



# Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 18/2011–2012

Inhalt	Seite
20. Teilrevision der Kantonsverfassung (Gebietsreform) .....	1963



## Inhaltsverzeichnis

<b>20.</b>	<b>Teilrevision der Kantonsverfassung (Gebietsreform)</b>	
<b>I.</b>	<b>Das Wichtigste in Kürze</b> .....	1963
<b>II.</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	1964
	1. Entwicklung der staatlichen Strukturen in Graubünden.....	1964
	2. Strategische Weichenstellungen des Grossen Rates.....	1973
	3. Projekte und Entwicklungen .....	1975
	4. Parlamentarische Vorstösse .....	1979
	5. Initiative «Starke Gemeinden – starker Kanton» .....	1980
	6. Übergeordnete Ziele und Regierungsprogramme .....	1981
<b>III.</b>	<b>Handlungsbedarf für die Gebietsreform</b> .....	1982
<b>IV.</b>	<b>Werdegang der Vorlage</b> .....	1983
	1. Vorgehen .....	1983
	2. Bisherige Positionsbezüge .....	1984
	3. Vernehmlassungsverfahren .....	1986
<b>V.</b>	<b>Region als mittlere Ebene</b> .....	1991
<b>VI.</b>	<b>Ausgestaltung der Vorlage</b> .....	1995
	1. Formelle Ausgestaltung .....	1995
	2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen .....	1995
<b>VII.</b>	<b>Finanzielle und personelle Auswirkungen</b> .....	2000
	1. Auswirkungen beim Kanton .....	2000
	2. Auswirkungen bei den Gemeinden .....	2000
	3. Auswirkungen bei den Bezirken .....	2000
	4. Auswirkungen bei den Regionalverbänden .....	2001
	5. Auswirkungen bei den Kreisen .....	2001
<b>VIII.</b>	<b>«Gute Gesetzgebung»</b> .....	2001
<b>IX.</b>	<b>Inkrafttreten</b> .....	2002
<b>X.</b>	<b>Anträge</b> .....	2003



## Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

20.

### **Teilrevision der Kantonsverfassung (Gebietsreform)**

Chur, den 28. Februar 2012

Sehr geehrter Herr Landespräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend die Botschaft und den Entwurf für eine Teilrevision der Kantonsverfassung.

#### **I. Das Wichtigste in Kürze**

Die vorliegende Teilrevision der Kantonsverfassung (KV; BR 110.100) beinhaltet die Umsetzung eines Teils der strategischen Entscheide, welche der Grosse Rat im Februar 2011 in der Gemeinde- und Gebietsreform getroffen hat (Botschaft Heft Nr. 8/2010–2011, S. 589). Die Vorlage setzt die strategischen Absichten in Bezug auf die mittlere Ebene (Regionalverbände, Bezirke und Kreise) um. Sie beinhaltet im Wesentlichen die folgenden Änderungen und Anpassungen:

- Territoriale Zusammenführung der 14 Regionalverbände und elf Bezirke zu elf Regionen;
- Regionen dienen für die Erfüllung administrativer und justiznaher Aufgaben der Gemeinden und des Kantons;
- Terminologische Anpassung von Bezirks- zu Regionalgericht;
- Regionalgerichte werden als untere kantonale Gerichte verfassungsmässig statuiert;
- Kreise werden als Körperschaften des öffentlichen Rechts aufgehoben, dienen jedoch weiterhin als Wahlsprengel für die Bestellung des Grossen Rats.

Die strukturellen Auswirkungen der vorliegenden Gebietsreform lassen sich wie folgt darstellen:

Institution	heute	neu
Regionalverbände	14 Körperschaften des öffentlichen Rechts	11 Regionen als Verwaltungsebene
Bezirke	11 Gerichtssprengel mit beschränkter Rechts- und Handlungsfähigkeit	11 Gerichtssprengel
Kreise	39 Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts	39 Wahlsprengel ohne Rechtskörperschaft und ohne Organe

Dadurch wird die mittlere Ebene entschlackt und zur Institution Region zusammengefasst.

