufgaben der Kreise ausgesprochen, soweit dies bundesrechtlich zulässig ist.

II. Ausgangslage

1. Entwicklung der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit in 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.). Seit 1998 wurde die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit durch verschiedene Revisionen umfassend geändert, insbesondere durch folgende Reformprojekte.

Reform der erstinstanzlichen Gerichte (Gerichtsreform 1)

Im März 2000 hiessen die Bündner Stimmberechtigten eine Teilrevision der Kantonsverfassung und eine Gesetzesvorlage gut, um die erstinstanzlichen Gerichte an die geänderten Voraussetzungen anzupassen. Die Reform ist seit dem 1. Januar 2001 in Kraft. 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 der Kreisgerichte und Übertragung der Strafgerichtsbarkeit auf die Bezirksgerichte;
- Aufhebung des Vermittleramts und Übertragung dessen Aufgabe an das Kreispräsidium;
- Reduktion der Anzahl Bezirke von 14 auf 11;
- Erweiterung des Strafmandatsverfahrens;
- Neuordnung der Untersuchungshaft durch Schaffung von Haftrichtern.

Totalrevision Kantonsverfassung

Die im Mai 2003 angenommene und am 1. Januar 2004 in Kraft getretene neue Kantonsverfassung brachte eine Verschärfung 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).

Revision der kantonalen StPO (Umsetzung AT StGB)

Bei der im April 2006 vom Grossen Rat beschlossenen und am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen 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 Bundesgerichtsgesetzes 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.

Reform der kantonalen Gerichte (Justizreform 2)

Die vom Grossen Rat im August 2006 verabschiedete Reform der kantonalen Gerichte wurde von der Regierung gestaffelt auf den 1. Januar 2007 (Verwaltungsrechtspflegegesetz), den 1. April 2007 (Möglichkeit Begründungsverzicht), den 1. Januar 2008 (Gerichtsorganisationsgesetz mit Ausnahme Wechsel zum Vollamt) und den 1. Januar 2009 (Vollamt) in Kraft gesetzt. Die 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.

2. Heutige Ausgestaltung der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit

Art. 54 KV bestimmt, dass die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit vom Kantonsgericht, den Bezirksgerichten und den Kreispräsidentinnen und -präsi-

denen 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. Im Folgenden sollen die Zuständigkeiten und die Geschäftslast, aber auch der damit verbundene Arbeitsaufwand und die Einnahmen, kurz dargestellt werden, soweit dies im Hinblick auf die Aufgabenentflechtung bei der Justiz und die Grundsatzfrage der richterlichen Aufgaben der Kreise von Belang ist. Im Vordergrund stehen daher die erstinstanzlichen Zuständigkeiten. Die Angaben zur Geschäftslast beruhen auf den Zahlen im Landesbericht (Staatsanwaltschaft) bzw. im Jahresbericht des Kantonsgerichts (Kreise und Bezirke) und entsprechen der durchschnittlichen Geschäftslast der letzten fünf Jahre. Die Angaben zum Arbeitsaufwand und zu den Einnahmen der Kreise beruhen auf den Ergebnissen einer Umfrage des DJSG bei den Kreisämtern im Herbst 2007.

a) Zuständigkeitsordnung in der Zivilgerichtsbarkeit

Die Ausführungen zur heutigen Ausgestaltung der Zivilgerichtsbarkeit beschränken sich auf die Bereiche, die künftig von der schweizerischen Zivilprozessordnung geregelt werden, also insbesondere das Verfahren für Streitige Zivilsachen, gerichtliche Anordnungen der freiwilligen Gerichtsbarkeit sowie die gerichtlichen Angelegenheiten des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts (Art. 1 ZPO). Gemäss schweizerischer 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, EG zum ZGB) weist die Aufgaben verschiedenen Behörden zu.

Kreispräsidium

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

- 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).

Die folgende Darstellung zur Geschäftslast in der Zivilgerichtsbarkeit zeigt, dass das Schwergewicht beim Schlichtungsverfahren (rund 15% der zivilrechtlichen Fälle), den Amtsbefehls- bzw. Amtsverbotsverfahren (fast 40%) sowie den erbrechtlichen Aufgaben der freiwilligen Gerichtsbarkeit (ebenfalls fast 40%) liegt. Von den jährlich durchschnittlich 1200 Verfahren vor dem Kreispräsidium als Vermittler und Einzelrichter (Art. 63 ff. ZPO-GR) sind 90% Vermittlungsverfahren. Während rechtlich der materielle Entscheid im Befehlsverfahren (Art. 145 ff. ZPO-GR) bedeutsam ist, kommt anzahlmässig und finanziell dem Vollzug mehr Gewicht zu.

| Kreis | Vermittlung/ Einzelrichter Art. 16, 63 ff. ZPO-GR | Amtsbefehl/ Amtsverbot Art. 145 ff. 154, 255 ff. ZPO-GR | Vollzug Amtsverbot Art. 155 ZPO-GR | Erbrecht Art. 8 Ziff. 1–15 EGzZGB | Sachenrecht Art. 8 Ziff. 16–31 EGzZGB | andere Verfahren | Total |
|---------------|--|---|---|---|---|-----------------------------|--------------|
| Alvaschein | 27 | 18 | 30 | 54 | 5 | 13 | 146 |
| Avers | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 |
| Belfort | 11 | 4 | 0 | 38 | 4 | 3 | 60 |
| Bergün | 9 | 3 | 1 | 25 | 6 | 3 | 48 |
| Bregaglia | 5 | 2 | 0 | 31 | 0 | 4 | 43 |
| Brusio | 4 | 1 | 0 | 24 | 1 | 0 | 30 |
| Cadi | 37 | 13 | 13 | 163 | 6 | 8 | 240 |
| Calanca | 4 | 2 | 0 | 21 | 1 | 1 | 28 |
| Chur | 204 | 61 | 1853 | 467 | 5 | 6 | 2596 |
| Churwalden | 15 | 9 | 5 | 7 | 2 | 2 | 41 |
| Davos | 68 | 19 | 92 | 170 | 10 | 17 | 377 |
| Domleschg | 18 | 15 | 0 | 88 | 1 | 4 | 126 |
| Fünf Dörfer | 94 | 30 | 57 | 200 | 7 | 10 | 399 |
| Ilanz | 41 | 13 | 13 | 134 | 7 | 5 | 214 |
| Jenaz | 7 | 4 | 0 | 23 | 1 | 0 | 36 |
| Klosters | 39 | 17 | 19 | 38 | 2 | 18 | 133 |
| Küblis | 12 | 3 | 20 | 32 | 4 | 14 | 85 |
| Lumnezia/Lug. | 15 | 9 | 3 | 85 | 3 | 4 | 119 |
| Luzern | 8 | 4 | 2 | 27 | 0 | 5 | 47 |
| Maienfeld | 60 | 14 | 2 | 89 | 3 | 11 | 179 |
| Mesocco | 21 | 2 | 0 | 49 | 2 | 51 | 125 |
| Oberengadin | 144 | 34 | 94 | 225 | 9 | 89 | 595 |
| Poschiavo | 6 | 4 | 0 | 43 | 0 | 2 | 56 |
| Ramosch | 8 | 4 | 18 | 27 | 0 | 1 | 59 |
| Rhätzens | 70 | 11 | 16 | 127 | 9 | 9 | 242 |
| Rheinwald | 5 | 1 | 1 | 7 | 0 | 1 | 15 |
| Roveredo | 52 | 10 | 4 | 80 | 3 | 31 | 180 |
| Rueun / Ruis | 6 | 5 | 0 | 50 | 5 | 4 | 71 |
| Safien | 1 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 8 |
| Schams | 8 | 3 | 0 | 31 | 1 | 2 | 44 |
| Schanfigg | 39 | 22 | 10 | 63 | 10 | 19 | 163 |
| Schiers | 11 | 5 | 59 | 64 | 0 | 2 | 140 |
| Seewis | 4 | 2 | 0 | 34 | 0 | 3 | 44 |
| Suot Tasna | 10 | 4 | 0 | 52 | 1 | 10 | 77 |
| Surses | 10 | 2 | 1 | 50 | 2 | 2 | 68 |
| Sur Tasna | 10 | 2 | 0 | 39 | 0 | 3 | 55 |
| Thusis | 50 | 26 | 31 | 116 | 2 | 8 | 232 |
| Trins | 42 | 16 | 11 | 84 | 3 | 9 | 165 |
| Val Müstair | 8 | 1 | 0 | 26 | 0 | 2 | 38 |
| Total | 1185 | 395 | 2355 | 2893 | 120 | 377 | 7326 |

Darstellung 1: Jährliche Geschäftslast der Kreise in der Zivilgerichtsbarkeit (Ø 2003–2007)

Die zivilrechtlichen Aufgaben ergeben einen Arbeitsaufwand von insgesamt rund 15 Stellen; dies entspricht etwa zwei Fünfteln des gesamten Arbeitsaufwands der Kreisämter für die richterlichen Aufgaben. Der Arbeitsaufwand verteilt sich fast zu gleichen Teilen auf die Schlichtungsverfahren, die übrigen Verfahren gemäss der kantonalen Zivilprozessordnung sowie die Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Die jährlichen Einnahmen der Kreise aus der Zivilgerichtsbarkeit belaufen sich gemäss Angaben der Kreisämter auf rund 1.25 Millionen Franken (Durchschnitt für die Jahre 2004 bis 2006; vgl. Darstellungen 5 und 6, S. 470 und 471).

Bezirksgericht

Die zivilrechtlichen Zuständigkeiten der Bezirksgerichte unterscheiden sich je nach Spruchkörpergrösse. Dem Bezirksgerichtspräsidium obliegen folgende Aufgaben:

- 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 Bezirksgerichtsausschuss obliegen insbesondere folgende Aufgaben:

- Beurteilung von vermögensrechtlichen Streitigkeiten von 5000 bis 8000 Franken (Art. 18 ZPO-GR bzw. Art. 36 Abs. 2 GVVzOR, Art. 13 Abs. 2 VVzGIG);
- verschiedene Befugnisse der freiwilligen Gerichtsbarkeit auf dem Gebiet des Familienrechts (Art. 7 EGzZGB);
- untere Aufsichtsbehörde und Beschwerdeinstanz in Vormundschaftsachen (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 VVzGIG);
- Beurteilung von Streitigkeiten auf dem Gebiet des Personen- und Familienrechts (Art. 3 EGzZGB);
- Durchführung des Verschollenheitsverfahrens (Art. 6 EGzZGB).

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 (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).

Weitere Behörden

Auf dem Gebiet der Zivilgerichtsbarkeit kommen noch weiteren Behörden Aufgaben zu. So beurteilt das *Verwaltungsgericht* als Versicherungsgericht Streitigkeiten aus Zusatzversicherungen (Art. 63 Abs. 2 lit. b VRG). Zudem bestehen spezielle *Schlichtungsbehörden für Streitigkeiten aus Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen* einerseits und bei *Ansprüchen aus dem Gleichstellungsgesetz* andererseits. Beide Schlichtungsbehörden sind bundesrechtlich vorgeschrieben und führen als Friedensrichter einen obligatorischen Aussöhnungsversuch durch (Art. 11 GVVzOR bzw. Art.

5 VVzGIG). Während der Schlichtungsbehörde in Gleichstellungssachen keine Entscheidbefugnisse zukommen, fällt die Schlichtungsbehörde in Mietsachen nach Scheitern des Schlichtungsverfahrens in drei Fällen einen Entscheid (Hinterlegung Mietzins, Anfechtung Kündigung und Erstreckung Mietverhältnis; Art. 8–12 GVVzOR).

Nicht weiter ausgeführt werden zivilrechtliche Aufgaben von kantonalen und kommunalen Verwaltungsbehörden, da diese weder durch die Aufgabenentflechtung im Bereich der Justiz bzw. die richterlichen Aufgaben der Kreise noch durch den Erlass der schweizerischen Zivilprozessordnung betroffen sind.

b) Zuständigkeitsordnung in der Strafgerichtsbarkeit

Die Strafrechtspflege umfasst die Strafverfolgung und die Beurteilung von Straftaten. Nach der Terminologie der schweizerischen 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 (StPO-GR) weist diese Aufgaben verschiedenen Behörden zu.

Staatsanwaltschaft (inkl. Untersuchungsrichteramt)

Den Untersuchungsrichtern obliegen bei der Strafuntersuchung vor allem 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).

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

| Tätigkeit | Kriminal- sachen | Strassenver- kehrssachen | Total |
|---|-----------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Eröffnungsverfügungen | 1113 | 2035 | 3148 |
| Kompetenzentscheide (Übertretungen) – an Kreisämter – an Strassenverkehrsamt – an andere Verwaltungsbehörden | 894 | 2400 574 | 3294 574 445 |
| Erledigte Strafuntersuchungen | | | 3409 |
| Ablehnungs- sowie Einstellungs- und Abtretungsverfügungen | | | 978 |
| Anklagen an Gerichte | | | 157 |
| Mandatsanträge bei Vergehen und Verbrechen | | | 2535 |

Darstellung 2: Geschäftslast Staatsanwaltschaft und Untersuchungsrichteramt (Ø 2003–2007)

Kreispräsidium

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

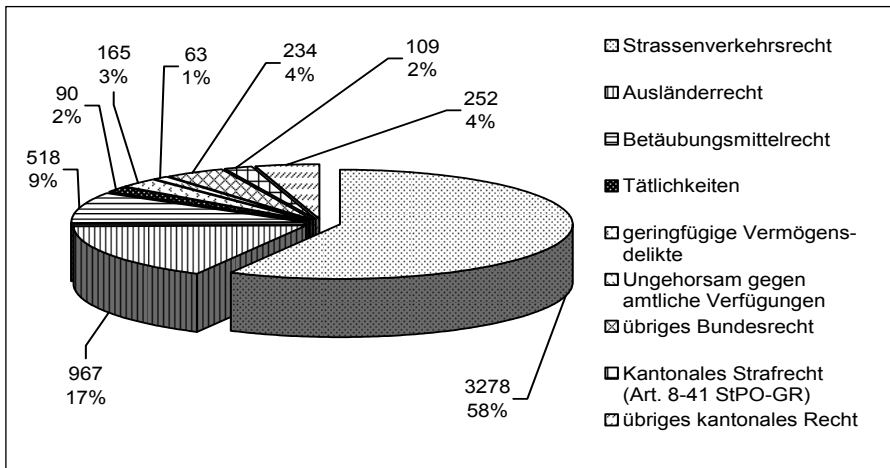
- Durchführung der Strafuntersuchung in Ehrverletzungsverfahren sowie im Strafmandatsverfahren bei Übertretungen (Art. 43 Abs. 1 lit. b und Art. 170 f. StPO-GR);
- Beurteilung von Übertretungen sowie von leichten Fällen von Verbrechen und Vergehen im Strafmandatsverfahren (Art. 49 Abs. 1 und Art. 170 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).

| Kreis | Ehrverletzung / UWG Art. 162 ff. StPO | Vergehen/ Verbrechen Art. 49 Abs. 1 lit. a StPO | Übertretungen Art. 49 Abs. 1 lit. b StPO | Total |
|---------------|---|--|---|--------------|
| Alvaschein | 1 | 48 | 116 | 165 |
| Avers | 0 | 0 | 4 | 4 |
| Belfort | 1 | 10 | 29 | 40 |
| Bergün | 1 | 6 | 40 | 47 |
| Bregaglia | 0 | 44 | 128 | 173 |
| Brusio | 0 | 16 | 78 | 94 |
| Cadi | 1 | 50 | 98 | 149 |
| Calanca | 2 | 4 | 11 | 17 |
| Chur | 8 | 375 | 916 | 1299 |
| Churwalden | 1 | 19 | 45 | 65 |
| Davos | 2 | 110 | 233 | 345 |
| Domleschg | 0 | 69 | 118 | 188 |
| Fünf Dörfer | 7 | 124 | 206 | 337 |
| Ilanz | 4 | 56 | 103 | 163 |
| Jenaz | 0 | 30 | 33 | 63 |
| Klosters | 1 | 37 | 96 | 134 |
| Küblis | 1 | 15 | 124 | 140 |
| Lumnezia/Lug. | 1 | 9 | 38 | 48 |
| Luzein | 0 | 3 | 6 | 9 |
| Maienfeld | 1 | 57 | 87 | 146 |
| Mesocco | 2 | 65 | 420 | 487 |
| Oberengadin | 2 | 215 | 476 | 692 |
| Poschiavo | 2 | 32 | 63 | 96 |
| Ramosch | 0 | 28 | 92 | 120 |
| Rhäzüns | 3 | 79 | 140 | 222 |
| Rheinwald | 0 | 41 | 138 | 179 |
| Roveredo | 5 | 741 | 68 | 814 |
| Rueun/Ruis | 1 | 11 | 21 | 32 |
| Safien | 0 | 0 | 5 | 5 |
| Schams | 0 | 87 | 128 | 215 |
| Schanfigg | 1 | 25 | 127 | 153 |
| Schiers | 1 | 28 | 37 | 66 |
| Seewis | 0 | 6 | 16 | 23 |
| Suot Tasna | 0 | 28 | 79 | 107 |
| Surses | 2 | 90 | 102 | 193 |
| Sur Tasna | 1 | 35 | 88 | 123 |
| Thusis | 1 | 86 | 123 | 210 |
| Trins | 1 | 35 | 107 | 144 |
| Val Müstair | 0 | 25 | 36 | 61 |
| Total | 55 | 2740 | 4775 | 7569 |

Darstellung 3: Jährliche Geschäftslast Kreisämter in der Strafgerichtsbarkeit (Ø 2003–2007; Kreis Roveredo wegen fester Radaranlage: Ø 2005–2007)

Wie die Darstellung auf Seite 465 zur Geschäftslast in der Strafgerichtsbarkeit zeigt, liegt das Schwergewicht bei den Übertretungen; pro Jahr erlassen die Kreisämter fast 5000 Strafmandate gestützt auf Art. 49 Abs. 1 lit. b StPO-GR. Während sich die Strafmandate wegen Vergehen und Verbrechen auf jährlich durchschnittlich 2750 belaufen, sind die Ehrverletzungsverfahren (rund 50 Verfahren pro Jahr) zahlenmässig unbedeutend.

Bei der Verteilung der Strafmandate wegen Übertretungen auf einzelne Straftatbestände (Darstellung 4) fällt auf, dass mehr als die Hälfte aller Verfahren Verstöße gegen das Strassenverkehrsrecht betreffen (58% der Fälle). Ins Gewicht fallen weiter die Verstöße gegen das Ausländerrecht und gegen das Betäubungsmittelrecht (17% bzw. 9% der Fälle). Übertretungen, bei denen eine Aussöhnung zwischen Täter und Opfer denkbar ist, wie etwa Tötlichkeiten und geringfügige Vermögensdelikte, belaufen sich zusammen auf nur rund 250 Fälle pro Jahr (5%).