## II. Ausgangslage

### 1. Entwicklung der staatlichen Strukturen in Graubünden

Zum Zeitpunkt des Entstehens des Schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848 gab es im Kanton Graubünden 48 Gerichtsgemeinden. Dorfschaften innerhalb dieser Gerichtsgemeinden nannte man Nachbarschaften. Die Bundesverfassung von 1848 verpflichtete die Kantone, demokratische Strukturen aufzubauen. Damit wurden direkt-demokratische Mitentscheidungsrechte geschaffen, welche das Stimmvolk als souverän bezeichnete. Als Folge davon trat am 1. April 1851 das «Gesetz über die Einteilung des Kantons Graubünden in Bezirke und Kreise» in Kraft, welches 39 **Kreise** und 14 **Bezirke** für die Erfüllung politischer, gerichtlicher und administrativer Aufgaben schuf. Die darin zur Umschreibung der jeweiligen geografischen Abgrenzung erwähnten Nachbarschaften wurden – nach Inkrafttreten des Gesetzes über die Niederlassung von Schweizer Bürgern im Jahre 1874, worin die politischen Gemeinden an die Stelle der Bürgergemeinden traten – mehrheitlich zu **politischen** Gemeinden.

Heute erfüllen in Graubünden, nebst dem Kanton, 176 Gemeinden, 108 Bürgergemeinden, 39 Kreise, 11 Bezirke, 14 Regionalverbände<sup>1</sup> und über 400 Formen der interkommunalen Zusammenarbeit die öffentlichen Aufgaben.

<sup>1</sup> Mit der Gründung des Regionalverbands Herrschaft/Fünf Dörfer auf den 1. Januar 2012 erhöhte sich die bisherige Anzahl von 13 Regionalverbänden auf 14.

Nachstehend wird die Entwicklung der Strukturen auf der mittleren Ebene aufgezeigt:

### **Kreise**

Seit der grundlegenden Gebiets- und Strukturreform im Jahr 1851 blieb die Einteilung in 39 Kreise beinahe unverändert. Lediglich durch einzelne Gemeindezusammenschlüsse veränderten sich die Kreisgrenzen<sup>2</sup>:

- Wiesen gehörte vor dem Zusammenschluss mit Davos zum Kreis Bergün (heute: Kreis Davos)
- Surcuolm gehörte vor dem Zusammenschluss mit Flond zum Kreis Lugnez (heute: Kreis Ilanz)
- Fanas und Valzeina gehörten vor dem Zusammenschluss mit Grüşch zum Kreis Seewis (heute: Kreis Schiers).

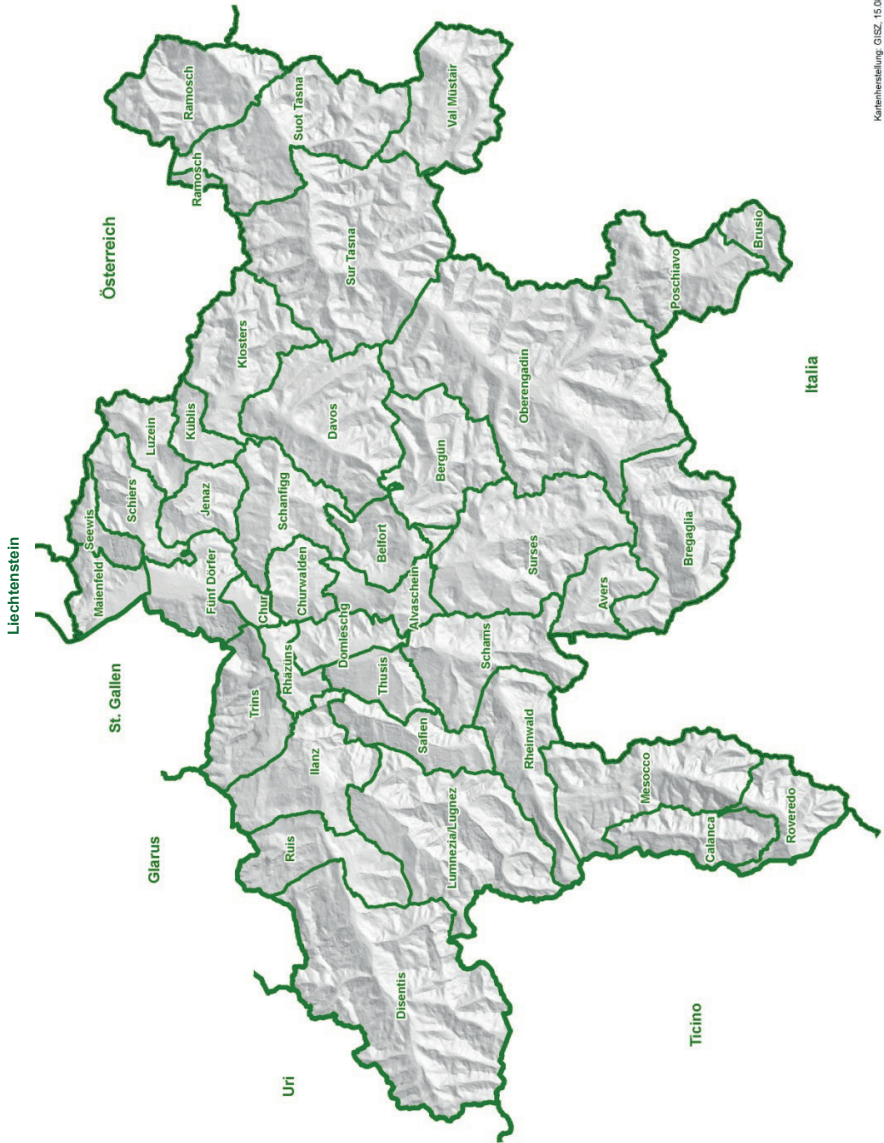
Freiwillige Zusammenschlüsse von Kreisen, wie sie Art. 68 Abs. 2 KV innerhalb des gleichen Bezirks zulässt, kamen bislang keine zustande.

Die Kreise sind öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit und dienen als Wahlsprengel für die Bestellung des Grossen Rats (Art. 70 Abs. 1 und 3 KV).

---

<sup>2</sup> Mit der vorbehältlich der Genehmigung des Grossen Rates entstehenden neuen Gemeinde Safiental wechseln die Gemeinden Valendas und Versam per 1.1.2012 vom Kreis Ilanz in den Kreis Safien.

# 39 Kreise





Kreise	Anzahl Gemeinden 2012		Bevölkerung 2010		Anzahl Gemeinden 2012	Bevölkerung 2010		Anzahl Gemeinden 2012	Bevölkerung 2010		Anzahl Gemeinden 2012	Bevölkerung 2010	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %		Anzahl	in %		Anzahl	in %		Anzahl	in %
Alvaschein	6	3 343	1.74%	Ilanz	16	7 861	4.08%	Roveredo	6	4 814	2.50%		
Avers	1	170	0.09%	Jenaz	3	1 962	1.02%	Ruis	6	2 039	1.06%		
Belfort	5	1 500	0.78%	Klosters	1	3 892	2.02%	Safien	2	415	0.22%		
Bergün	2	948	0.49%	Küblis	3	1 813	0.94%	Schams	8	1 798	0.93%		
Bregaglia	1	1 601	0.83%	Lugnez	11	3 371	1.75%	Schanfigg	9	3 861	2.00%		
Brusio	1	1 123	0.58%	Luzern	2	1 565	0.81%	Schiers	2	4 412	2.29%		
Calanca	8	766	0.40%	Maienfeld	4	6 213	3.23%	Seewis	1	1 388	0.72%		
Chur	1	33 756	17.52%	Mesocco	3	2 283	1.19%	Suot Tasna	3	3 798	1.97%		
Churwalden	2	2 450	1.27%	Oberengadin	11	17 051	8.85%	Sur Tasna	6	2 540	1.32%		
Davos	1	11 166	5.80%	Poschiao	1	3 506	1.82%	Surses	9	2 436	1.26%		
Disentis	6	8 091	4.20%	Ramosch	3	1 740	0.90%	Thusis	6	5 688	2.95%		
Domleschg	9	4 253	2.21%	Rhätüts	3	11 398	5.92%	Trins	4	7 375	3.83%		
Fünf Dörfer	5	17 880	9.28%	Rheinwald	4	763	0.40%	Val Müstair	1	1 592	0.83%		
<b>Total (39)</b>									<b>176</b>	<b>192 621</b>	<b>100.00%</b>		

Die Kreise erfüllen jene **Aufgaben**, die ihnen der Kanton oder die Gemeinden übertragen (Art. 70 Abs. 2 KV). Dem Kreis dürfen grundsätzlich alle Aufgaben übertragen werden, die auch einem öffentlich-rechtlichen Gemeindeverband übertragen werden können. Dabei handelt es sich typischerweise um kreisbezogene und damit überkommunale Angelegenheiten. In der Praxis nehmen nur wenige Kreise selbständig solche öffentliche Aufgaben wahr, so beispielsweise die Kreise Oberengadin (Spital, Alters- und Pflegeheim, Regionalplanung, Förderung des öffentlichen Regionalverkehrs, Förderung der Tourismusdestination Oberengadin, Förderung der Musikschule) und Surses (Spital, Alters- und Pflegeheim, Kreisschule). Verschiedene Kreise erledigen im Übrigen kommunale Aufgaben im Steuerwesen (sog. Steuerallianzen).