Darstellung 4: Verteilung der Übertretungs-Mandatsverfahren auf einzelne Straftatbestände

Die strafrechtlichen Aufgaben ergeben einen Arbeitsaufwand von insgesamt rund 22 Stellen; dies entspricht etwa drei Fünfteln des gesamten Arbeitsaufwandes der Kreisämter für die richterlichen Aufgaben. Der Arbeitsaufwand verteilt sich fast zu gleichen Teilen auf die Verfahren wegen Vergehen und Verbrechen einerseits und jene wegen Übertretungen andererseits. Die jährlichen Einnahmen der Kreise aus der Strafgerichtsbarkeit belaufen sich gemäss Angaben der Kreisämter auf rund 5.46 Millionen Franken (Durchschnitt für die Jahre 2004 bis 2006; vgl. Darstellungen 5 und 6, S. 470 und 471).

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 Einsprache gegen Strafmandat des Kreispräsidiums.

Kantonsgericht

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

Dem Kantonsgericht obliegen in der Strafgerichtsbarkeit folgende Aufgaben:

- Beurteilung von Beschwerden gegen Untersuchungshandlungen 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).

Weitere Behörden

Die *Kantonspolizei* wirkt bei der Strafuntersuchung als gerichtliche Polizei mit (Art. 43 Abs. 4 StPO-GR). Zur gerichtlichen Polizei gehören die Kripostützpunkte 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 entfremdetem Gut (Art. 71 StPO-GR).

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. Im Verfahren nach Art. 177 ff. StPO-GR und VStV beurteilen kantonale Verwaltungsbehörden jährlich knapp 7000 Strafverfahren; die grosse Mehrheit (rund 6500 Fälle pro Jahr) betreffen leichte Übertretungen des Strassenverkehrsrechts ohne Verkehrsunfall (Art. 22 Abs. 2 GAVzSVG).

e) Organisatorische Ausgestaltung der Zivil- und Straferichtbarkeit

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 in Fünfer- oder Dreierbesetzung oder in einzelrichterlicher Kompetenz (Art. 12 GOG). Der Kanton trägt das Defizit (Art. 65 Abs. 1 lit. a GOG).

Bezirksgerichte

Gemäss Art. 68 Abs. 1 KV gliedert sich der Kanton in elf Bezirke; sie sind Gerichtssprengel für die Zivil- und Straferichtbarkeit (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 ge-

wählt 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). Der Beschäftigungsumfang des Präsidiums, des Aktuariats und der Kanzlei wird im Rahmen des Budgets vom Kantonsgericht auf Antrag der Finanzkontrolle und nach Anhörung des Bezirksgerichts festgelegt (Art. 36 Abs. 4 GOG). Das Defizit teilen sich Kanton und Gemeinden je zur Hälfte (Art. 65 Abs. 1 lit. b GOG); im Jahr 2007 beliefen sich die Defizite aller Bezirksgerichte zusammen auf insgesamt rund 4.325 Millionen Franken.

Kreispräsidentinnen und -präsidenten

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). Die richterlichen Aufgaben ergeben sich aus dem kantonalen Recht (Art. 37 Abs. 2 GOG). Hinsichtlich der Justiz legt das kantonale Recht weiter fest, dass die richterlichen Aufgaben durch die Kreispräsidentin bzw. den Kreispräsidenten oder die Stellvertreterin bzw. den Stellvertreter ausgeübt werden und diese Amtspersonen von den Stimmberechtigten zu wählen sind (Art. 11 Ziff. 5 und Art. 54 Ziff. 3 KV sowie Art. 37 ff. GOG). Das Kreisdefizit tragen die Gemeinden.

Der Arbeitsaufwand der Kreisämter für die richterlichen Aufgaben beläuft sich auf insgesamt rund 37 Stellen, wie die folgende Darstellung zeigt. Das Schwergewicht liegt bei den strafrechtlichen Aufgaben, die rund 60 Prozent des gesamten Arbeitsaufwandes beanspruchen; der Aufwand verteilt sich fast gleichmässig auf die Mandatsverfahren bei Vergehen und Verbrechen bzw. bei Übertretungen. Der auf die zivilrechtlichen Aufgaben entfallende Arbeitsaufwand ergibt sich fast zu gleichen Teilen aus dem Vermittleramt, den Verfahren gemäss ZPO-GR sowie den Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit (EG zum ZGB). Die Angaben beruhen auf einer Umfrage des DJSJG bei den Kreisämtern im Herbst 2007 nach dem Beschäftigungsumfang von Kreispräsidium, Aktuariat und Kanzlei für die erwähnten richterlichen Aufgaben. Sie enthalten den übrigen Arbeitsaufwand nicht und entsprechen somit nicht dem gesamten Personalaufwand des Kreisamts.

| Kreis | Kreispräsidium | | | | Aktuariat | | | | Kanzlei | | | |
|---------------|------------------|------|-----------------|-------------|------------------|-----|-----------------|--------------|------------------|------|-----------------|-------------|
| | Strafrecht Üb | V/V | Zivil- recht | Total | Strafrecht Üb | V/V | Zivil- recht | Total | Strafrecht Üb | V/V | Zivil- recht | Total |
| Alvaschein | 15 | 10 | 15 | 40 | | | | 0 | 30 | 20 | 50 | 100 |
| Avers | 10 | | 10 | 20 | | | | 0 | | | | 0 |
| Belfort | 9 | 3.5 | 12.5 | 25 | | | | 0 | 3.5 | 1.5 | 5 | 10 |
| Bergün | 9 | 2 | 9 | 20 | | | | 0 | | | | 5 |
| Bregaglia | 13 | 11.5 | 13 | 37.5 | | 4 | 1 | 5 | 2.5 | 1.5 | 1 | 5 |
| Brusio | 10.5 | 5.5 | 4 | 20 | 7 | 4 | 4 | 15 | 2 | 1 | 2 | 5 |
| Cadi | 12 | 4 | 24 | 40 | 42 | 21 | 7 | 70 | 30 | 10 | 60 | 100 |
| Calanca | 2 | 0.5 | 4 | 6.5 | | | | 0 | | | | 0.5 |
| Chur | 10 | 25 | 45 | 80 | 5 | 40 | 15 | 60 | 80 | 40 | 110 | 230 |
| Churwalden | 10 | 10 | 20 | 40 | | | 10 | 10 | 5 | 5 | 10 | 20 |
| Davos | 30 | 20 | 40 | 90 | 20 | 40 | 25 | 85 | 40 | 30 | 20 | 90 |
| Domleschg | 14 | 6 | 10 | 30 | 20 | 15 | 5 | 40 | 15 | 5 | | 20 |
| 5 Dörfer | 20 | 20 | 45 | 85 | 5 | 5 | 30 | 40 | 35 | 15 | 20 | 70 |
| Ilanz | 5 | 5 | 15 | 25 | 15 | 15 | 35 | 65 | 5 | 5 | 20 | 30 |
| Jenaz | keine Angaben | | | | | | | | | | | |
| Klosters | 7.5 | 2.5 | 10 | 20 | 19 | 7 | 24 | 50 | 19 | 7 | 24 | 50 |
| Küblis | 30 | 2 | 8 | 40 | | | | 1 | | | | 0 |
| Lumnezia/Lug. | | | | 20 | | | | 22.5 | | | | 25 |
| Luzein | 2 | 3 | 15 | 20 | | | | 0 | | | | 0 |
| Maienfeld | 15 | 10 | 25 | 50 | | | 10 | 10 | 15 | 7.5 | 22.5 | 45 |
| Mesocco | 35 | 5 | 10 | 50 | | | | 0 | 45 | | 5 | 50 |
| Oberengadin | 11 | 11 | 18 | 40 | 55 | 15 | 30 | 100 | 45 | 25 | 70 | 140 |
| Poschiavo | 20 | 12 | 8 | 40 | 10 | 6 | 4 | 20 | | | | 0 |
| Ramosch | | | | 15 | | | | 20 | | | | 0 |
| Rhäzüns | | | | 30 | | | | 15 | | | | 50 |
| Rheinwald | 22 | 3.5 | 2 | 27.5 | | | | 0 | | | | 0 |
| Roveredo | 15 | 45 | 20 | 80 | | | | 0 | 37.5 | 97.5 | 15 | 150 |
| Rueun/Ruis | | 5 | 10 | 15 | | | | 0 | 9.5 | | 18 | 27.5 |
| Safien | | | | 10 | | | | 0 | | | | 0 |
| Schams | 27.5 | 15 | 7.5 | 50 | | | | 0 | | | | 0 |
| Schanfigg | 24 | 16 | 40 | 80 | | | | 0 | 12.5 | 12.5 | | 25 |
| Schiers | 13 | 13 | 9 | 35 | | | | 5 | | | | 0 |
| Seewis | | | | 5 | | | | 5 | | | | 0 |
| Suot Tasna | 5 | 5 | 10 | 20 | 11 | 11 | 8 | 30 | | | | 0 |
| Surses | 10 | 20 | 10 | 40 | 10 | 20 | 10 | 40 | 10 | 20 | 10 | 40 |
| Sur Tasna | 7.5 | 5 | 5 | 17.5 | 16 | 10 | 14 | 40 | | | | 0 |
| Thusis | | | | 35 | | | | 40 | | | | 100 |
| Trins | 2.5 | 2.5 | 15 | 20 | 22 | 13 | 30 | 65 | 12 | 8 | 25 | 45 |
| Val Müstair | 7.5 | 7.5 | 5 | 20 | | | | 0 | 20 | 20 | 10 | 50 |
| Total | | | | 1339 | | | | 853.5 | | | | 1483 |

Üb = Übertretungen

V/V = Vergehen und Verbrechen

Darstellung 5: Personalaufwand Kreisämter für richterliche Aufgaben (in Stellenprozenten)

| Kreis | Zivilrecht | | | | % | Strafrecht | | | % | Total |
|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|------------|----------------|----------------|----------------|------------|----------------|
| | Vm/ER | ZPO | EGzZGB | Total | | Üb | V/V | Total | | |
| Alvaschein | 6815 | 15392 | 10835 | 33042 | 24% | 49821 | 53919 | 103741 | 76% | 136782 |
| Avers | 0 | 267 | 307 | 573 | 60% | 330 | 53 | 383 | 40% | 957 |
| Belfort | 2000 | 2000 | 3000 | 7000 | 24% | 13667 | 8000 | 21667 | 76% | 28667 |
| Bergün | | | | 6800 | 23% | 16833 | 5400 | 22233 | 77% | 29033 |
| Bregaglia | 983 | 2680 | 5550 | 9213 | 8% | 39046 | 65088 | 104134 | 92% | 113348 |
| Brusio | 283 | 1067 | 3863 | 5213 | 12% | 22513 | 14100 | 36613 | 88% | 41827 |
| Cadi | 4808 | 10500 | 33667 | 48975 | 35% | 35667 | 56667 | 92333 | 65% | 141308 |
| Calanca | 1300 | 987 | 2107 | 4393 | 40% | 3420 | 2767 | 6187 | 60% | 10580 |
| Chur | 42333 | 129667 | 115000 | 287000 | 23% | 571667 | 405000 | 976667 | 77% | 1263667 |
| Churwalden | 3533 | 8597 | 7333 | 19463 | 37% | 12767 | 20467 | 33233 | 63% | 52697 |
| Davos | 14091 | 41937 | 44602 | 100630 | 33% | 99040 | 105305 | 204345 | 67% | 304974 |
| Domleschg | 3500 | 6496 | 13954 | 23951 | 14% | 65521 | 75276 | 140798 | 86% | 164748 |
| Fünf Dörfer | 16467 | 67927 | 18133 | 102527 | 31% | 96800 | 127567 | 224367 | 69% | 326893 |
| Ilanz | 9533 | 6033 | 30300 | 45867 | 34% | 30367 | 58933 | 89300 | 66% | 135167 |
| Jenaz | keine Angaben | | | | | | | | | |
| Klosters | 6633 | 10537 | 6633 | 23803 | 26% | 48533 | 18000 | 66533 | 74% | 90337 |
| Küblis | 1946 | 3143 | 5512 | 10601 | 13% | 57359 | 14233 | 71592 | 87% | 82193 |
| Lumnezia/Lug. | | | | 31990 | 52% | 23061 | 6753 | 29814 | 48% | 61804 |
| Luzein | 1082 | 1718 | 4446 | 7246 | 40% | 4287 | 6735 | 11022 | 60% | 18268 |
| Maienfeld | 10233 | 5550 | 17667 | 33450 | 27% | 21608 | 66842 | 88450 | 73% | 121900 |
| Mesocco | 6000 | 2000 | 1000 | 9000 | 3% | 185667 | 61667 | 247333 | 97% | 256333 |
| Oberengadin | 18700 | 42700 | 37500 | 98900 | 23% | 173000 | 161000 | 334000 | 77% | 432900 |
| Poschiavo | 1200 | 2453 | 10267 | 13920 | 16% | 34633 | 37800 | 72433 | 84% | 86353 |
| Ramosch | 3723 | 5612 | 9772 | 19107 | 26% | 36034 | 17258 | 53292 | 74% | 72400 |
| Rhätzens | 18157 | 51254 | | 69411 | 30% | 82106 | 79691 | 161797 | 70% | 231207 |
| Rheinwald | 1262 | 100 | 1500 | 2862 | 1% | 118640 | 94272 | 212912 | 99% | 215774 |
| Roveredo | 9517 | 31195 | 15915 | 56627 | 4% | 30612 | 1247889 | 1278501 | 96% | 1335128 |
| Rueun/Ruis | 1529 | 3055 | 19988 | 24572 | 48% | 9114 | 17444 | 26558 | 52% | 51130 |
| Safien | keine Angaben | | | | | | | | | |
| Schams | 2760 | 2760 | 5520 | 11040 | 6% | 87653 | 82133 | 169787 | 94% | 180827 |
| Schanfigg | 26306 | 20229 | | 46535 | 65% | 4882 | 20360 | 25242 | 35% | 71777 |
| Schiers | 1182 | 8727 | 5311 | 15220 | 28% | 10570 | 28560 | 39130 | 72% | 54350 |
| Seewis | keine Angaben | | | | | | | | | |
| Suot Tasna | 2367 | 3346 | 13266 | 18979 | 29% | 22721 | 23392 | 46113 | 71% | 65092 |
| Surses | 1733 | 0 | 2000 | 3733 | 2% | 36400 | 110700 | 147100 | 98% | 150833 |
| Sur Tasna | 1923 | 2187 | 6610 | 10720 | 15% | 30070 | 31017 | 61087 | 85% | 71807 |
| Thusis | 7333 | 2667 | 0 | 10000 | 6% | 65000 | 83333 | 148333 | 94% | 158333 |
| Trins | 6612 | 15524 | 17065 | 39201 | 31% | 42623 | 45027 | 87650 | 69% | 126851 |
| Val Müstair | 1400 | 4567 | 5380 | 11347 | 26% | 11000 | 22000 | 33000 | 74% | 44347 |
| Total | 237248 | 512869 | 474003 | 1262910 | 19% | 2193032 | 3274649 | 5467681 | 81% | 6730591 |

Vm/ER = Vermittlung/Einzelrichter Üb = Übertretungen V/V = Vergehen/Verbrechen

Darstellung 6: Jährliche Einnahmen Kreise aus Straf- und Zivilgerichtsbarkeit (Ø 2004–2006)

Die richterlichen Aufgaben sind nicht nur mit Arbeitsaufwand verbunden, sondern generieren durch Gerichtsgebühren, Bussen und Geldstrafen auch Einnahmen. Diese stammen zu über 80 Prozent aus den strafrechtlichen Verfahren, fast zur Hälfte aus den Strafmandaten bei Vergehen und Verbrechen (48%). Die zivilrechtlichen Verfahren tragen nur knapp einen Fünftel zu den Einnahmen bei. Davon profitieren die Kreise in unterschiedlichem Mass, wie die Darstellung auf Seite 471 zeigt. Die Angaben über die Einnahmen (Geldstrafen, Bussen, Gerichtsgebühren) beruhen auf Schätzungen der Kreisämter und entsprechen dem jährlichen Durchschnitt der Jahre 2004–2006.

Staatsanwaltschaft (inkl. Untersuchungsrichteramt und Jugendanwaltschaft)

Die Staatsanwaltschaft ist die oberste kantonale Strafverfolgungs- und Anklagebehörde und steht unter der Leitung des Ersten 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 ab 1. Oktober 2008 aus dem Ersten Staatsanwalt, zwei Staatsanwälten, einem Jugendanwalt und einer Jugendanwältin, einer Untersuchungsrichterin, 13 Untersuchungsrichtern sowie rund 20 Sachbearbeitenden und Kanzleimitarbeitenden. Während der Amtssitz der Staatsanwaltschaft und der Jugendanwaltschaft in Chur sind, 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 der Beschwerde (Art. 137 f. StPO-GR). Das Defizit wird vom Kanton getragen.

Weitere richterliche Behörden

Das Bundesrecht schreibt den Kantonen eine *paritätische Schlichtungsstelle für Streitigkeiten aus Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen* vor. Das kantonale Recht bestimmt, dass jeder Bezirk eine Schlichtungsstelle hat (Art. 1 GVVzOR). Sie besteht aus einem Vorsitzenden und je einer Vertretung von Mietern und Vermietern sowie je einer Stellvertretung (Art. 2 GVVzOR). Die Schlichtungsbehörde wird vom Bezirksgericht gewählt, wobei die Mieter- und Vermieterorganisationen ein Vorschlagsrecht für ihre Vertreter haben (Art. 3 GVVzOR). Die Kosten der Schlichtungsbehörde werden durch die Gemeinden gedeckt (Art. 5 Abs. 2 GVVzOR); sie belaufen sich hochgerechnet auf rund 500000 Franken pro Jahr.

Weiter schreibt das Bundesrecht auch für *Ansprüche aus dem Gleichstellungsgesetz* eine *Schlichtungsbehörde* vor. Die Regierung bezeichnet eine Person als Schlichtungsstelle für den ganzen Kanton und deren Stellvertretung (Art. 2 VVzGlG). Die Kosten trägt der Kanton.

3. Bundesrechtliche Reformen und Neuerungen

a) Allgemeine Reform der Justiz

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 und 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 sowie
- Erlass einer schweizerischen Zivilprozessordnung.