In der Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 entschied das Bündner Stimmvolk mit 61 zu 39 Prozent, alle richterlichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafrechtspflege der Staatsanwaltschaft und auf dem Gebiet der Zivilrechtspflege den Bezirksgerichten zu übertragen. Dadurch verloren die Kreise die justiziellen Aufgaben (Botschaft Heft Nr. 9/2008–2009, S. 453). Seit dem 1. Januar 2011 verbleiben den Kreisen noch drei Aufgabenbereiche:

- die Durchführung der Kreiswahlen;
- vereinzelt besondere Verwaltungsaufgaben wie:
  - gewisse Aufgaben bei Elementarschäden zugunsten der Gebäudeversicherung Graubünden;
  - Bewilligung von Unterhaltungslotterien (Lotto, Tombola);
- justiznahe Aufgaben im Zivilrechtsbereich, insbesondere:
  - Zivilstandsamt;
  - Vormundschaftsbehörde und Amtsvormundschaft;
  - Aufsicht über öffentliche Versteigerungen;
  - Betreibungsamt sowie
  - Kreisnotariat.

### **Bezirke**

Auch die Bezirke wurden Mitte des 19. Jahrhunderts geschaffen. Das Gesetz über die Aufstellung von Bezirksgerichten wurde im Jahr 1848 angenommen und im folgenden Jahr angepasst. Die territoriale Gliederung in 14 Bezirke erfolgte dann mit dem bereits erwähnten Einteilungsgesetz von 1851 und blieb während 150 Jahren unverändert. Erst die Gerichtsreform im Jahr 2000 passte die Bezirksgrenzen an die geänderten Verhältnisse an und reduzierte die Anzahl Bezirke auf deren elf. Diese sind gemäss Art. 35 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG; BR 173.000) im Bereich der Rechtsprechungsbefugnisse und in den ihnen übertragenen Aufgaben rechts- und handlungsfähig. Die Bezirke sind Gerichtssprengel für die erst-

instanzliche Zivil- und Strafgerichtsbarkeit (Art. 68 und 71 KV). Entsprechend bestehen in jedem Bezirk ein Bezirksgericht, ein Vermittleramt und eine Schlichtungsbehörde für Mietsachen; letztere sind dem Bezirksgericht administrativ angegliedert (vgl. Art. 45 und 51 GOG). Seit 2001 ebenfalls bezirkswise organisiert sind die Konkursämter (vgl. Art. 10b und 10c Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs [GVVzSchKG]; BR 220.100). Sie sind administrativ teils dem Bezirksgericht, teils einem Betreibungsamt angegliedert. Keine Bezirksaufgaben im Sinn des kantonalen Rechts sind die (justiznahen) Aufgaben, die gestützt auf vertragliche Regelung der Kreise ganz oder teilweise auf Bezirksebene erfüllt werden.

Aufgrund ihrer Rechtsstellung haben die Bezirke keine Organe im rechtlichen Sinn und verfügen über keine Rechtsetzungsbefugnisse. Die Aufgaben der Rechtsprechung und der Justizverwaltung werden durch die oben erwähnten richterlichen Behörden bzw. das Konkursamt ausgeübt. Deren Wahl, Zusammensetzung, Grösse und Organisation werden durch das kantonale Recht abschliessend geregelt (vgl. v.a. Art. 35–56 GOG sowie die Organisationsverordnungen [BR 173.500 und 173.600]).

## 11 Bezirke



Bezirke	Anzahl Gemeinden 2012	Bevölkerung 2010	
		Anzahl	in %
Albula	22	8 227	4.27%
Bernina	2	4 629	2.40%
Hinterrhein	28	12 672	6.58%
Imboden	7	18 773	9.75%
Inn	13	9 670	5.02%
Landquart	9	24 093	12.51%
Maloja	12	18 652	9.68%
Moesa	17	7 863	4.08%
Plessur	12	40 067	20.80%
Prättigau/Davos	13	26 198	13.60%
Surselva	41	21 777	11.31%
<b>Total (11)</b>	<b>176</b>	<b>192 621</b>	<b>100.00%</b>

## **Regionalverbände**

Im Jahr 1969 erarbeitete die Regionalplanungsgruppe Graubünden<sup>3</sup> einen Bericht, welcher die Schaffung von Planungsregionen zum Ziel hatte. Bereits damals wurden verschiedene Modelle zur Schaffung von Regionen (im Sinne von Planungsregionen) erwogen:

- vier bis acht grössere Regionen;
- 15 bis 20 kleinere Regionen;
- zweistufiger Aufbau mit Regionen und Subregionen.

Es konnte sich keine hoheitlich verordnete Gebietsabgrenzung im Sinne einer selbständigen Verwaltungsebene mit Steuerhoheit durchsetzen. Im Verlaufe der Zeit übernahmen die damals teils öffentlich-rechtlich, teils privatrechtlich organisierten Regionalverbände unterschiedliche Aufgaben. Neben den Planungsaufgaben und der Wirtschaftsförderung übernahmen sie teilweise Aufgaben im Bildungsbereich, im Sozial- und Gesundheitsbereich, im Kulturbereich oder in der Ver- und Entsorgung.

Die auf den 1. Januar 2004 in Kraft getretene Kantonsverfassung verlangte, dass sich die Regionalverbände bis zum 31. Dezember 2006 als Körperschaft des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit zu konstituieren hatten, soweit dies nicht bereits vorher der Fall gewesen war. Zudem hatte sich jede Gemeinde für die Erfüllung regionaler Aufgaben zwingend einem Regionalverband anzuschliessen. Diese Neuerung bezweckte die Stärkung der regionalen Organisationen und Strukturen. Die Regionalverbände als spezielle Art von Gemeindeverbindungen erhielten zwar eine Aufwertung, indem entsprechende Minimalanforderungen und damit eine erhöhte demokratische Legitimität verfassungsrechtlich verankert wurden, jedoch ohne dass festgeschrieben wurde, welche Aufgaben sie zu erfüllen haben.

Mit den Regionalverbänden wurde keine neue Verwaltungsebene geschaffen, sondern es wurden einzig die Träger regionaler Aufgaben neu verfassungsrechtlich klar verankert. Insofern handelt es sich bei den Regionalverbänden um einen speziellen Zusammenschluss von Gemeinden zur Erfüllung überkommunaler Aufgaben, d.h. letztlich um interkommunale Zusammenarbeit (vgl. Grossratsprotokoll [GRP] 2002/2003, S. 307 f.). Entsprechend sind die Organisationsvorschriften im Gemeindegesetz unter dem Abschnitt «Interkommunale Zusammenarbeit» aufgeführt.

Seit dem Jahr 2012 bestehen 14 öffentlich-rechtlich ausgestaltete Regionalverbände, nachdem – mit Ausnahme von Haldenstein – die Gemeinden der Kreise Fünf Dörfer und Maienfeld im Jahr 2011 der Gründung eines neuen Regionalverbands Herrschaft/Fünf Dörfer zugestimmt haben.

---

<sup>3</sup> Vorgängerin der heutigen Bündner Vereinigung für Raumentwicklung (BVR)

## 14 Regionalverbände



Regionalverbände	Anzahl Gemeinden 2012	Bevölkerung 2010	
		Anzahl	in %
Bregaglia (Gemeinde)	1	1 601	0.83%
Davos (Gemeinde)	1	11 166	5.80%
Herrschaft / Fünf Dörfer	8	23 126	12.01%
Nordbünden	18	55 903	29.02%
Oberengadin (Kreis)	11	17 051	8.85%
Organizzazione regionale della Calanca	8	766	0.40%
Pro Engiadina Bassa	12	8 078	4.19%
Pro Prättigau	12	15 032	7.80%
Region Mittelbünden	21	8 227	4.27%
Regione Mesolcina	9	7 097	3.68%
Regione Valposchiavo	2	4 629	2.40%
regio Viamala	29	12 672	6.58%
Regiun Surselva	43	25 681	13.33%
Val Müstair (Gemeinde)	1	1 592	0.83%
<b>Total (14)</b>	<b>176</b>	<b>192 621</b>	<b>100.00%</b>