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 öffentlich-rechtlichen Bereich erfolgte bereits im Rahmen der (kantonalen) Justizreform 2. Die Umsetzung der Vorgaben hinsichtlich der 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.

Bei den parlamentarischen Beratungen der JStPO und der ZPO ergaben sich Verzögerungen, die den vom Bund erhofften und vorgesehenen Zeitplan nicht mehr realistisch erscheinen lassen. Diese Verzögerungen haben auch Auswirkungen auf die Kantone, da deren Umsetzungsarbeiten sichere Kenntnis über die bundesrechtlichen Vorgaben voraussetzen. Diese Um-

stände haben den Bund im Juli 2008 veranlasst, vom ursprünglichen Ziel einer Inkraftsetzung der Prozessordnungen auf den 1. Januar 2010 abzuweichen und ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2011 vorzusehen.

b) Vereinheitlichung des Strafprozessrechts

Gestützt auf die neue Zuständigkeit verabschiedete der Bundesrat am 21. Dezember 2005 seine Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts (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 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 Ende 2008 geplant.

Schweizerische Strafprozessordnung (StPO)

Die StPO will die Effizienz der Strafverfolgung verbessern sowie Rechtssicherheit und -gleichheit erhöhen. Die Kantone sind insbesondere durch die Verpflichtung auf das Staatsanwaltschaftsmodell betroffen, das auf die Funktion des Untersuchungsrichters verzichtet. Die damit verbundene Machtkonzentration bei der Staatsanwaltschaft wird durch verschiedene Massnahmen kompensiert, so etwa die Einrichtung eines Zwangsmassnahmengerichts und die Ausgestaltung der Verteidigungsrechte. Zudem ist die Staatsanwaltschaft für den Erlass von Strafmandaten bei Vergehen und Verbrechen zuständig; beim Übertretungsstrafrecht können die Kantone die Aufgabe auch einer Verwaltungsbehörde übertragen.

Weitere Neuerungen der StPO sind die Einführung eines ausgebauten Opportunitätsprinzips, Möglichkeiten der Verständigung zwischen Täter und Opfer, Möglichkeiten von Absprachen zwischen beschuldigter Person und Staatsanwaltschaft, die Stärkung der Verteidigungsrechte, der Ausbau gewisser Rechte des Opfers, die Erweiterung des prozessualen Zeugenschutzes und die Überwachung von Bankbeziehungen als neue Zwangsmassnahme.

Die Vereinheitlichung des Verfahrensrechts bedingt nicht zwingend eine Vereinheitlichung der gesamten Gerichtsorganisation. Diese bleibt daher gemäss Bundesverfassung grundsätzlich den Kantonen überlassen (Art. 123 Abs. 2 BV). Allerdings ist eine Vereinheitlichung des Verfahrens ohne ge-

wisse 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.

Die schweizerische StPO setzt voraus, dass die Kantone die entsprechenden Anpassungen im kantonalen Recht vornehmen und die nötigen Ausführungsbestimmungen erlassen, soweit sie vom Bundesrecht dazu ermächtigt oder verpflichtet sind.

Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (JStPO)

Die JStPO regelt die Verfolgung und Beurteilung von Straftaten, die von Jugendlichen unter 18 Jahren begangen wurden, sowie den Vollzug der getroffenen Entscheide. Sie ist als *lex specialis* ausgestaltet und enthält nur die von der StPO abweichenden Regelungen. Trotz der Rechtsvereinheitlichung soll den Kantonen grosse Gestaltungsfreiheit gewährt werden. Diese sollen weiterhin zwischen dem Jugendrichter- und dem Jugendanwaltsmodell wählen können. Ein wichtiges Anliegen ist die Beschleunigung der Verfahren. Die weitgehende Zulässigkeit des Strafbefehlsverfahrens und andere Regelungen sollen dazu beitragen. Zur Begünstigung der erziehenden Wirkung des Strafprozesses soll der oder die strafbare Jugendliche möglichst nur mit einer einzigen Amtsperson in Kontakt treten.

c) Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts

Am 28. Juni 2006 verabschiedete der Bundesrat seine Botschaft zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (BBl 2006 7221). Der Ständerat beriet die Vorlage im Juni 2007 als Erstrat; die Beratung im Nationalrat erfolgte im Juni dieses Jahres. Die Differenzbereinigung in beiden Räten und die Schlussabstimmungen sind für Ende 2008 geplant.

Auch bei der ZPO geht es um die Verbesserung der Effizienz der Gerichtsbarkeit sowie der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit. Angestrebt wird zu diesem Zweck zudem ein einfacher Zugang für die Rechtssuchenden zu den Gerichten. Der Entwurf übernimmt die anerkannten Grundsätze und bewährten 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. Die Vereinheitlichung bezieht sich nur auf das Verfahrensrecht; die Gerichtsorganisation bleibt Sache der Kantone.

Bis zum Inkrafttreten der ZPO haben die Kantone die nötige Anschlussgesetzgebung zu erlassen. Dabei geht es ebenfalls um das Festlegen der Zuständigkeiten und der Organisation sowie um den Erlass von Ausführungsbestimmungen, soweit das Bundesrecht die Kantone hierzu verpflichtet oder ermächtigt.

d) Weitere Reformprojekte

Mit Blick auf die Aufgaben der Kreise sind noch weitere Reformprojekte des Bundes zu erwähnen. So beschloss der Bundesrat am 28. Juni 2006 seine Botschaft zur *Totalrevision des Vormundschaftsrechts* (BBl 2006 7001). Mit der Änderung der Bestimmungen über den Erwachsenenschutz sowie des Personen- und Kindesrechts soll das Vormundschaftsrecht an die heutigen Verhältnisse und Anschauungen angepasst werden. Der Ständerat beriet die Vorlage im Herbst 2007 und folgte weitgehend den Anträgen des Bundesrats; die Beratung im Nationalrat ist für 2008 geplant. Um den beschränkten personellen Ressourcen der Kantone Rechnung zu tragen, soll das neue Erwachsenenschutzrecht erst nach 2011 in Kraft treten.

Die Revision will das Selbstbestimmungsrecht fördern und den Staat entlasten. Neben den inhaltlichen Neuerungen wird auch das Verfahren neu vom Bund geregelt. Weiter verpflichtet das Bundesrecht die Kantone, eine Fachbehörde einzurichten, die für alle Entscheide im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes zuständig ist. Die Kantone können die innere Organisation der Behörde regeln, die Spruchkörpergrösse bestimmen und festlegen, ob die Fachbehörde eine Verwaltungs- oder eine Gerichtsbehörde ist.

Auf Bundesebene läuft weiter das *Projekt eSchKG*, das den direkten elektronischen Geschäftsverkehr mit den Betreibungs- und Konkursämtern ermöglichen will. Die gesetzliche Grundlage im SchKG wird mittels einer indirekten Teilrevision im Rahmen der schweizerischen ZPO geschaffen und soll zusammen mit dieser in Kraft gesetzt werden. Dadurch werden die Betreibungsämter verpflichtet, elektronische Betreibungsgesuche entgegenzunehmen und in diesen Fällen eine elektronische Verlaufkontrolle zu ermöglichen. Die zwingende Umsetzung des Projekts hat einmalige Investitions- und jährliche Betriebskosten zur Folge, die teils pro Amt anfallen, teils von den Fallzahlen abhängig sind.

4. Politische Planung in Graubünden

Übergeordnete Ziele und Leitsätze des Grossen Rats für die Jahre 2009–2012

Im Rahmen der übergeordneten Ziele und Leitsätze für die Jahre 2009–2012 hat der Grosse Rat festgehalten, dass der Kanton Graubünden im Konkurrenzdruck gegenüber den Zentren und Agglomerationen nur bestehen kann, wenn er seine Gebietsstrukturen strafft (GRP 2007–2008, 408 f.). Nach Auffassung des Parlaments sind Gebietsreformen notwendig, da die existenten staatlichen Strukturen und Aufgabenorganisationen (Gemeinden, Zweckverbände, Regionalverbände, Bezirke, Kreise) wegen fehlender finanzieller und personeller Ressourcen nicht tauglich sind, um in den ländlichen Räumen eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen. Die bisherigen Reformbestrebungen sind fortzusetzen und zu intensivieren; dabei sind auch neue Ansätze zu prüfen, um das anvisierte Ziel innert nützlicher Frist zu erreichen. Die Umsetzung der schweizerischen Prozessordnungen soll für Anpassungen der kantonalen Justiz- und Behördenorganisation genutzt werden (Bericht KSS, S. 18 f.). Die öffentlichen Dienstleistungen sind effizient, einfach, rasch, kostengünstig und in guter Qualität zu erbringen; Verfahrensabläufe sind zu vereinfachen (Bericht KSS, S. 21).

Regierungsprogramm und Finanzplan für die Jahre 2009–2012

Im Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2009–2012 führt die Regierung aus, dass sie die Vorgaben des Grossen Rats in verschiedenen strategischen Absichten und Entwicklungsschwerpunkten umsetzen will. So sollen etwa die Zusammenschlüsse von Gemeinden gefördert werden, da sie eine nachhaltige Optimierung der Dienstleistungen und den effizienten Einsatz der immer knapper werdenden Mittel ermöglichen (Strategische Absicht 11, Entwicklungsschwerpunkt Bündner NFA – Gemeindestrukturen; B 2007–2008, 735). Hinsichtlich der Justiz enthält das Regierungsprogramm 2009–2012 folgende Aussage: «Die Umsetzung des Bundesrechts soll als Gelegenheit genutzt werden, um mittels Änderung der Zuständigkeiten bei der Strafverfolgung und der richterlichen Beurteilung sowie mittels Strukturreformen bei den erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichten eine wirksame und schlanke Organisation mit klaren territorialen Strukturen und optimalen Verfahrensabläufen ohne Doppelspurigkeiten zu erreichen.» (Strategische Absicht 16, Entwicklungsschwerpunkt Gerichte; B 2007–2008, 738). Die Massnahmen verfolgen das Ziel, die permanente Erreichbarkeit der Gerichte mit vollamtlicher Stellvertretung vor allem beim Präsidium und bei der Kanzlei zu gewährleisten und dadurch die Gerichtsorganisation zu optimieren. Der Grosse Rat hat diesen strategischen Absichten und Entwicklungsschwerpunkten im Juni dieses Jahres zugestimmt.

Kommissionsauftrag KJS betreffend strukturelle Überprüfung und Optimierung der Justizorganisation auf Bezirksebene

Im April 2008 reichte die Kommission für Justiz und Sicherheit einen Kommissionsauftrag betreffend strukturelle Überprüfung und Optimierung der Justizorganisation auf Bezirksebene ein. Damit soll die Regierung beauftragt werden, die Struktur und Organisation der Bezirksgerichte, des Vormundschaftswesens, der Betreibungs- und Konkursämter sowie der Kreisnotariate im Lichte der übergeordneten Rechtsentwicklung einer näheren Betrachtung zu unterziehen, dem Grossen Rat darüber Bericht zu erstatten und konkrete Vorschläge zu unterbreiten. Zu prüfen sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Bezirkseinteilung (Grösse der Gerichtssprengel, allenfalls territoriale Angleichung an Regionalverbände), die Stellvertreterregelung und das Wahlverfahren, inklusive die Amtsdauer. Die Zuweisung administrativer Zuständigkeiten soll dabei möglichst gebündelt an ein einziges Staatsorgan erfolgen. Im Rahmen der ebenfalls zu prüfenden Kantonalisierung der unteren Gerichte sind einheitliche Lösungen, etwa im Bereich der Vorsorge, anzustreben. Die KJS bezweckt mit ihrem Auftrag eine umfassende Überprüfung und Anpassung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, um zu vermeiden, dass die Gerichtsorganisation in kurzer Zeit einer weiteren Reform unterzogen werden muss. Die Ausgestaltung hat nach Auffassung der KJS mit Blick auf die künftigen Anforderungen auszufallen, damit die angepasste und optimierte Struktur nachher konsolidiert werden kann.

In ihrer Antwort teilt die Regierung die Einschätzung, dass der Prüfungsbedarf hinsichtlich der Justizorganisation den im Regierungsprogramm 2009–2012 erwähnten Aspekt der Struktur und Organisation der Bezirksgerichte übersteigt und auch die anderen im Auftrag erwähnten Bereiche beschlägt. In welcher Form die gründliche Prüfung aller Aspekte erfolgen soll und zu welchen Schlüssen diese führen wird, lässt die Regierung aber noch offen. Mit Blick auf die rechtssuchende Bevölkerung und die betroffenen Gerichtsmitglieder und Berufsgruppen bekräftigt die Regierung ihre Absicht, die Strukturreformen und das neue Verfahrensrecht nach Möglichkeit auf den gleichen Zeitpunkt in Kraft zu setzen. Aufgrund der politischen Vorgaben des Grossen Rats sowie des Regierungsprogramms 2009–2012 erklärte sich die Regierung bereit, den Kommissionsauftrag im Sinne der Erwägungen entgegenzunehmen.

Projekt «Bündner NFA»

Mit dem Projekt «Bündner NFA» will die Regierung den heutigen, mit grossen Mängeln behafteten Finanzausgleich durch ein einfacheres und grundlegend neues System ersetzen. Bis im Sommer dieses Jahres lief dazu ein breites Vernehmlassungsverfahren. Das umfassende Reformpaket hat ei-

nen gerechten Ausgleich zwischen reicheren und ärmeren Gemeinden sowie eine Stärkung der Gemeindeautonomie zum Ziel. Das neue System erhöht die Handlungsspielräume und die Leistungsfähigkeit sowohl der Gemeinden als auch des Kantons. Auch im Bereich der Aufgabenteilung führen die vorgeschlagenen Reformen zu mehr Transparenz und Effizienz. Heute werden zahlreiche Aufgaben im Verbund zwischen Kanton und Gemeinden erfüllt. Aufgabenverantwortung, Entscheidungskompetenzen, Ausführung, Finanzierung und Vollzugsaufsicht liegen oft nicht deckungsgleich in einer Hand, was zu administrativen Doppelspurigkeiten führt und mit Fehlanreizen verbunden ist. Diese Nachteile und Probleme der bestehenden Aufgaben- und Kompetenzverflechtungen treten insbesondere aus einer Gesamtsicht sehr deutlich zu Tage. Indem über 50 bisher gemeinsam erfüllte Aufgaben entweder den Gemeinden oder dem Kanton zugewiesen werden, baut das Projekt «Bündner NFA» Doppelspurigkeiten sowie gegenläufige Finanzströme ab. Von der grösseren Bürgernähe und höheren Effizienz profitieren die Einwohnerinnen und Einwohner, die Wirtschaft und die Politik.

Aufgrund der zeitlichen Vorgaben des Bundes bei der Umsetzung von StPO und ZPO verzichtete die Regierung darauf, die Überprüfung der Justizaufgaben innerhalb des Projekts «Bündner NFA» vorzunehmen. Dies bedeutete aber nicht, dass dessen Zielsetzungen auf dem Gebiet der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit nicht zu beachten wären; die Überprüfung sollte jedoch im Rahmen der Umsetzung von StPO und ZPO erfolgen. Die vorliegende Teilrevision der Kantonsverfassung 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.

III. Gründe für die Reform

Eine umfassende Neuordnung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit in Graubünden erfolgte durch die am 1. Januar 2001 in Kraft getretene Gerichtsreform 1. 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.

1. Handlungsbedarf aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben

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 kann im jetzigen Zeitpunkt noch offen gelassen werden. 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. Darüber hinaus sind offene Fragen oder «Lücken» in richterlicher Rechtsanwendung durch die Gerichte zu konkretisieren, soweit keine bundesrechtlichen Ausführungsbestimmungen bestehen.

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.

a) Strafprozessordnung

Die schweizerische 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 in diesem Bereich bei den Bezirksgerichten (Strafkammer oder Ausschuss); die Zuständigkeit hat sich bewährt.
- 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 Zuständigkeit umfasst sowohl die Untersuchung als auch den Erlass des Strafbefehls.

- Die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen können die Kantone an Verwaltungsbehörden 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 zulässig, die Kreisämter als Übertretungsstrafbehörde zu bezeichnen, obwohl es sich dabei (auch) um eine richterliche Behörde handelt. Wie bei den Vergehen und Verbrechen ist aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben auch bei Übertretungen die gleiche Behörde für die Strafuntersuchung und die Beurteilung mittels Strafbefehl zuständig (Art. 357 i.V.m. Art. 352 StPO).
- Die Verfolgung und Beurteilung von Straftaten nach kantonalem Recht ist vom Kanton zu regeln (vgl. Art. 1 StPO). Aus Transparenz- und Effizienzgründen ist die Anwendbarkeit der StPO anzustreben (vgl. BBl 2006 1127). Unter Berücksichtigung dieses Ziels soll das Verwaltungsstrafverfahren – wie im Bund – in einem separaten Erlass geregelt werden.
- Die selbständigen nachträglichen Entscheide der Gerichte fallen weder anzahl- noch bedeutungsmässig ins Gewicht.

Die StPO schreibt den Kantonen zwingend einen Wechsel des Strafverfolgungsmodells vor. Der Verzicht auf die Funktion des Untersuchungsrichters bedingt eine grundsätzliche Reorganisation der Staatsanwaltschaft in Graubünden. Die Reorganisation steht nicht direkt mit den richterlichen Aufgaben der Kreise im Zusammenhang und ist Teil der Umsetzung auf Gesetzesstufe. Hingegen hat die Antwort auf die Grundsatzfrage nach den richterlichen Aufgaben der Kreise Auswirkungen auf die Organisation der Staatsanwaltschaft. Da Art. 352 ff. StPO das ganze Strafbefehlsverfahren bei Vergehen und Verbrechen zwingend der Staatsanwaltschaft zuweist, hat das Bundesrecht weiter zur Folge, dass diese 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 erlassen und mitteilen muss. Die heutige Zuständigkeit der Kreise für die richterliche Beurteilung ist nicht mehr zulässig. Die Neuordnung führt bei der Staatsanwaltschaft 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.

b) Zivilprozessordnung

Die schweizerische ZPO regelt nicht nur das Verfahren für streitige Zivilsachen, sondern auch für die gerichtlichen Anordnungen der freiwilligen Gerichtsbarkeit und die gerichtlichen Angelegenheiten des Schuldbeitrags- 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 Entscheidungsverfahren 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 auf Antrag der klagenden Partei auch die Entscheidungskompetenz zu (Art. 209 ZPO).
- Beim ordentlichen Verfahren hat die ZPO keinen zwingenden organisatorischen Anpassungsbedarf zur Folge. Eine grundsätzliche Änderung der Zuständigkeit der Bezirksgerichte ist nicht angezeigt.
- Das Gleiche gilt für das vereinfachte Verfahren, das insbesondere bei zivilrechtlichen Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von 30000 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 nur hinsichtlich der Schlichtungsbehörde in Gleichstellungsfragen zwingend eine strukturelle Änderung zur Folge. Der Anpassungsbedarf ist politisch von untergeordneter Tragweite und im Zusammenhang mit den richterlichen Aufgaben der Kreise ohne Bedeutung.

2. Auswirkungen der zwingenden StPO-Vorgaben für Kreise und Gemeinden

Die zwingenden Vorgaben der StPO haben für die Kreise zur Folge, dass sie ihre bisherige Zuständigkeit für den Erlass von Strafmandaten bei Vergehen und Verbrechen verlieren; insgesamt handelt es sich dabei um jährlich rund 2750 Strafmandate (vgl. Darstellung 3, S. 465). Die Aufgabenverschiebung ist mit erheblichen finanziellen Auswirkungen verbunden, 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 auf rund 3.3 Millionen Franken oder fast die Hälfte der gesamten Einnahmen aus den Justizaufgaben der Kreise (vgl. Darstellung 6, S.471). Gleichzeitig entfallen jedoch die Ausgaben für die Untersuchungskosten der Staatsanwaltschaft; diese Reduktion ist in den folgenden Angaben nicht berücksichtigt, da sie nicht speziell erhoben und von den Kreisen nicht gesondert ausgewiesen worden ist. Die Nettoeinnahmen können auf rund 2.685 Millionen Franken geschätzt werden. Teilweise wird der Einnahmenausfall der Kreise zudem dadurch kompensiert, dass sich der Arbeitsaufwand verringert. Der damit verbundene Beschäftigungsumfang in den Kreisämtern (Präsidium, Kanzlei und Aktuariat) entspricht insgesamt fast 10 Stellen oder etwas mehr als einem Viertel des gesamten Beschäftigungsumfangs (vgl. Darstellung 5, S. 470). Hinsichtlich jährlicher Geschäftslast (Durchschnitt für die Jahre 2003–2007), jährlicher Einnahmenausfall (Durchschnitt für die Jahre 2004–2006) und Reduktion Arbeitsaufwand (in Stellenprozenten) sind die Kreise in unterschiedlichem Ausmass betroffen, wie die folgende Gegenüberstellung zeigt. Die Angaben beruhen auf den Ergebnissen einer Umfrage des DJSG bei den Kreisämtern im Herbst 2007.

| Kreis | Anzahl Fälle | Kreis- präsidium | Arbeitsaufwand | | Total | Einnahmen |
|-----------------|--------------|----------------------|----------------|--------------|------------|------------------|
| | | | Aktuariat | Kanzlei | | |
| Alvaschein | 48 | 10 | | 20 | 30 | 53 919 |
| Avers | 0 | 5 | | | 5 | 53 |
| Belfort | 10 | 3.5 | | 1.5 | 5 | 8 000 |
| Bergün | 6 | 2 | | | 2 | 5 400 |
| Bregaglia | 44 | 11.5 | 4 | 1 | 16.5 | 65 088 |
| Brusio | 16 | 5.5 | 4 | 10 | 19.5 | 14 100 |
| Cadi | 50 | 4 | 21 | | 25 | 56 667 |
| Calanca | 4 | 0.5 | | | 0.5 | 2 767 |
| Chur | 375 | 25 | 40 | 40 | 105 | 405 000 |
| Churwalden | 19 | 10 | | 5 | 15 | 20 467 |
| Davos | 110 | 20 | 40 | 30 | 90 | 105 305 |
| Domleschg | 69 | 6 | 15 | 5 | 26 | 75 276 |
| Fünf Dörfer | 124 | 20 | 5 | 15 | 40 | 127 567 |
| Ilanz | 56 | 5 | 15 | 5 | 25 | 58 933 |
| Jenaz | 30 | keine Angabe (k. A.) | | | | k. A. |
| Klosters | 37 | 2.5 | 7 | 7 | 16.5 | 18 000 |
| Küblis | 15 | 2 | | | 2 | 14 233 |
| Lumnezia/Lugnez | 9 | 2.5 | 5 | | 7.5 | 6 753 |
| Luzein | 3 | 3 | | | 3 | 6 735 |
| Maienfeld | 57 | 10 | | 7.5 | 17.5 | 66 842 |
| Mesocco | 65 | 5 | | 22.5 | 27.5 | 61 667 |
| Oberengadin | 215 | 11 | 15 | 25 | 51 | 161 000 |
| Poschiavo | 32 | 12 | 6 | | 18 | 37 800 |
| Ramosch | 28 | 2.5 | 5 | | 7.5 | 17 258 |
| Rhäzüns | 79 | 5 | 5 | | 10 | 79 691 |
| Rheinwald | 41 | 3.5 | | | 3.5 | 94 272 |
| Roveredo | 741 | 45 | | 97.5 | 142.5 | 1 247 889 |
| Rueun/Ruis | 11 | 5 | | 4.5 | 9.5 | 17 444 |
| Safien | 0 | 0 | | | 0 | 0 |
| Schams | 87 | 15 | | | 15 | 82 133 |
| Schanfigg | 25 | 16 | | 5 | 21 | 20 360 |
| Schiers | 28 | 13 | | | 13 | 28 560 |
| Seewis | 6 | 2.5 | | | 2.5 | k. A. |
| Suot Tasna | 28 | 5 | 11 | | 16 | 23 392 |
| Surses | 90 | 20 | 20 | 20 | 60 | 110 700 |
| Sur Tasna | 35 | 5 | 10 | | 15 | 31 017 |
| Thusis | 86 | 10 | 10 | 25 | 45 | 83 333 |
| Trins | 35 | 2.5 | 13 | 8 | 23.5 | 45 027 |
| Val Müstair | 25 | 7.5 | | 20 | 27.5 | 22 000 |
| Total | 2 740 | 330.5 | 251 | 374.5 | 956 | 3 274 649 |

Darstellung 7: Geschäftslast, Arbeitsaufwand und Einnahmen der Kreise durch Strafmandatsverfahren bei Vergehen und Verbrechen

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 2.5 Millionen Franken (je nach Personalabbau in den Kreisämtern und Umfang der Untersuchungskosten). Ausgehend vom heutigen Arbeitsaufwand und den Einnahmen einerseits sowie den verbleibenden Aufgaben andererseits ist es ausgeschlossen, dass die Einnahmefälle 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.

3. Kantonalrechtlicher Handlungsbedarf

Auf den Handlungsbedarf im Bereich der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit aufgrund der politischen Vorgaben des Grossen Rats und des Regierungsprogramms 2009–2012 wurde bereits hingewiesen, so dass an dieser Stelle auf weitere Ausführungen dazu verzichtet werden kann.

Gemäss den Angaben des Kantonsgerichts als Aufsichtsbehörde hat sich die seit 2001 geltende Neuordnung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit grundsätzlich bewährt. In einzelnen Bereichen habe sich die heutige Organisation bzw. Zuständigkeitsordnung jedoch als nicht zweckmässig erwiesen. Dieser Punkt wird auch im bereits erwähnten Kommissionsauftrag der KJS aufgegriffen. Als unbefriedigend wird in der Praxis insbesondere die Zuständigkeitsordnung im Bereich des Befehlsverfahrens und der Urteilstreckung sowie der freiwilligen Gerichtsbarkeit beim Sachenrecht beurteilt. So wurde bereits vor zehn Jahren im Rahmen der Gerichtsreform 1 von der damaligen Expertenkommission festgehalten, dass die Kreispräsidenten mit den sehr oft schwierigen Sachverhalten und anspruchsvollen Rechtsfragen Mühe bekundeten, weil ihnen wegen der geringen Fallzahlen die erforderliche Erfahrung und die spezifischen Rechtskenntnisse zum Teil fehlten (Reform der bündnerischen Gerichtsorganisation 1998, S. 56 und 60; vgl. auch B 1999–2000, Heft Nr. 2, S. 91). Problematisch sei die heutige Zuständigkeitsordnung weiter für die schwierigen Fälle der freiwilligen Gerichtsbarkeit im Erbrecht, da die Kreispräsidenten bei anspruchsvollen Tat- und Rechtsfragen erfahrungsgemäss Mühe bekundeten, weil ihnen wegen der geringen Fallzahlen die erforderliche Erfahrung und die spezifischen Rechtskenntnisse zum Teil fehlten (a.a.O., S. 58 und 60).

Ein kantonalrechtlicher Handlungsbedarf ergibt sich weiter wegen der Aufhebung der kantonalen StPO. Die StPO-GR enthält – entgegen des Erlassstitels – nicht nur Bestimmungen über das Strafverfahren, sondern auch

über das kantonale Strafrecht, über das Verwaltungsstrafverfahren und über den Straf- und Massnahmenvollzug. Diese Aspekte sollen materiell überprüft und in anderen Erlassen geregelt werden.

Schliesslich besteht aufgrund verschiedener parlamentarischer Vorstösse zumindest ein indirekter Handlungs- oder Prüfungsbedarf hinsichtlich der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit. Zu erwähnen sind insbesondere die folgenden Vorstösse:

- 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 Aufenthaltbewilligung (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.
- 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 dem Justizvollzugsgesetz bei 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. 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 Strafverfolgung ermöglichen muss, ohne die berechtigten Interessen der privaten Verfahrensbeteiligten zu verletzen. Effiziente Strafverfolgung bedeutet nicht eine Übermacht des staatlichen Verfolgungsapparats, 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 diesen Anforderungen an die Führung und den Kanzleibetrieb sind in Bezug auf die räumliche Organisation ebenso 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.

IV. Werdegang der Vorlage

1. Vorgehen

a) Grundsatz

Wie bereits erwähnt, beabsichtigte der Bundesrat bis Mitte dieses Jahres, die neuen schweizerischen Prozessordnungen auf den 1. Januar 2010 in Kraft zu setzen. Erst Anfang Juli 2008 teilte die Vorsteherin des EJPD mit, dass die Verzögerungen bei den parlamentarischen Beratungen der JStPO und der ZPO den Bund veranlassen, von diesem Ziel abzuweichen und die Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2011 vorzusehen. Das Vorgehen des Kantons Graubünden zur Umsetzung von StPO und ZPO beruht verständlicherweise auf den ursprünglichen zeitlichen Vorgaben des Bundes. 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:

- Grundsatzfrage der richterlichen Aufgaben der Kreise (Teilrevision Kantonsverfassung zur Aufgabenentflechtung bei der Justiz): Möglichst rasch soll zunächst vom Grossen Rat und den Stimmberechtigten 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.
- Überprüfung der Bezirkseinteilung und der Strukturen der Bezirksgerichte (Teilrevision Kantonsverfassung 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.

Die jetzt bekannt gegebene Verschiebung der Inkraftsetzung um ein Jahr führt die Regierung zu keiner anderen Beurteilung. Denn 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 auf Gesetzesstufe gefährdet ist. Bei einem Zusammenfassen der

Verfassungsänderung und der gesetzlichen Umsetzung hätte dies zur Folge, dass die gesamten Anpassungen der kantonalen Gesetzgebung an die StPO und die ZPO für beide Varianten vorbereitet werden müssten. Nach Auffassung der Regierung wäre ein solches Vorgehen verfahrensökonomisch unsinnig und weder für das Parlament und die Stimmberechtigten noch die Verwaltung zumutbar.

Im Übrigen wird die Beurteilung der Grundsatzfrage durch den Grossen Rat und die Stimmberechtigten durch das von der Regierung beschlossene Vorgehen nicht beeinträchtigt. Denn die Vorstellungen der Regierung für die künftige Ausgestaltung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit im Kanton Graubünden sind bereits soweit konkretisiert, wie dies für die politische Beurteilung der Grundsatzfrage notwendig ist. Aus diesem Grund enthält die vorliegende Botschaft auch Ausführungen beispielsweise zur künftigen Ausgestaltung der Schlichtungsbehörden. Diese Ausführungen dienen der Konkretisierung und Verdeutlichung der Grundsatzfrage, bilden aber nicht den Gegenstand der parlamentarischen Diskussion und Beschlussfassung. Diese erfolgt im Rahmen der kommenden Vorlage über die gesetzliche Umsetzung.

b) Abgrenzungen und Koordination mit anderen Projekten

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 wie das Kreisnotariat, das Vormundschaftswesen oder das Betreibungs- und Konkurswesen, 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 ferner hinsichtlich anderer den Kreisämtern vom kantonalen Recht zugewiesenen Verwaltungsaufgaben wie die Erteilung von Bewilligungen für Unterhaltungslosterien oder der Entgegennahme von Schadensmeldungen und die Schadensschätzung bei Elementarschäden (Art. 3 Abs. 1 lit. a Gesetz über das Lotteriewesen [BR 935.450] bzw. Art. 7 und 12 Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Vergütung nicht versicherbarer Elementarschäden [BR 835.110]).

Vormundschaftswesen (Vormundschaftsbehörde und Amtsvormundschaft):

Das Vormundschaftsrecht wird zurzeit einer Totalrevision unterzogen. Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht des Bundes (BBl 2006 7001), das voraussichtlich im Herbst dieses Jahres vom Nationalrat als Zweitrat behandelt wird, hat erhebliche Auswirkungen auf die heutige innerkantonale

Zuständigkeitsordnung. Aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Zusammensetzung der Vormundschaftsbehörde als interdisziplinäre Fachbehörde lässt sich bereits heute vermuten, dass eine Lösung auf Kreisebene wohl nicht mehr möglich sein wird, obwohl zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Angaben darüber gemacht werden können, auf welcher Ebene die Fachbehörden organisiert werden sollen. Im Rahmen ihrer Antwort auf die Anfrage Caviezel (Pitasch) betreffend künftige Zusammensetzung der Vormundschaftsbehörden in Graubünden (GRP 2007–2008, 579) hat die Regierung das geplante Vorgehen skizziert. Die Anpassung des kantonalen Rechts soll in einem separaten Projekt unter Einbezug der Betroffenen erfolgen; die künftige Zuständigkeit für das Vormundschaftswesen wird in diesem Zusammenhang unter Berücksichtigung der Grundsätze gemäss «Bündner NFA» zu diskutieren sein.

Betreibungs- und Konkurswesen

Nach Auffassung des Kantonsgerichts als Aufsichtsbehörde hat sich die seit 2001 geltende Teilung von Betreibungs- und Konkursämtern wegen des unbefriedigenden und komplizierten Ablaufs nicht bewährt. In ihrem bereits erwähnten Kommissionsauftrag teilt die KJS diese Auffassung. Die Zusammenlegung von Betreibungs- und Konkursamt ist jedoch unabhängig von der hier behandelten Grundsatzfrage zu thematisieren. Dies soll mit Blick auf das eSchKG-Projekt des Bundes zur Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs mit den Betreibungsämtern in einem separaten Projekt unter Einbezug der Betroffenen erfolgen. In diesem Rahmen wird auch die künftige Zuständigkeit für das Betreibungs- und Konkurswesen unter Berücksichtigung der Grundsätze für die Aufgabenzuweisung gemäss «Bündner NFA» zu diskutieren sein.

Kreisnotariat

Das Kreisnotariat trägt zur dezentralen notariellen Grundversorgung in Graubünden bei und war beim Erlass eines Notariatsgesetzes Gegenstand einer ausführlichen parlamentarischen Beratung (GRP 2004–2005, 541 ff.). Nachdem der Grosse Rat im Oktober 2004 der Beibehaltung deutlich zugestimmt hat, sieht die Regierung im jetzigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit für eine entsprechende Änderung, obwohl durchaus auch Gründe für die Abschaffung des Kreisnotariats sprechen. Eine solche wäre aber im Rahmen des Notariatsrechts zu prüfen.

Verwaltungsstrafverfahren und kantonales Strafrecht

Aufgrund der Aufhebung der kantonalen StPO-GR sind die Bereiche des Verwaltungsstrafverfahrens und des kantonalen Strafrechts umfassend zu überprüfen und neu zu regeln. Die Vorarbeiten erfolgen in einem sepa-

raten Projekt, da die Kreise und Gemeinden davon nicht betroffen sind. Die entsprechenden Erlasse sollen jedoch im Hinblick auf die parlamentarische Beratung in die Botschaft der Regierung zur Umsetzung von StPO und ZPO auf Gesetzesstufe integriert werden. Die Zuständigkeit der Kreise für den Erlass eigener strafrechtlicher 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.

2. Vernehmlassungsverfahren

a) Vorschlag der Regierung

Die Regierung nahm den Vorschlag des Departements für eine Teilrevision der Kantonsverfassung am 11. März 2008 zur Kenntnis und ermächtigte das DJSG gleichzeitig, zum Entwurf ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen (Prot. Nr. 268). Von Ende März bis Ende Juni konnten sich alle interessierten Organisationen, Personen und Gruppierungen zum Vorschlag der Regierung äussern. Bis Mitte Juli 2008 gingen rund 160 Stellungnahmen ein.

Da die Regierung überzeugt ist, dass ein Festhalten an der heutigen Organisation wegen der Mehrkosten für die Gemeinden nur eine kurzfristige Lösung darstellen würde, sah ihr Vorschlag eine Neuordnung der erstinstanzlichen Zivil- und Straferichtbarkeit vor, um die zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben der StPO und deren Auswirkungen für die Kreise und Gemeinden aufzufangen. Mit der Teilrevision der Kantonsverfassung ging es um eine möglichst rasche Beantwortung der Grundsatzfrage, ob die richterlichen Aufgaben der Kreise künftig den Bezirksgerichten (Zivilrecht) und der Staatsanwaltschaft (Strafrecht) übertragen werden sollen. Mit der Aufhebung von Artikel 54 Ziffer 3 der Kantonsverfassung sollte dafür die verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden. Der Vorschlag der Regierung hielt an den Kreisen als Wahlkreis für den Grossen Rat und als politische Verwaltungskörper fest. Er bezweckte eine klare Trennung von Justiz und Politik auf Kreisebene und eine Aufgabenentflechtung im Bereich der Justiz im Sinn des Projekts «Bündner NFA». Die vorgeschlagene Übertragung der richterlichen Aufgaben der Kreise bildete nach Auffassung der Regierung die Voraussetzung, dass die Finanzierung der Justiz künftig zu 100 Prozent durch den Kanton erfolgt.

b) Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die Auswertung der Vernehmlassungsantworten zeigt, dass der Vorschlag der Regierung sehr unterschiedlich aufgenommen wird. Bei den im Grossen Rat vertretenen Parteien, beim Kantonsgericht, beim Bündner Anwaltsverband und bei den Dachorganisationen der Wirtschaft Graubünden stösst der Vorschlag auf Zustimmung, während die Kreise ihn mit einer Ausnahme ablehnen. Bei den Gemeinden zeigt sich ein uneinheitliches Bild; während sich eine Mehrheit (vorwiegend kleinere Gemeinden) für die Minimalvariante aussprechen, stimmt eine Minderheit (vorwiegend grössere Gemeinden) dem Vorschlag der Regierung zu.

Das von der Regierung vorgeschlagene gestaffelte Vorgehen, die Beschränkung auf den richterlichen Bereich und das Festhalten an den Kreisen stossen in der Vernehmlassung mehrheitlich auf Zustimmung. Allerdings sprachen sich zahlreiche Gemeinden für eine Abschaffung der Kreise aus. Ebenfalls mehrheitlich gutgeheissen werden der Grundsatz einer Aufgabenteilung im Justizbereich, die Finanzierung der Justiz durch den Kanton sowie der Verzicht auf eine Kompromisslösung zwischen dem Vorschlag der Regierung und der Minimallösung im Sinn einer Beschränkung auf die bundesrechtlich nötigen Anpassungen.

Parteien und Verbände

Von den Parteien haben sich BDP, CVP, EDU, FDP und SP an der Vernehmlassung beteiligt.

Die BDP Graubünden begrüsst es sehr, dass die Vor- und Nachteile für einen Grundsatzentscheid offen aufgeführt würden und auf eine Salomitaktik verzichtet werde. Nach Auffassung der BDP müssten sich Strukturen immer den gewandelten Erfordernissen und Bedürfnissen anpassen und dürften nicht Selbstzweck sein. Niemand fordere heute eine Pferdepост, nur weil es eine solche schon vor Jahrhunderten gegeben habe. Die Aufgabenteilung und die Gewaltentrennung von Justiz und Politik entsprächen einer logischen Fortsetzung des Weges, der mit der Gerichtsreform 1 und der Totalrevision der Kantonsverfassung eingeschlagen worden sei. Der Vorschlag der Regierung bilde die Voraussetzung für eine klar strukturierte und effiziente Justiz. Sehr wichtig für die BDP Graubünden sei die zugesicherte dezentrale Aufgabenerfüllung; sie erwarte von der Regierung die Erhaltung der Arbeitsplätze in den Regionen und nötigenfalls die Übernahme der Mitarbeitenden der Kreise im Rahmen einer Neustrukturierung.

Die CVP unterstützt die klare Trennung von politischen Aufgaben und Justizaufgaben. Gerichtsbehörden mit wenig Erfahrung in der Rechtsprechung seien der Rechtssicherheit wenig dienlich. Eine nur teilweise Entflechtung der Justizaufgaben werde abgelehnt. Die Partei fordere eine

sozialverträgliche Umsetzung der Reform. Bei der regionalen Abstützung erachte sie flankierende Massnahmen für nötig (z.B. Schaffung Zweigstellen der Staatsanwaltschaft im Puschlav oder im Misox sowie Einteilung der Vermittlungsämter). Eine Übertragung von Gemeindeaufgaben an die Kreise hält die CVP für illusorisch, da für überkommunale Aufgaben der Trend in Richtung Gemeindefusionen bzw. Regionalverbände gehe. Für eine gute regionale Vertretung sei an den Kreisen als Wahlsprengel für den Grossen Rat festzuhalten. Allerdings sollte eine vertiefte Diskussion über eine allfällige Gebietsreform auf allen Ebenen (Gemeinde bis Bezirk) geführt werden.

Die EDU unterstützt das Festhalten an der bisherigen Struktur, obschon dies für die Gemeinden zu einer finanziellen Mehrbelastung führe, da die Gemeinden von den Kosten der Zivilgerichtsbarkeit entlastet würden.

Das strategische Ziel einer Übertragung der Justizaufgaben von den Kreisen auf die Staatsanwaltschaft bzw. die Bezirksgerichte ist innerhalb der FDP unbestritten. Für die Partei sei dies ein notwendiger Schritt, um die Qualität der Rechtsanwendung im Kanton zu steigern und das Gerichtswesen für die kommenden Jahrzehnte auf eine tragfähige Struktur zu stellen. Nach Auffassung der FDP sollten die Vermittler eine lokal verankerte Institution bleiben. Ferner schein es angebracht, in der Mesolcina einen weiteren Stützpunkt der Staatsanwaltschaft aufzubauen. Wegen des Einflusses der Justizreform auf die generelle Reform des Staatswesens verlangt die FDP von der Regierung mehr Klarheit über den künftigen Staatsaufbau. Zentral sei für sie die Schaffung von grösseren und damit stärkeren Gemeinden einerseits und die Beibehaltung des Kreises als Wahlsprengel für den Grossen Rat andererseits.

Die SP Graubünden ist mit der Zielsetzung der Reform zur neuen Ausgestaltung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit einverstanden. Hingegen lehne sie die Stossrichtung der anderen Projekte der «Bündner NFA» ab. In diesem Zusammenhang ist die SP der Meinung, dass zuerst eine Strukturreform (Gemeinden, Kreise, Bezirke, Regionalverbände) und erst anschliessend eine Reform der Finanzausgleichsströme sowie der Aufgabenverteilung stattfinden sollten.

Der Bündnerische Anwaltsverband begrüsst die vorgeschlagene Revision ausdrücklich und erachtet es als sinnvoll, dass diese zuerst auf den richterlichen Bereich beschränkt bleibe.

Der Verband bündnerischer Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten lehnt den Vorschlag der Regierung ab; die Begründung des Verbands wird bei den Kreisen ausgeführt. Der Verband spricht sich für eine Variante «Kreise» aus, d.h. ein Festhalten an der bisherigen Organisation und eine Beschränkung der Umsetzung auf das bundesrechtlich Notwendige. Weiter werde beantragt, die in Strafmandaten bei Vergehen und Verbrechen ausgefallten Geldstrafen und Bussen an diejenigen Kreise fallen zu lassen, wo die

Delikte begangen wurden. Der Verband sei nach wie vor kooperativ und offen für Lösungsvorschläge, die nicht einseitig zu Lasten der Kreise gingen.

Der Verband der Kreisnotare bemängelt, dass wiederum eine Vorlage zur Diskussion stehe, welche eine Zentralisierung im Kanton mit Aushöhlung der regionalen Kompetenzen zur Folge habe. Dagegen werde sich der Verband zur Wehr setzen. Er unterstütze die Anträge des Kreispräsidenten-Verbands.

Die Dachorganisationen der Wirtschaft Graubünden betrachten den Vorschlag im Licht der unumgänglichen Neuordnung der bündnerischen Staatsstrukturen, insbesondere dem Abbau von Staatsebenen. Im Sinn einer ersten Massnahme sei es richtig, die Umsetzung von StPO und ZPO zum Anlass zu nehmen, die Aufgabenverteilung innerhalb des Kantons neu zu regeln. Die Vereinfachung der Zuständigkeitsordnung und die Übertragung an die Bezirksgerichte seien auch zur Professionalisierung zweckmässig. Die Reorganisation bilde die unabdingbare Voraussetzung für weitere Strukturveränderungen bei der Aufgabenzuteilung auf die verschiedenen Staatsebenen.

Kantonsgericht

Das Kantonsgericht als Aufsichtsbehörde über die Organe der Zivil- und Strafrechtspflege begrüsst den Vorschlag der Regierung. Die Konzentration der Justizaufgaben auf Bezirksebene und die klare Trennung von Justiz und Politik entspreche 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. Hingegen seien auch Gebiete der freiwilligen Gerichtsbarkeit, insbesondere der Vormundschaftsbereich, das Kreisnotariat, das Betreibungs- und Konkurswesen sowie die Bezirkseinteilung miteinzubeziehen, da eine sich sonst in Kürze abzeichnende vierte Gerichtsreform nicht zumutbar wäre.

Bezirke/Regionalverbände

Von den vier Bezirksgerichten, die eine Stellungnahme eingereicht haben, unterstützen drei den Vorschlag der Regierung (Maloja, Plessur, Surselva). Das Bezirksgericht Bernina spricht sich für eine Übertragung der zivilrechtlichen Aufgaben der Kreise an die Bezirke aus; die Untersuchung und Beurteilung von allen Übertretungen seien hingegen den Kreisen zu belassen bzw.

zu übertragen. Auch auf diese Weise erfolge eine Aufgabenentflechtung, mit der die Identifikation der Randregionen mit dem Staat erhalten bleibe.

Die Region Mesolcina unterstützt den Vorschlag einer Arbeitsgruppe aus dem Tal. Diese halte sowohl das Festhalten an der bisherigen Organisation als auch den Vorschlag der Regierung für unzweckmässig. Den Kreisen seien die bisherigen richterlichen Zuständigkeiten zu belassen, soweit dies bundesrechtlich zulässig sei. Um den bundesrechtlich bedingten Wegfall zu kompensieren, seien ihnen die Beurteilung aller Übertretungen zu übertragen, die heute von kantonalen oder kommunalen Ämtern geahndet würden. Der Vorschlag der Regierung, die Finanzierung der Bezirksgerichte, Schlichtungsbehörden sowie der unentgeltlichen Rechtspflege dem Kanton zu übertragen, sei beizubehalten. Unabhängig von der Aufgabenzuweisung sei im Übrigen eine Ausstelle der Staatsanwaltschaft in der Mesolcina zu schaffen.

Die Gemeindepräsidenten-Konferenz Prättigau unterstützt grossmehrheitlich den Vorschlag der Regierung, erachtet das eingeschlagene Tempo jedoch als zu forsch. Den Betroffenen sei genügend Zeit einzuräumen, um sich auf die Veränderungen einstellen zu können. Zudem werde erwartet, dass die Kreise weiterhin mit Einnahmen aus den wegfallenden Strafmandaten alimentiert würden, damit deren Defizit in vergleichbarem Rahmen bleibe. Sie gehe davon aus, dass die sozialverträgliche Ablösung kein Lippenbekenntnis sei und in Härtefällen adäquate Lösungen angestrebt würden.

Für die Region Surselva ist der geplante Ausbau des Untersuchungsrichteramts Ilanz im Vergleich zu den übrigen Ämtern unausgewogen und nicht nachvollziehbar. Dies sei eine krasse Benachteiligung der Surselva, die in dieser Form nicht akzeptiert werden könne und einer sozialverträglichen Umsetzung der Reform entgegen stehe.

Kreise

Von den 39 Kreisen spricht sich einzig der Kreis Chur für den Vorschlag der Regierung aus, 31 Kreise lehnen ihn ab und sieben Kreise haben auf das Einreichen einer Stellungnahme verzichtet. Gegen den Vorschlag der Regierung werden insbesondere folgende Gründe vorgebracht:

- Kreise arbeiten kostengünstig, rasch, kompetent, effizient und ohne jegliche Beanstandungen;
- Kreise sind historisch gewachsen und haben grosse Akzeptanz in der Bevölkerung;
- Kreispräsident/-in sei Vertrauensperson, Ansprechperson und Ombudsstelle;
- Vorschlag führt zur Abschaffung, da viele Kreise keine Aufgaben mehr hätten;
- Abschaffung hätte Identifikationsverlust und zusätzliche Entfremdung mit dem Gemeinwesen zur Folge;

- Fortbestand liegt im gesellschaftlichen, kulturellen und föderalistischen Interesse;
- Bürgernähe der Kreise erlaubt, zahlreiche Streitigkeiten im persönlichen Gespräch zu bereinigen;
- Kenntnis der lokalen Gegebenheiten und Pflege der verschiedenen Amtssprachen;
- richterliche Beurteilung durch eine vom Volk gewählte Person statt durch anonyme Verwaltungsangestellte;
- dezentrale Arbeitsplätze und Erhalt juristischer Fachkompetenz in Randregionen;
- Festhalten an Laienrichtern mit gesundem Menschenverstand in der Strafgerichtsbarkeit;
- Probleme hinsichtlich Personalpolitik und Büroraumplanung wegen angekündigten Reorganisationen im Vormundchaftswesen bzw. Konkurs- und Betreibungsamt;
- Vorschlag der Regierung führt zu Mehrkosten.

Hinsichtlich der künftigen Ausgestaltung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit vertreten die Kreise unterschiedliche Positionen:

- 24 Kreise unterstützen die Anträge des Verbandes, wonach sich die Anpassung an StPO und ZPO auf das bundesrechtlich Notwendige beschränken und die Einnahmen aus Bussen und Geldstrafen weiterhin an die Kreise fließen sollen.
- Die italienischsprachigen Kreise sprechen sich gegen eine Finanzierung oder Subventionierung der Kreise durch den Kanton aus und schlagen stattdessen vor, den Wegfall der Strafmandate bei Vergehen und Verbrechen durch die Zuständigkeit für die Beurteilung aller Übertretungen zu kompensieren.
- Während ein Kreis den Vorschlag der Regierung unterstützt, spricht sich ein anderer für einen regionalen Zusammenschluss von Kreisen aus, um trotz Aufwandreduktion und Einnahmehausfall eine optimale Kanzleiorganisation sicherstellen zu können.

Gemeinden

Insgesamt haben fast 100 Gemeinden eine Stellungnahme eingereicht; davon sprechen sich zwei Drittel für ein Festhalten an der bisherigen Organisation und ein Drittel für den Vorschlag der Regierung aus. Hinsichtlich der künftigen Ausgestaltung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit vertreten die Gemeinden unterschiedliche Positionen:

- Rund 30 Gemeinden unterstützen die Stellungnahme des Verbandes bündnerischer Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten und sprechen sich für ein Festhalten an der bisherigen Organisation und gleichzeitige Finanzierung durch den Kanton aus.
- Rund 15 Gemeinden aus dem Bergell und des Misox unterstützen den Vorschlag der Arbeitsgruppe Mesolcina, wonach die Kreise neben den verbleibenden heutigen Aufgaben künftig für die Beurteilung aller Übertretungen zuständig sein sollen.
- Eine Gemeinde schlägt vor, die strafrechtlichen Aufgaben der Kreise auf die Staatsanwaltschaft zu übertragen, den Kreisen hingegen zumindest vorläufig die zivilrechtlichen Aufgaben zu belassen.

Hinsichtlich der dezentralen Ausgestaltung der Staatsanwaltschaft fordern die Gemeinden in der Surselva einen gerechteren Stellenausbau der Aussenstelle in Ilanz und die Gemeinden des Calancats und des Misox die Schaffung einer Aussenstelle in der Mesolcina.

c) Beurteilung der einzelnen Vorschläge

Die Regierung hat die zahlreichen Vorschläge und Anregungen aus dem Vernehmlassungsverfahren mit Interesse zur Kenntnis genommen und geprüft. Verschiedenen Anliegen kann sie nicht Folge leisten, obwohl sie einigen Verständnis entgegenbringen kann.

Zuweisung Geldstrafen und Bussen aus Vergehen und Verbrechen an Kreise

Da die zwingenden Vorgaben des Bundesrechts den Kreisen sämtliche Aufgaben im Zusammenhang mit den Strafmandaten in leichten Fällen von Vergehen und Verbrechen entzieht, muss die Zuweisung der mittels Strafbehelfsverfahren ausgefallten Geldstrafen und Bussen bei Vergehen und Verbrechen an die Kreise als Subventionierung zwecks Strukturhaltung bezeichnet werden. Zu einer solchen Lösung kann die Regierung nicht Hand bieten, da sie den Zielen und Grundsätzen des Regierungsprogramms und des Staatshandelns zuwiderlaufen würde. Die Forderung wird sogar von mehreren Kreisen als «unhaltbar» beurteilt; das Zusammenfallen von Arbeitsaufwand und Einnahmen sei «ethisch und politisch richtig». Die Forderung könnte den Eindruck erwecken, dass es den Kreisen «mehr um die Einnahmen als die damit verbundenen Aufgaben» ginge.

Finanzierung der Justiz durch Kanton ohne Reform im Rahmen «Bündner NFA»

Bei der Finanzierung der Justiz geht es insbesondere um das Defizit der Bezirksgerichte, die Kosten für die Schlichtungsstellen in Miet- und Pachtfragen sowie die Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege. Daneben stellt sich aber auch die Frage, ob der Kanton ebenso ein Defizit aus den richterlichen Aufgaben der Kreise tragen sollte.

Das Projekt «Bündner NFA» bezweckt u. a. die Entflechtung von Verbundaufgaben; diese sollen entweder dem Kanton oder den Gemeinden zugewiesen werden. Die finanzielle Verantwortung für eine Aufgabe hat aber nach Möglichkeit auch mit einer entsprechenden Gestaltungsfreiheit einherzugehen. Wird auf eine Übertragung der richterlichen Aufgaben der Kreise auf die Staatsanwaltschaft bzw. die Bezirksgerichte verzichtet, erfolgt auch keine Aufgabenentflechtung im Justizbereich. Eine blosser Änderung in der Finanzierung ohne Veränderungen in der Organisation widerspräche jedoch einem Grundanliegen des Projekts «Bündner NFA», so dass die Regierung einem solchen Anliegen nicht zustimmen kann.

Eine Übernahme des Kreisdefizits, wie sie in der Vernehmlassung von verschiedenen Seiten verlangt wird, stösst auch bei verschiedenen Kreisen auf Ablehnung. Sie befürchten eine Schwächung der Kreise als Selbstverwaltungskörper mit eigener Autonomie. Eine solche Lösung steht für die Regierung nicht zur Diskussion.

Beurteilung aller Übertretungen durch die Kreise

Das kantonale Recht sieht in verschiedenen Erlassen die Zuständigkeit von kantonalen und kommunalen Verwaltungsstellen zum Untersuchen und Beurteilen von Übertretungen vor. Die Zweckmässigkeit einer Übertragung an die Kreise müsste eigentlich für jedes Sachgebiet gesondert untersucht werden, was den Rahmen der vorliegenden Botschaft jedoch sprengen würde. Die Regierung lehnt den Vorschlag insbesondere aus folgenden Gründen ab:

- Der Vorschlag macht verfahrensmässige Neuerungen rückgängig, die vor weniger als fünf Jahren eingeführt worden sind und sich bewährt haben. So wurde beispielsweise für gewisse leichte Übertretungen ein Ordnungsbussenverfahren eingeführt (z. B. Jagd- und Fischerei, Nichtraucherschutz), um eine unnötige Kriminalisierung zu vermeiden.
- Für verschiedene Bereiche – beispielsweise hinsichtlich Gewässerschutz oder Umweltschutz – fehlt den Kreispräsidentinnen und -präsidenten in der Regel das nötige Fachwissen zur sachgerechten Beurteilung der Übertretungen. Der Beizug von Experten verlängert und verteuert jedoch die entsprechenden Verfahren.

- Die Beurteilung der leichten Fälle von Strassenverkehrsverletzungen erlaubt zwar durch die Anzahl eine bessere Auslastung einzelner Kreisämter, vermag aber die richterliche Erfahrung durch die Strafmandate bei Vergehen und Verbrechen nicht wettzumachen. Zudem fallen diese Fälle ebenfalls nicht gleichmässig in allen Kreisen an; das Schwergewicht liegt auch hier entlang der A13 und einzelner Hauptstrassen.
- Dass sich aus der Konzentration auf eine zuständige Stelle eine grössere Effizienz ergeben kann, beweist die Zuständigkeit des Strassenverkehrsamts für die Beurteilung von leichten Übertretungen des Strassenverkehrsrechts: die jährlich rund 6500 Strafmandate werden durch vier Mitarbeitende erledigt.
- Der Vorschlag hätte zudem negative Auswirkungen auf die Strassenrechnung, da der Reingewinn des Strassenverkehrsamts gemäss Art. 56 lit. b Strassengesetz des Kantons Graubünden (BR 807.100) an die Spezialfinanzierung Strassen geht. Der Ausfall würde sich auf mehrere Millionen Franken belaufen.

Übertragung nur der strafrechtlichen Zuständigkeiten

Der Vorschlag, den Kreisen die zivilrechtlichen Aufgaben zu belassen und nur die strafrechtlichen zu übertragen, wird damit begründet, dass gemäss ZPO (noch) kein Handlungsbedarf besteht. Zudem sollen die Kreise bis zum Vorliegen einer Gesamtschau hinsichtlich der Aufgabenerfüllung durch Gemeinden, Kreise, Regionen und Kanton, aber auch wegen ihrer Funktion als Wahlsprengel, in ihrer betrieblichen Funktion soweit wie möglich organisatorisch erhalten bleiben. Die Regierung ist überzeugt, dass dieser Ansatz nur eine kurzfristige Lösung wäre, da die zivilrechtlichen Aufgaben der Kreise nicht kostendeckend sind und seitens der Gemeinden wegen des steigenden Kreisdefizits die Forderung nach einer weiteren Reform eingebracht würde. Wegen der erwähnten Nachteile der heutigen Zuständigkeitsordnung in diesem Bereich wäre der Ansatz aber auch sachlich falsch.

Auf weitere Anliegen aus der Vernehmlassung wird, soweit notwendig, im Rahmen der Ausführungen zu einzelnen Punkten der künftigen Ausgestaltung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit eingegangen. Aufgrund der kooperativen Dialogbereitschaft bei den Beteiligten ist die Regierung überzeugt, dass eine tragfähige, auf die künftigen Anforderungen ausgerichtete Organisation der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit erreicht werden kann. Mit der vertieften Begründung ihrer Vorschläge im Rahmen der vorliegenden Botschaft will die Regierung ihren Teil zum Gelingen einer sachgerechten Reform beitragen.

V. Künftige Ausgestaltung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit

1. Mögliche Lösungsansätze

Die schweizerischen StPO und 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 auf die Gemeinden. Aufgrund des umfassenden Handlungsbedarfs ist es für die Regierung zwingend, die erstinstanzliche Gerichtsorganisation als Ganzes zu überprüfen und 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.

Die Komplexität und die politische Bedeutung des Justizbereichs in Graubünden schliesst es aus, dass die Überprüfung der Gerichtsorganisation zusammen mit den Verwaltungsaufgaben im Rahmen des Projekts «Bündner NFA» vorgenommen wird. 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. Der vorliegende Vorschlag der Regierung ist in diesem Sinn Teil des Projekts «Bündner NFA» und entsprechend auf dieses abgestimmt.

Trotz der Anregungen aus der Vernehmlassung kommen aus Sicht der Regierung nur zwei Lösungsansätze für die Umsetzung von StPO und ZPO in Frage, nämlich eine Beschränkung auf die zwingend nötigen Anpassungen an das Bundesrecht oder eine 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 «Salamitaktik» ab und hat sich deshalb gegen solche durchaus mögliche Kompromisslösungen ausgesprochen. Sie erachtet es als zielführend, jetzt die Grundsatzfrage zu klären, ob den Kreisen 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.

a) Festhalten an bisheriger Organisation

Die Variante «Kreise» beschränkt sich 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). Auf eine Übertragung neuer Aufgaben an die Kreise wird verzichtet.

In personeller und finanzieller Hinsicht ergeben sich bei der Variante «Kreise» die Auswirkungen aufgrund der zwingenden Vorgaben des Bundesrechts hinsichtlich der Beurteilung von Vergehen und Verbrechen im Strafmandatsverfahren (vgl. S. 483 f.). Der Deckungsbeitrag und die Quersubventionierung durch die Einnahmen aus diesen Verfahren entfällt somit. Mittelfristig dürfte der Wechsel hinsichtlich der Strafmandate 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.

Die Vor- und Nachteile der Variante können wie folgt zusammengefasst werden:

Vorteile

- entspricht Anliegen und Forderung der Kreise
- Kreispräsidium wird nicht geschwächt
- Kreisstrukturen bleiben weitgehend erhalten
- Vertrautheit mit den lokalen Gegebenheiten bleibt wie bisher gewährleistet
- Stärken bei der Streitschlichtung bleiben bestehen

Nachteile

- beeinträchtigte Effizienz der Strafverfolgung schwächt die wichtigste Zielsetzung der StPO
- mit der Abnahme der Fallzahlen geht auch eine Reduktion der Erfahrung einher
- Untersuchung und Beurteilung je nach Sachgebiet, Strafandrohung und Tatbestand durch zwei oder drei verschiedene Instanzen; Organisation für Rechtssuchende schwer verständlich
- Schnittstellen und Abgrenzungsfragen führen zu Mehraufwand, nicht alle Probleme durch Weisungen lösbar
- Abgrenzungsschwierigkeiten werden durch ZPO noch gesteigert
- Mängel/Nachteile der heutigen Zuständigkeitsordnung im Zivilrecht bleiben bestehen
- erstinstanzliche Zivil- und Strafgerichtsbarkeit weiterhin Verbundaufgabe
- Kosten für Kreise
- wird von den Parteien abgelehnt

b) Reform der Gerichtsorganisation

Die Variante «Gerichtsreform» 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. Auch die spezialgesetzlichen Zuständigkeiten von kantonalen Verwaltungsbehörden werden teilweise an die Staatsanwaltschaft übertragen, soweit die Strafverfolgung nicht spezielles Fachwissen voraussetzt. 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.

In personeller und finanzieller Hinsicht hat diese 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 6, S. 471) entfallen und an die Staatsanwaltschaft bzw. die Bezirksgerichte gehen. Der Einnahmefall wird durch einen geringeren Arbeitsaufwand und den Wegfall der Ausgaben für die Untersuchungskosten der Kantonspolizei 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 5, S. 470). Für den Kanton hat die Variante eine Zunahme der Arbeitsbelastung zur Folge. Gestützt auf die Erhebung des DJSG bei den Kreisämtern schätzt die Staatsanwaltschaft den zusätzlichen Bedarf auf rund 9-10 Stellen. Diese können mit Sachbearbeitenden besetzt werden, denen im Bereich der Übertretungen eigene Entscheidkompetenzen eingeräumt werden. Auch die Bezirksgerichte können die zusätzlichen zivilrechtlichen Aufgaben nicht mit den bisherigen Ressourcen erfüllen. Ausgehend von der Erhebung des DJSG bei den Kreisämtern kann der zusätzliche Bedarf der Bezirksgerichte auf rund 15 Stellen geschätzt werden (inkl. Schlichtungsbehörde).

Die Vor- und Nachteile der Variante können wie folgt zusammengefasst werden:

Vorteile

- umfassende Aufgabenentflechtung und schlankere Strukturen
- einfachere Verfahren und Abläufe
- bessere Effizienz durch weniger Schnittstellen und Abgrenzungsfragen
- bessere Qualität durch grössere richterliche Erfahrung
- dezentrale Aufgabenerfüllung bleibt erhalten
- insgesamt kostenneutral
- wird von den Parteien unterstützt

Nachteile

- Verlagerung von Aufgaben und Einnahmen von den Kreisen zum Kanton; finanzieller Ausgleich im Rahmen «Bündner NFA» nötig
- Auslastung der Kreisämter nimmt ab, Kompensation durch zusätzliche Verwaltungsaufgaben schwierig
- Schwächung oder gar Abschaffung der Kreise befürchtet
- Bürgernähe und dezentrale Aufgabenerfüllung nicht mehr im gleichen Ausmass gewährleistet
- wird von den Kreisen abgelehnt

2. Vorschlag der Regierung

Nach Abwägen der Vor- und Nachteile ist die Regierung zur festen Überzeugung gelangt, dass die Variante «Gerichtsreform» aus Sicht der Rechtssuchenden 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. der Zivilgerichtsbarkeit bei den Bezirksgerichten. Unter Berücksichtigung der heute absehbaren künftigen Herausforderungen muss diese Variante nach der Beurteilung der Regierung bereits bei einem Zeithorizont

von wenigen 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 zuwenig 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.

a) Ausgestaltung

Mit der Variante «Gerichtsreform» werden alle richterlichen Aufgaben der Kreise auf dem Gebiet der Strafrechtspflege der Staatsanwaltschaft und auf dem Gebiet der Zivilrechtspflege den Bezirksgerichten übertragen. Von den Veränderungen nicht betroffen sind das Vormundschaftswesen, die Betreibungs- und Konkursämter sowie die Kreisnotariate. Die Umsetzung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes bedarf einer Regelung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe; die Regierung beabsichtigt dabei die folgende Ausgestaltung.

Aufgaben und Organisation der Staatsanwaltschaft

Die Überprüfung der Zuständigkeitsordnung auf dem Gebiet der Strafrechtspflege soll sich nicht nur auf die Kreise beschränken, sondern auch die Abgrenzung zwischen Staatsanwaltschaft und kantonalen Verwaltungsbehörden umfassen. In diesem Zusammenhang muss berücksichtigt werden, dass sich die Untersuchung und Beurteilung von allen bundesrechtlichen Tatbeständen (und nicht nur des allgemeinen Strafrechts) zwingend nach der StPO richten (Art. 1 StPO). Der heutige Instanzenzug bei Zuständigkeit einer Verwaltungsbehörde ([Amt] – Departement – Kantonsgericht) ist nicht mehr zulässig; künftig richtet er sich nach Art. 355 f. StPO. Die bisherigen Zuständigkeiten von kantonalen Verwaltungsbehörden zur Verfolgung und Beurteilung von bundesrechtlichen Übertretungen soll beibehalten werden, wenn dies aufgrund des Fachwissens oder der Effizienz zweckmässig ist. Im Übrigen soll diese Aufgabe der Staatsanwaltschaft zugewiesen werden.

Die dezentrale Organisation der Staatsanwaltschaft soll beibehalten und gestärkt werden. Es ist der Regierung ein wichtiges Anliegen, dass die bisher in den Kreisen erledigten Arbeiten im Zusammenhang mit Übertretungen weiterhin dezentral erbracht werden. Aus diesem Grund sollen die dafür benötigten zusätzlichen Stellen schwergewichtig bei den Aussenstellen ge-

schaffen werden. Ausgehend von den heutigen Untersuchungsrichterämtern und den jeweiligen regionalen Fallzahlen hinsichtlich Übertretungen könnte die Verteilung wie folgt aussehen: Thusis 250 Stellenprozente, Davos und Samedan je 200 Stellenprozente und Ilanz 50 Stellenprozente; für Chur verbleiben rund 300 Stellenprozente.

Der Umfang der Stellenschaffung in Ilanz ergibt sich aus der verhältnismässig geringen Anzahl Übertretungen in der Surselva und stellt keine Diskriminierung der Region dar. Um dem Anliegen der Region Rechnung zu tragen, lässt die Regierung aber noch prüfen, ob eine überproportionale Stellenschaffung in Ilanz und in anderen Aussenstellen zulasten des Zentrums ohne betriebliche, organisatorische und verfahrensmässige Probleme vorgenommen werden könnte. Wenn dies der Fall sein sollte, ist die Regierung durchaus offen für eine solche Verlagerung.

Auch dem Anliegen, in der Mesolcina eine Aussenstelle der Staatsanwaltschaft zu schaffen, steht die Regierung grundsätzlich positiv gegenüber. Um Synergien nutzen zu können, sollte die Aussenstelle nach Möglichkeit in das bestehende Verwaltungszentrum integriert werden können. Auch in diesem Punkt laufen die entsprechenden Abklärungen noch.

Künftige Ausgestaltung der Schlichtungsbehörde

Das Bundesrecht übernimmt das Vermittlungsobligatorium in leicht eingeschränkter Form (Art. 194 f. ZPO). Auf gemeinsames Begehren können die Parteien das behördliche Schlichtungsverfahren durch ein privates Mediationsverfahren ersetzen (Art. 210 ZPO). Bis zu einem Streitwert von 2000 Franken kann die Schlichtungsstelle als Einzelgericht amten, sofern die klagende Partei einen entsprechenden Antrag stellt. Für die Streitigkeiten aus Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen sowie für Ansprüche aus dem Gleichstellungsgesetz schreibt das Bundesrecht den Kantonen eine paritätische Schlichtungsbehörde vor (Art. 197 ZPO). Im Übrigen macht das Bundesrecht in organisatorischer Hinsicht keine Vorgaben, sondern überlässt die Regelung gestützt auf Art. 122 Abs. 2 BV und Art. 3 ZPO den Kantonen.

Die organisatorische Ausgestaltung der Schlichtungsbehörde(n) stellt einen Teil der gesetzlichen Umsetzung der ZPO dar. Die Regierung beabsichtigt, insbesondere zu diesem Aspekt ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Im jetzigen Zeitpunkt steht für die Regierung folgende Lösung im Vordergrund:

- Ausgehend von den Ergebnissen der Umfrage des DJSG bei den Kreisen im Herbst 2007 hinsichtlich des Arbeitsaufwands für die richterlichen Tätigkeiten stellt die Schlichtungsbehörde in allen Bezirken ein Nebenam im Umfang von 20 bis 30 Stellenprozenten dar.

- Es ist geplant, die Schlichtungsbehörde künftig grundsätzlich bezirksweise zu organisieren. Wenn es aus Gründen der Erreichbarkeit und/oder der Sprache angezeigt ist, soll jedoch die Regierung einen Bezirk auf Antrag der Region und nach Anhörung der Aufsichtsbehörde mittels Verordnung in höchstens drei Vermittlungskreise unterteilen können. Der Vermittlungsversuch sollte dabei je nach Erreichbarkeit möglichst vor Ort durchgeführt werden.
- Die Wahl der Schlichtungsbehörde soll entweder durch das Bezirksgericht oder durch die Stimmberechtigten für eine vierjährige Amtsdauer wie bei den Bezirksgerichten erfolgen.
- In organisatorischer Hinsicht steht für die Regierung die Variante «Teilintegration» im Vordergrund. Nach dieser Variante soll für die Vermittlungstätigkeit eine fachlich eigenständige Schlichtungsbehörde (Vermittlerin bzw. Vermittler und Stellvertretung) bezeichnet werden, die jedoch in administrativer Hinsicht (Kanzlei, Rechnungswesen etc.) auf der Kanzlei des Bezirksgerichts beruht. Durch die administrative Einbindung können Synergien genutzt werden, die den Rechtsuchenden in der Form einer ständigen Erreichbarkeit zu Gute kommen; ein eigenes Sekretariat der Schlichtungsbehörde könnte nämlich nur mit rund 20 Stellenprozenten besetzt werden. Durch die Eigenständigkeit der Amtsperson wird deren Verankerung in der Bevölkerung verstärkt und die Unabhängigkeit zum Ausdruck gebracht. Aus diesem Grund soll auch eine separate Stellvertretung gewählt werden; bestehen in einem Bezirk mehrere Schlichtungsbehörden, erfolgt die Stellvertretung gegenseitig.

Die paritätischen Schlichtungsbehörden für Miet- und Pachtstreitigkeiten sind bereits heute bezirksweise organisiert. An der heutigen Organisation soll grundsätzlich festgehalten werden. Die Regierung prüft hingegen eine administrative Integration des Sekretariats der Schlichtungsbehörde in die Kanzlei des Bezirksgerichts und ob der Vorsitz künftig der Vermittlerin bzw. dem Vermittler übertragen werden sollte.

Aufgrund der sehr geringen Fallzahlen der Schlichtungsbehörde in Gleichstellungsfragen soll an einer Behörde für den ganzen Kanton festgehalten werden. Dabei wird eine möglichst schlanke paritätische Lösung angestrebt.

Organisation Bezirksgerichte

Im Rahmen der Justizreform 2 wurde die Spruchkörpergrösse bei den kantonalen Gerichten flexibilisiert. Um die Zielsetzung des Bundesrechts zu unterstützen, will die Regierung eine ähnliche Lösung bei den Bezirksgerichten vorschlagen. Diese sollen Zivil- und Straffälle in der Regel in Dreierbesetzung beurteilen (Bezirksgerichtsausschuss); ein Entscheid in Fünfer-

besetzung erfolgt auf Anordnung der oder des Vorsitzenden oder gemäss gesetzlicher Vorschrift. Damit soll sichergestellt werden, dass grosse Zivilfälle oder schwere Straffälle durch die Zivil- bzw. Strafkammer zu beurteilen sind. Die einzelrichterlichen Befugnisse sollen grundsätzlich beibehalten werden.

Die zusätzlichen Aufgaben der Bezirksgerichte in der Zivilgerichtsbarkeit bedingen einen Ausbau des Personalbestands bzw. des Beschäftigungsumfangs. Diese Aufstockung soll insbesondere dazu dienen, beim Präsidium und bei der Kanzlei nach Möglichkeit eine voll- oder hauptamtliche Stellvertretung zu schaffen.

Im Rahmen der gesetzlichen Umsetzung von StPO und ZPO sollen bei den Bezirken darüber hinaus keine Veränderungen vorgenommen werden. Solche sind anlässlich der Überprüfung der Bezirkseinteilung und -strukturen im Sinn des Kommissionsauftrags der KJS zu untersuchen und vorzuschlagen. Ziel der Reform ist auch hier die ständige Erreichbarkeit der Bezirksgerichte durch eine voll- oder allenfalls hauptamtliche Stellvertretung bei Präsidium und Kanzlei. Angestrebt wird weiter zumindest eine Annäherung der Bezirkseinteilung an die (grössere) territoriale Umschreibung der Regionalverbände durch eine geringere Anzahl Bezirke.

b) Begründung

Die Konzentration der bisherigen richterlichen Aufgaben der Kreise bei den Bezirksgerichten und der Staatsanwaltschaft hat nach Überzeugung der Regierung zahlreiche Vorteile, welche die damit verbundenen Nachteile bei weitem überwiegen. Aus Sicht der Regierung sind insbesondere die folgenden Aspekte positiv zu werten.

Konsequente Gewaltentrennung erhöht die richterliche Unabhängigkeit

Im Rahmen der Gerichtsreform 1 wurde den Kreispräsidentinnen und -präsidenten aufgrund ihrer richterlichen Tätigkeit die Einsitznahme in den Grossen Rat verwehrt. Diese Lösung hat sich in den Kreisen bewährt, in denen sich das Kreispräsidium auf die richterlichen Funktionen beschränkt. In zahlreichen Kreisen übt der Kreis aber immer noch sowohl richterliche als auch politische Funktionen aus (z.B. Oberengadin mit Spital, Alters- und Pflegeheim, Regionalplanung, Verkehr, Tourismus). Diese Vermischung von Justiz und Politik wird den heutigen Erwartungen in der Bevölkerung an die richterliche Unabhängigkeit nicht mehr gerecht. Mit dem Vorschlag der Regierung wird die Gewalttrennung von Justiz und Politik auch auf Kreisebene konsequent umgesetzt. Dies stärkt die richterliche Unabhängigkeit und liegt im Interesse der Rechtssuchenden. Die verstärkte Gewaltentren-

nung entspricht im Übrigen der Stossrichtung, die bereits mit der Gerichtsreform 1, der Totalrevision Kantonsverfassung und der Justizreform 2 eingeschlagen worden ist. Wenn der Kreis wie vorgeschlagen als Verwaltungsebene definiert wird, entfällt auch die Unvereinbarkeit von Kreispräsidium und Mitgliedschaft im Grossen Rat.

Aufgabenentflechtung schafft schlankere Strukturen und ermöglicht einfachere Abläufe und raschere Verfahren

Der Vorschlag der Regierung führt bei der Zivil- und der Strafgerichtsbarkeit zu einer umfassenden Aufgabenentflechtung 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. Der Vorschlag der Regierung entspricht somit den Zielsetzungen der schweizerischen StPO einerseits und des Projekts «Bündner NFA» andererseits. Die heutigen Abgrenzungsprobleme und Kompetenzentscheide 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 nach Auskunft der Kreise mehr als 80 Prozent der Übertretungsverfahren aus.

Die Konzentration der zivilrichterlichen Aufgaben beim Bezirksgericht führt zu mehr Fällen und somit einer besseren richterlichen Erfahrung. Durch die Stärkung der Strukturen auf Bezirksebene erlaubt der Vorschlag der Regierung, bei der Zivilgerichtsbarkeit erkannte Mängel zu beheben und so die Qualität im Justizbereich zu verbessern. Aus Gründen der Gerichtsorganisation und der Kundenfreundlichkeit wird eine vollamtliche Ausgestaltung des Gerichtsbetriebs bei Präsidium und Kanzlei (inkl. voll- oder hauptamtliche Stellvertretung) angestrebt. Von dieser Stärkung profitieren die Bürgerinnen und Bürger in Form einer besseren Erreichbarkeit sowie schlanken und effizienten Abläufen und Strukturen. Die heutige Kernkompetenz bei der Schlichtung und Mediation wird durch die eigenständige Vermittlertätigkeit weitergeführt und durch die bezirksweise Organisation gestärkt. Insgesamt entspricht der Vorschlag der Regierung den Rahmenbedingungen der ZPO besser.

Mit der Aufgabenentflechtung werden die richterlichen Aufgaben in der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit bei zwei bzw. drei Behörden konzentriert ([Staatsanwaltschaft], Bezirksgericht, Kantonsgericht). Dadurch erhöhen sich die Transparenz und die Verständlichkeit des staatlichen Handelns für die Rechtsuchenden.

Dezentrale Gerichtsorganisation erhält Arbeitsplätze in der Region

Die Umsetzung der StPO und ZPO führt auch bei der geplanten Reform nicht zu einer Zentralisierung der Gerichtsorganisation in Chur. Die Bezirksgerichte und die dezentrale Organisation der Staatsanwaltschaft bleiben erhalten und werden ausgebaut. Dadurch bleiben die Bürgernähe und Vertrautheit mit den lokalen Verhältnissen gewährleistet, soweit dies bei Gerichtsverfahren von Bedeutung ist. Durch die Zuweisung von gewissen Aufgaben an die Gemeinden (z.B. Hinterlegung von Testamenten) liesse sich die Bürgernähe sogar verbessern. Ebenfalls als Teil der Bürgernähe kann die ständige Erreichbarkeit der Justiz bezeichnet werden; sie bildet eine wichtige Grundlage für rasche und situationsgerechte Verfahren zu Gunsten der Rechtsuchenden.

Hinsichtlich der Arbeitsplätze führt die Variante teilweise zu einer Zentralisierung innerhalb einer Region, aber zu keiner Verlagerung aus den Regionen nach Chur. Da die Aufgabenerfüllung weiterhin dezentral erfolgt, bleiben auch die Arbeitsplätze in den Regionen erhalten; es gibt keine Konzentration von Arbeitsplätzen in Chur. Die regionale Zentralisierung kann dazu beitragen, kleine nebenamtliche Pensen zu attraktiven haupt- und vollamtlichen Stellen aufzuwerten und so die regionale Standortattraktivität zu verbessern. Dadurch wird die dezentrale Besiedlung gestärkt. Im Übrigen können staatlich subventionierte Arbeitsplätze das Überleben der Randregionen und die dezentrale Besiedlung nicht sichern. Hierzu sind vielmehr Massnahmen der wirtschaftlichen Regionalentwicklung notwendig.

Gerichtsreform soll sozialverträglich umgesetzt werden

Die Regierung strebt eine sozialverträgliche Umsetzung an; im Vordergrund stehen dabei verständlicherweise die voll- und hauptamtlich angestellten Mitarbeitenden. Die bisherigen Mitarbeitenden der Kreise sollen wenn möglich durch die Bezirksgerichte bzw. die Staatsanwaltschaft übernommen werden. Eine Arbeitsplatzgarantie kann die Regierung jedoch nicht geben. Für die Kreispräsidentinnen und -präsidenten sowie die weiteren Mitarbeitenden der Kreise stehen je nach Ausbildung und beruflicher Erfahrung insbesondere folgende Möglichkeiten offen: Sachbearbeitende Strafuntersuchung in der Staatsanwaltschaft, Mitglied der Schlichtungsbehörde (Vermittler/-in bzw. Stellvertretung) und Anstellung beim Bezirksgericht (v.a. Kanzlei oder Aktuariat).

In verschiedenen Kreisen sind die Angestellten nicht nur für das Kreisamt tätig, sondern üben auch Aufgaben für die Vormundschaftsbehörde oder das Betreuungsamt aus. Die Regierung ist sich durchaus bewusst, dass die zeitliche Staffelung der verschiedenen Reformen (Umsetzung StPO und ZPO, Revision Vormundschaftswesen, Zusammenführen von Betreuungs- und Konkursämtern) für die Kreise und die davon betroffenen Personen

zu Unsicherheiten und Schwierigkeiten führen könnte. Aufgrund der zeitlichen Vorgaben des Bundes lassen sich diese Probleme leider nicht gänzlich vermeiden. Allerdings besteht für die Kreise durchaus die Möglichkeit, die Problematik zu mildern, indem sie gestützt auf die geltenden gesetzlichen Grundlagen die entsprechenden Ämter mittels Vereinbarung mit jenen anderer Kreise (beispielsweise auf Bezirksebene) zusammenlegen (vgl. Art. 1 Abs. 2 GVVzSchKG oder Art. 43 Abs. 2 EGzZGB).

Keine finanzielle Mehrbelastung für Gemeinden und Steuerpflichtige

Die Übertragung der richterlichen Aufgaben der Kreise an die Staatsanwaltschaft bzw. die Bezirksgerichte schafft die Grundlage für die vollumfängliche Finanzierung der Justiz durch den Kanton. Unter dieser Voraussetzung 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 Veränderungen ergeben sich mit dieser Vorlage bei den Kosten des Vormundschaftswesens sowie der Betreibungs- und Konkursämter.

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 je nach Personalabbau in den Kreisen jährlich insgesamt um zwei bis 2.5 Millionen Franken erhöhen.

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, 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 bei einer konsolidierten Betrachtung keine Mehrbelastungen. Für die Gemeinden führt der Vorschlag der Regierung zu einer finanziellen Entlastung. Die finanziellen Auswirkungen werden im Rahmen der Globalbilanz des Projekts «Bündner NFA» berücksichtigt und für jede Gemeinde ausgewiesen.

Gerichtsreform als Teil einer nachhaltigen und umfassenden Strukturbereinigung

Der Kanton Graubünden ist in struktureller Hinsicht unbestrittenermaßen überorganisiert: die staatlichen Aufgaben werden vom Kanton, 11 Bezirken, 12 Regionalverbänden, 39 Kreisen, rund 200 Gemeinden und über 400 Gemeindeverbänden erfüllt. Es ist allgemein anerkannt, dass in Graubünden eine Strukturbereinigung aufgrund der beschränkten personellen und finanziellen Ressourcen notwendig ist.

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 umfassende Reform im jetzigen Zeitpunkt aus.

Der Vorschlag der Regierung beschränkt sich zwar einerseits auf den Justizbereich und sieht andererseits keine Abschaffung einer Staatsebene vor. Dennoch kann die vorgeschlagene Gerichtsreform als erster Schritt einer Strukturbereinigung bezeichnet werden, indem sie eine klare Aufgabenteilung und eine konsequente Trennung von Justiz und Politik vorsieht und somit eine erste Klärung mit sich bringt. Mit der Stärkung der Bezirke werden diese als Gerichtssprengel etabliert; eine Weiterentwicklung durch eine Überprüfung der Bezirkseinteilung erfolgt im Rahmen des erwähnten Kommissionsauftrags der KJS. Auf der Grundlage des jetzigen Vorschlags der Regierung können weitere Schritte auf dem Weg zur notwendigen und erwünschten Strukturbereinigung gemacht werden.

3. Künftige Stellung der Kreise

a) Justizaufgaben und künftige Entwicklungen

Neben den richterlichen Aufgaben kommen den Kreisen auf dem Gebiet der freiwilligen Zivilgerichtsbarkeit weitere Justizaufgaben zu. Dazu gehören insbesondere das Zivilstandsamt (Art. 20, 20a EGzZGB), die Vormundschaftsbehörde (Art. 43 EGzZGB), das Betreibungsamt (Art. 10a GVVzSchKG)

sowie das Kreisnotariat (Art. 16 ff. Notariatsgesetz [BR 210.300]). Aufgrund zwingender bundesrechtlicher Vorgaben einerseits sowie Unzulänglichkeiten der heutigen Organisation andererseits besteht bei diesen Aufgaben zumindest mittelfristig ein mehr oder weniger hoher Reformbedarf. Handlungsbedarf und Stossrichtung der künftigen Reformen können wie folgt zusammengefasst werden:

| Aspekt | Richterliche Aufgaben | Zivilstandsamt | Betreibungsamt | Vormund-schaftsbehörde | Kreisnotariat |
|-------------------------------------|---|---|--|---|----------------------------------|
| Staatsebene heute | Kreis Aufgaben Staatsanwaltschaft / Bezirksgericht gem. kant. Recht | Kreis allein oder mit anderen, z.T. Bezirksebene | Kreis Zusammenlegung möglich | Kreis z.T. Zusammenlegung auf Bezirksebene (ebenso Amtsvormundschaft) | Kreis z.T. patentierte Notare |
| Zwingende Vorgaben des Bundesrechts | Staatsanwaltschaftsmodell Behörden gem. ZPO, keine organisatorischen Vorgaben ev. Möglichkeit elektronischer Geschäftsverkehr | Beschäftigungsumfang mindestens 40 Prozent | Möglichkeit des elektronischen Geschäftsverkehrs | Vormund-schaftsbehörde als interdisziplinäre Fachbehörde oder Fachgericht | keine |
| Allgemeiner Handlungsbedarf | Aufgaben-Entflechtung Nachteile bei zivilrechtlicher Zuständigkeitsordnung | Umsetzung Bundesrecht | Zusammenführung mit Konkursamt | Umsetzung Bundesrecht | Frage der Notwendigkeit |
| Projekte Bund / Kanton | Schweiz. StPO, Schweiz. ZPO Gerichtsreform 3 | – Zivilstandswesen 2008 | eSchKG Umsetzung ZPO | Revision Vormund-schaftsrecht Umsetzung Bundesrecht | – Auftrag KJS |
| Künftige Lösung | Bezirksgericht (ZPO) bzw. Staatsanwaltschaft (StPO) | Bezirksebene oder Regionalverband | Bezirksebene oder Regionalverband | Ebene noch offen (Bezirk, Regionalverband, Kanton) | noch offen |

Darstellung 8: Übersicht zu Handlungsbedarf und möglichen künftigen Entwicklungen hinsichtlich der Justizaufgaben der Kreise

Im Übrigen kann auf die entsprechenden Ausführungen bei den weiteren Reformprojekten des Bundes, der politischen Planung in Graubünden sowie den Ausführungen und Koordination mit anderen Projekten in Graubünden verwiesen werden. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Tendenz der künftigen Entwicklung bei den Justizaufgaben im weiteren Sinn

zu einer Zuständigkeit auf Bezirksebene geht. Mit Blick auf die von Parlament und Regierung beabsichtigte Optimierung der Bezirksstrukturen soll eine zahlenmässige Verringerung der heute elf Bezirke sowie deren territoriale Angleichung an die Einteilung der (grösseren) Regionalverbände geprüft werden. Der Vorschlag der Regierung hinsichtlich der Übertragung der richterlichen Aufgaben von den Kreisen auf die Bezirksgerichte bzw. die Staatsanwaltschaft entspricht der künftigen Entwicklung und ist darauf abgestimmt.

b) Wahl der Mitglieder des Grossen Rats

Die Frage des Wahlverfahrens und damit verbunden der Wahlkreise für die Wahl des kantonalen Parlaments bewegen die Politik im Kanton Graubünden immer wieder; in den letzten 25 Jahren konnten sich die Stimmberechtigten direkt und indirekt vier Mal zu dieser Frage äussern. Der Grosse Rat und die Stimmberechtigten haben sich dabei wiederholt für den Kreis als Wahlkreis für die Mitglieder des Grossen Rats ausgesprochen, wenn auch teilweise sehr knapp. Deshalb sieht die Regierung im jetzigen Zeitpunkt keinerlei Veranlassung für eine Veränderung in diesem Punkt, obwohl mittelfristig ein gewisser politischer Handlungsbedarf besteht. Im Rahmen ihrer Antwort auf die Fraktionsanfrage SP betreffend Repräsentanz der Zusammensetzung des Bündner Grossen Rates hat sich die Regierung daher bereit erklärt, in einem späteren Zeitpunkt die Voraussetzungen und Möglichkeiten eines den speziellen Bündner Verhältnissen gerecht werdenden Wahlsystems zu prüfen. Diese Abklärungen sollten allerdings erst nach Abschluss der laufenden Strukturreformen erfolgen, wenn sich bezüglich der Gebietseinteilungen des Kantons (Regionen, Bezirke, Kreise) konsolidierte Verhältnisse abzeichneten. Das Anliegen könne allenfalls in das nächste Regierungsprogramm aufgenommen werden.

Der Vorschlag der Regierung hinsichtlich der richterlichen Aufgaben hat keinen sachlichen Bezug zum Wahlverfahren oder zum Wahlkreis für die Mitglieder des Grossen Rats. Für die künftigen Entscheide des Grossen Rats und der Stimmberechtigten in dieser Frage spielt die vorgeschlagene Übertragung der richterlichen Aufgaben der Kreise höchstens eine untergeordnete Rolle.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Kreise auch mit dem vorliegenden Vorschlag der Regierung die Wahlkreise für die Mitglieder des Grossen Rats bleiben. Auch das Wahlverfahren wird damit selbstverständlich nicht geändert. Da sowohl das Wahlverfahren als auch die Wahlkreise in Art. 27 KV ausdrücklich geregelt sind, müsste eine allfällige Veränderung zwingend die Zustimmung der Stimmberechtigten im Rahmen eines

obligatorischen Referendums erreichen. Die vorliegende Reform schränkt den Entscheidungsspielraum der Stimmberechtigten in keiner Form ein, da den Kreisen nach der Absicht der Regierung bei Verwaltungsaufgaben auch künftig eine wesentliche Stellung im bündnerischen Staatswesen zukommen soll.

c) Strukturreform-Strategie hinsichtlich Verwaltungsaufgaben

Hinsichtlich der Zuordnung von Verwaltungsaufgaben beruht das Projekt «Bündner NFA» insbesondere auf folgenden Annahmen:

- Das Projekt konzentriert sich bewusst auf die beiden Ebenen Kanton und Gemeinden als Aufgabenträger; die Aufgaben können jedoch vom Kanton dezentral oder von den Gemeinden gemeinsam erfüllt werden. Als Gefässe für die dezentrale bzw. gemeinsame Aufgabenerfüllung stehen insbesondere die Regionalverbände, Bezirke und Kreise zur Verfügung. Die Gemeinden sollen einen möglichst grossen Entscheidungsspielraum behalten, mit welchen Kooperationsformen sie ihre Aufgaben erfüllen möchten.
- Auch mit der im Rahmen des Projekts «Bündner NFA» vorgeschlagenen Aufgabenentflechtung werden sich in mehreren Bereichen überkommunale Lösungen aufdrängen. Die Regierung geht davon aus, dass die eigenständigen Gemeinden effiziente Lösungen suchen und finden werden. Eine gesetzlich vorgeschriebene Übertragung von bestimmten Gemeindeaufgaben an eine dieser Gebietskörperschaften ist nicht vorgesehen.
- Die Aufgaben (Zuständigkeiten und Finanzierung) sind derjenigen Ebene zuzuordnen, die sie insgesamt am besten lösen kann, Nutzniesser ist und auch für die Finanzierung aufkommt (Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz). Wenn der Nutzniesser der Aufgabe über deren Bereitstellung selbst entscheidet und auch die Kosten selber tragen muss, werden in der Regel bedarfsgerechte und kostengünstige Lösungen getroffen.
- Sind die Gemeinden für die Aufgabenerfüllung zuständig, beschränkt sich der Kanton auf strategische Vorgaben bzw. auf das Setzen von Minimalstandards. Das «Wie» der Aufgabenerfüllung soll weitgehend durch die Gemeinden bestimmt werden können.
- Aufgrund der grundsätzlichen Ausrichtung des Projekts und mit Blick auf einen effizienten Mitteleinsatz strebt die Regierung mit dem Projekt eine nachhaltige Aufgabenentflechtung an. Deshalb ist von leistungsfähigen und professionell organisierten Gemeinden auszugehen.
- Um dieses Ziel im ganzen Kanton zu erreichen, ist die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen ein politisch vorrangiges Ziel, dem auch das Projekt «Bündner NFA» Rechnung trägt. Der neue Ressourcen- und

Lastenausgleich ist bewusst so konzipiert, dass bestehende Fusionshemmnisse – wie Einwohnerlimite, Steuerfussanforderungen und übermässig verschuldete Gemeinden – beseitigt werden. Das Projekt verbessert damit die Voraussetzungen für die laufenden Fusionsprozesse. Mit der Ausrichtung der Instrumente auf grössere Gebilde und der Zuweisung anspruchsvoller Aufgaben in den Verantwortungsbereich der Gemeinden werden Fusionshindernisse abgebaut. Art und Umfang der kantonalen Fusionsförderung soll jedoch nicht in diesem Rahmen diskutiert und festgelegt, bzw. geändert werden.

Die Auseinandersetzung mit den territorialen Strukturen (Gemeinde, Kreis, Bezirk und Region) ist als Folge des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels in den letzten Jahren zu einem politischen Dauerthema geworden. Entsprechend bildet die Gemeindereform einen Entwicklungsschwerpunkt des Regierungsprogramms 2009–2012. Zur Umsetzung des Projekts «Bündner NFA» und auf dessen Grundlage gilt es eine Gemeindereformpolitik für die Zeit nach dessen Inkrafttreten zu formulieren, damit alle Gemeinden im Kanton Graubünden leistungsfähig und professionell organisiert werden können.

Hierfür könnte ein Modell-Vorschlag mit «idealen» Fusionsperimetern wie folgt aussehen: Damit die künftigen Gemeinden in der Lage sind, die ihnen übertragenen Aufgaben leistungsfähig und professionell zu erfüllen, wären nicht nur Einwohnerzahl, Grösse und Sprache, sondern auch geografische Ausdehnung, zusammenhängende Talschaften oder Ausrichtung auf ein Zentrum hin zu berücksichtigen. Dabei könnten die bisherigen Kreisstrukturen ein mögliches Gefäss für die Organisation der Gemeinden bilden. Deckt sich doch diese geographische Umschreibung in 13 Fällen bereits mit heutigen Kreisen. Dieses Modell liesse auch die Aufteilung eines Kreises, kreisübergreifende Anpassungen sowie die Zusammenführung mehrerer Kreise zu.

Der Modell-Vorschlag geht von der bisherigen Kreiseinteilung aus und führt zur Zielvorstellung einer künftigen Gemeindestruktur. Träger der dezentralen kantonalen bzw. gemeinsamen kommunalen Aufgabenerfüllung wären die Bezirke bzw. Regionalverbände, wenn möglich zahlenmässig reduziert und mit deckungsgleichem Perimeter. Den Bezirken obliegen dabei die Justizaufgaben, während die Regionalverbände für Verwaltungsaufgaben zuständig sind. Auf dieser Grundlage sollen verwaltungsintern bis Ende 2010 eine Auslegeordnung mit einer Beurteilung der bisherigen Strategie erstellt und Wege zur Erreichung der formulierten Zielvorstellung aufgezeigt werden. Denkbar wäre dabei, finanzielle Beiträge in der Regel nur noch an Gemeindezusammenschlüsse auszurichten, die diesem Modell entsprechen. Sobald das Modell konkrete Ausgestaltung angenommen hat, ist es in einer breiten öffentlichen Diskussion auf seine Tauglichkeit zu prüfen.

d) Fazit

In strategischer Hinsicht sieht die Regierung die heutige Kreisstruktur als mögliche Basis für Gemeindegemeinschaften. Die Abschaffung der Kreise steht für die Regierung daher nicht zur Diskussion. Der jetzige Vorschlag für eine Gerichtsreform orientiert sich an der Zielvorstellung der Regierung für die künftige Gliederung des Kantons Graubünden und fügt sich optimal in diese ein. Aufgrund der vorgeschlagenen Trennung von Justiz und Politik und der strategischen Einbettung sieht die vorliegende Justizreform die Kreise als Träger von Verwaltungsaufgaben; eine Abschaffung der Kreise durch die vorliegende Teilrevision der Kantonsverfassung ist nicht vorgesehen. Der Kreis bleibt als politische Staatsebene erhalten, was dem Willen der Mehrheit der Stimmberechtigten entspricht; die Kreispräsidentinnen und -präsidenten sowie deren Stellvertretung werden weiterhin vom Volk gewählt. Ebenso bleiben die Kreise die Wahlkreise für die Mitglieder des Grossen Rats.

Bis zur Umsetzung der künftigen Gebietsstrukturen sieht die Regierung die Kreise zudem als 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 im Hinblick auf eine künftige Fusion übertragen werden können, sind beispielsweise Schule, Spital, Alters- und Pflegeheim, Steueramt, Bauamt oder Forstamt. Weiter kann der Kreis ein Dienstleistungszentrum für die Gemeinden werden.

VI. Ausgestaltung der Vorlage

1. Formelle Ausgestaltung der Vorlage

Die Kreispräsidentinnen und -präsidenten sind gemäss Art. 54 Ziff. 3 KV Teil der Zivil- und der Strafrichterbarkeit. 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.

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.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

a) 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. Die Umsetzung von StPO und ZPO erfolgt in diesem Fall nach der Variante «Kreise» und beschränkt sich auf die notwendigen Anpassungen an die bundesrechtlichen Vorgaben mit ihren finanziellen Auswirkungen auf die Kreise und Gemeinden. Das Festhalten am heutigen Recht gilt auch für die Finanzierung der Justiz. Da die Variante «Kreise» keine Aufgabenentflechtung vorsieht, wird der Justizbereich zudem im Projekt «Bündner NFA» nicht mehr berücksichtigt.

b) Verzicht auf weitere Anpassungen

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 den 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. Mit-

glied 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).

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 eine Ergänzung von Art. 54 KV nicht notwendig, da die Aufzählung wegen der in Art. 56 KV vorgesehenen Möglichkeit der Einsetzung weiterer richterlicher Behörden durch den Gesetzgeber keinen abschliessenden Charakter hat. Wegen der bundesrechtlichen Verfahrens- und Organisationsbestimmungen in StPO bzw. ZPO kann nach Auffassung der Regierung aus Gründen der Rechtssicherheit und der Transparenz auf eine Ergänzung verzichtet werden.

VII. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Teilrevision der Kantonsverfassung als solche hat weder finanzielle noch personelle Auswirkungen; solche ergeben sich erst aus der Umsetzung auf Gesetzesstufe. Die personellen Auswirkungen der Umsetzung von StPO und ZPO in der vorgeschlagenen Form wurden beim Handlungsbedarf aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben (Punkt III.1.a, S. 480f.) und der Umschreibung der möglichen Lösungsvarianten (Punkt V.1.b, S. 502f.) aufgezeigt, so dass auf diese Ausführungen verwiesen werden kann. 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⁾ |
| <i>Strafrecht</i> (Mandatsverfahren) | | | |
| Vergehen/Verbrechen | ≈ 1000 Stellenprozent | 250 Stellenprozent ⁴⁾ , für Kanzlei, Sachbear- beitung | – |
| Übertretungen | ≈ 1200 Stellenprozent | 900–1000 Stellenpro- zent, für dezentral tätige Untersuchungs- beamte ⁵⁾ | Ergänzung Untersu- chung gem. Art. 175 StPO-GR entfällt |
| Total | ≈ 2200 Stellenprozent | ≈ 1250 Stellenprozent | – |
| <i>Zivilrecht</i> | | | |
| Schlichtungsbehörde (Vermittlung/Einzel- richter; Art. 63 ff. ZPO-GR) | ≈ 550 Stellenprozent | – | ≈ 275 Stellenprozent Schlichtungsbehörde ≈ 275 Stellenprozent Kanzlei Bezirksgericht |
| übrige Zuständigkei- ten gemäss ZPO und EG zum ZGB | ≈ 1000 Stellenprozent | – | ≈ 1000 Stellenprozent Präsidium, Aktuariat, Kanzlei |
| Total | ≈ 1550 Stellenprozent | | ≈ 1550 Stellenprozent |

¹⁾ Zahlen gemäss Angaben der Kreisämter (Umfrage des DJSG; vgl. Darstellung 5, S. 470)

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

³⁾ Zahlen gemäss bezirkswisei 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 9: Veränderungen Arbeitsaufwand insgesamt bei Umsetzung von StPO und ZPO

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) beruhen auf den Angaben der Kreisämter anlässlich der Umfrage des DJSG im Herbst 2007 (inkl. Vergehen und Verbrechen; vgl. Darstellung 6, S. 471). Hinsichtlich der Strafgerichtsbarkeit sind die Angaben allerdings in Bezug auf die Untersuchungskosten der Staatsanwaltschaft bzw. der Kantonspolizei zu bereinigen, da den Einnahmen entsprechende Ausgaben gegenüberstehen. Die Höhe der Untersuchungskosten beruht auf einer Schätzung, da diese Zahlen in der Umfrage des DJSG nicht erhoben und von den Kreisen auch nicht gesondert ausgewiesen wurden.

- *Defizit Bezirksgerichte*: Die Zahlen entsprechen der Hälfte des Defizits der elf Bezirksgerichte gemäss den genehmigten Jahresrechnungen für das Jahr 2007.
- *Schlichtungsstelle für Miete und Pacht*: Die Angaben beruhen auf einer Umfrage des Amts für Gemeinden 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 durchschnittliche Aufwand pro Einwohner wurde anschliessend auf alle Gemeinden hochgerechnet.

Aufgrund der StPO werden künftig auch in der Strafgerichtsbarkeit entsprechende Kosten anfallen. Der Betrag beruht auf einer Schätzung der Staatsanwaltschaft.

| Sachbereich | Kanton | Gemeinden |
|--|------------------------|------------------------|
| <i>Richterliche Aufgaben der Kreise</i> | | |
| Personalkosten | + 4.50 Mio. CHF | - 4.50 Mio. CHF* |
| Einnahmen aus Verfahren: | | |
| - Strafrichterbarkeit: 4.29 Mio. CHF | - 5.55 Mio. CHF | + 5.55 Mio. CHF* |
| - Zivilrichterbarkeit: 1.26 Mio. CHF | | |
| <i>Defizit Bezirksgerichte</i> | | |
| bisher je 50%, neu 100% Kanton | + 2.16 Mio. CHF | - 2.16 Mio. CHF |
| <i>Schlichtungsstellen Miete/Pacht</i> | | |
| bisher Gemeinden, neu Kanton | + 0.50 Mio. CHF | - 0.50 Mio. CHF |
| <i>Unentgeltliche Rechtspflege</i> | | |
| Zivilrecht: Anteil Gemeinden, neu Kanton | + 1.25 Mio. CHF | - 1.20 Mio. CHF |
| Strafrecht: neue Ausgabe Kanton | | |
| Total | + 2.86 Mio. CHF | - 2.81 Mio. CHF |

* über Kreisdefizit + Belastung - Entlastung

Darstellung 10: Veränderung Finanzierung Justiz aufgrund Umsetzung StPO und 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.

VIII. Weiteres Vorgehen

1. Umsetzung StPO und ZPO

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, die vom Bund auf den 1. Januar 2011 geplant wird. Aus diesem Grund hat sich die Regierung für ein gestaffeltes Vorgehen entschieden. Mit der vorliegenden Teilrevision der Kantonsverfassung wird die Grundsatzfrage nach den richterlichen Aufgaben der Kreise und somit nach der künftigen Ausgestaltung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafrichterbarkeit geklärt. Dieser Entscheid bildet dann die Grundlage für die konkrete Umsetzung auf Gesetzesstufe. Die Volksabstimmung über die Teilrevision der Kantonsverfassung findet Anfang Februar 2009 statt.

Die Arbeiten zur Umsetzung von StPO und ZPO auf Gesetzesstufe wurden bereits aufgenommen. Da die Klärung der politischen Grundsatzfrage vorab im Rahmen der Teilrevision der Kantonsverfassung erfolgt, wird es sich

beim zweiten Schritt mit Ausnahme der organisatorischen und personellen Ausgestaltung der Schlichtungsbehörden um eine eher technische Vorlage handeln. Aus diesem Grund plant die Regierung, nur zu dieser Frage ein breites Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die betroffenen Gerichte und Behörden sowie die interessierten Verbände werden aber auf jeden Fall im Rahmen eines umfassenden Mitberichtsverfahrens angehört. Diese Mitwirkungen finden voraussichtlich im Herbst 2008 auf der Grundlage des Entscheids des Grossen Rats zur Teilrevision der Kantonsverfassung statt.

Es ist geplant, dass die Regierung ihre Botschaft zur Umsetzung von StPO und ZPO auf Gesetzes- und Verordnungsstufe im Sommer 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 Herbst 2009 (inkl. eine allfällige zweite Lesung). Die Vorlagen können somit im ordentlichen Verfahren nach Ablauf der Referendumsfrist in Kraft gesetzt werden. Zudem verbleibt allen Betroffenen (Kreise, Bezirksgerichte, Staatsanwaltschaft) genügend Zeit für die organisatorische und personelle Umsetzung der schweizerischen Prozessordnungen.

2. Koordination mit weiteren Reformvorhaben

Wie bereits erwähnt, soll die Botschaft zur Umsetzung von StPO und ZPO auf Gesetzes- und Verordnungsstufe auch den Erlass der gesetzlichen Bestimmungen über den Justizvollzug, das Verwaltungsstrafverfahren sowie das kantonale Strafrecht umfassen, die durch die Aufhebung der kantonalen StPO-GR notwendig werden.

Nach Möglichkeit wird die Regierung zudem die gesetzliche Umsetzung hinsichtlich der Anpassungen bei den Betreibungs- und Konkursämtern in diese zweite Vorlage integrieren. Zur künftigen Ausgestaltung und Trägerschaft ist ein breites Vernehmlassungsverfahren geplant.

Die Arbeiten zur Überprüfung der Bezirkseinteilung und der Strukturen der Bezirksgerichte (Vorlage 3) sollen im Rahmen der personellen und finanziellen Ressourcen sobald als möglich gestartet werden. Priorität hat jedoch die Umsetzung von StPO und ZPO auf Gesetzes- und Verordnungsstufe (Vorlage 2). Das geplante Vernehmlassungsverfahren zur Reform hinsichtlich der Bezirke kann daher frühestens nach der Verabschiedung der Botschaft zur zweiten Vorlage eröffnet werden.

Wie die Regierung in ihrer Antwort auf die Anfrage Caviezel (Pitasch) ausgeführt hat, erfolgt die Umsetzung des neuen Kinder- und Erwachsenenschutzrechts (Totalrevision Vormundschaftsrecht) mit einer separaten Projektorganisation. Der Zeitplan dieser Umsetzung richtet sich nach den Vorgaben des Bundes und ist grundsätzlich unabhängig von den Arbeiten zur Umsetzung von

StPO und ZPO. Die inhaltliche und allenfalls zeitliche Koordination der verschiedenen Umsetzungsarbeiten obliegt – soweit erforderlich – dem DJSG.

IX. Berücksichtigung der Grundsätze «VFRR»

Die Grundsätze der Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung (VFRR) werden mit der Vorlage beachtet. Die Regelung in der Verfassung beschränkt sich auf das Wesentliche; sie schafft die Grundlage für die Umsetzung von StPO und ZPO sowie die konkrete Ausgestaltung der Gerichtsorganisation auf Gesetzesstufe. Auf die Aufnahme von Bestimmungen über die Staatsanwaltschaft oder die Schlichtungsbehörden auf Bezirksebene wird verzichtet, da eine Regelung auf Verfassungsebene nicht zwingend nötig ist.

X. Schlussfolgerungen

Die Regierung ist überzeugt, dass die vorgeschlagene Aufgabenentflechtung bei der Justiz einem ausgewiesenen Bedürfnis entspricht und auf die Besonderheiten unseres Kantons Rücksicht nimmt. Mit der Teilrevision der Kantonsverfassung wird die Grundlage für eine gute und effiziente Justiz im Kanton Graubünden gelegt. Nur eine umfassende Reform im jetzigen Zeitpunkt erlaubt eine mittel- und langfristige Lösung unter Beachtung der traditionellen Strukturen. Die Vorlage wird zur Stärkung der dezentralen Organisation der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit beitragen, so dass die Gerichte in Graubünden die kommenden Herausforderungen zu bewältigen vermögen.

XI. Antrag

Gestützt auf diese Botschaft beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. die Teilrevision der Kantonsverfassung zuhanden der Volksabstimmung zu verabschieden.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung

Namens der Regierung
Der Präsident: *Engler*
Der Kanzleidirektor: *Riesen*

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 19. August 2008,

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.

Constituziun dal chantun Grischun

midada dals ...

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 101 da la constituziun chantunala,
suenter avair gi' invista da la missiva da la regenza dals 19 d'avust 2008,

concluda:

I.

La constituziun dal chantun Grischun dals 18 da matg / 14 da settember
2003 vegn midada sco suonda:

Art. 54 cifra 3

aboli

II.

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum obligatoric.

La regenza fixescha l'entrada en vigur da questa revisiun parziala.

Costituzione del Cantone dei Grigioni

Modifica del ...

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visto l'art. 101 della Costituzione cantonale,
visto il messaggio del Governo del 19 agosto 2008,

decide:

I.

La Costituzione del Cantone dei Grigioni del 18 maggio e 14 settembre 2003 è modificata come segue:

Art. 54 n. 3

Abrogato

II.

La presente revisione parziale è soggetta a referendum obbligatorio.

Il Governo stabilisce l'entrata in vigore della presente revisione parziale.

Auszug aus dem geltenden Recht

Verfassung des Kantons Graubünden

Vom Volk angenommen am 18. Mai 2003 / 14. September 2003 ¹⁾

IV. Behörden und Gerichte

4. GERICHTE

Art. 54

Die Zivil- und die Strafrichtersbarkeit werden ausgeübt durch:

1. das Kantonsgericht;
2. die Bezirksgerichte;
3. die Kreispräsidentinnen und -präsidenten.

Zivil- und Strafrichtersbarkeit

¹⁾ B vom 15. Januar 2002, 479; GRP 2002/2003; 216 und 346 (1. Lesung) und 464 und 690 (2. Lesung); Gewährleistung vom 15. Juni 2004, BBl 2004, 3643