Während die Regionalverbände ursprünglich für die Durchführung der Raumplanung und später auch für das Entwicklungskonzept im Rahmen der Wirtschaftsförderung geschaffen worden waren, befassten sie sich später mit einem grossen Spektrum an regionalen und öffentlichen Aufgaben im Wirtschaftsbereich (z.B. Tourismus), im Bildungsbereich (Schulen), im Sozial- und Gesundheitsbereich (Spitäler, Heime, Spitex), im Kulturbereich (Musikschulen, Museen), im Infrastrukturbereich (Wasserversorgung, Abfallbeseitigung, Abwasserreinigung). Es gibt markante Unterschiede in der Breite und der Tiefe der Aufgabenerfüllung zwischen den einzelnen Regionalverbänden. Beschränkt sich beispielsweise das Aufgabenspektrum des Regionalverbands Nordbünden auf die Wirtschafts-, Verkehrsentwicklung und die Regionalplanung, erfüllt die Region Surselva eine grosse Anzahl an überkommunalen Aufgaben (Wirtschaftsentwicklung, Regionalplanung, Abfallbewirtschaftung, Musikschule, öffentlicher Verkehr, Bildung etc.).

## 2. Strategische Weichenstellungen des Grossen Rates

Der Grosse Rat befasste sich in der Februarsession 2011 mit strategischen Fragen zur Gemeinde- und Gebietsreform (Botschaft Heft Nr. 8/2010–2011). Mittels 24 Grundsatzfragen konnte er zu den von der Regierung vorgeschlagenen Reformzielen Stellung beziehen und die entsprechenden Umsetzungsstrategien in den Konturen festlegen. Der Grosse Rat hielt ohne Gegenstimme fest, dass der Kanton überstrukturiert sei. Zudem sei eine Reform unter Einbezug aller Staatsebenen notwendig. Die Neuausrichtung solle zweigeteilt erfolgen: auf der kommunalen Ebene mittels einer **Gemeindereform**, auf der regionalen Ebene mittels einer **Gebietsreform**.

Gemeindereform	Gemeinden
	Interkommunale Zusammenarbeit
	Bürgergemeinden
Gebietsreform	Kreise
	Regionalverbände
	Bezirke

Als strategische Ziele einer umfassenden Reform hielt die Regierung in ihrem Bericht und ihrer Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform Folgendes fest:

- Die staatlichen Strukturen sollen konsequent auf die bestehenden und künftigen Anforderungen an die Aufgabenerfüllung ausgerichtet werden.
- Die Leistungsfähigkeit, Eigenfinanzierungskraft und -verantwortung der politischen Gemeinden sollen gestärkt werden.
- Die Gemeinden sollen ihre Aufgaben möglichst selbständig, bürgernah, wirksam und kostengünstig erfüllen.
- Die Voraussetzungen für die erforderliche Neugestaltung des innerkantonalen Finanzausgleichs sollen verbessert werden.
- Die Vereinfachung der Strukturen auf der regionalen Ebene soll die Transparenz und Rechtssicherheit erhöhen sowie die Voraussetzungen für die regionale Aufgabenerfüllung verbessern.

Der Grosse Rat stimmte diesen Zielen zu. Er beantwortete auch, mit welcher Strategie die Ziele erreicht werden sollen:

- Durch eine weiterhin nach dem Bottom-up-Ansatz initiierte Gemeinde-reform soll die Anzahl Gemeinden bis im Jahr 2020 auf 50 bis 100 Gemeinden, langfristig auf unter 50 Gemeinden reduziert werden.
- Mittels einer nach dem Top-down-Ansatz verfassungsrechtlich zu verankernden Gebietsreform soll der Kanton in die drei Staatsebenen Kanton, Regionen und Gemeinden gegliedert werden.
- Die notwendige Strukturreform soll etappiert diskutiert, beschlossen und umgesetzt werden. Über die Zuweisung von Aufgaben an die Region soll im Einzelfall entschieden werden.
- Die Strukturreform soll losgelöst von der Diskussion um die Änderung des Wahlsystems für den Grossen Rat vollzogen werden.

Die in der Folge zu schaffenden Rechtsanpassungen sollen gemäss Auftrag des Grossen Rats gestaffelt erfolgen.

Der Grosse Rat äusserte in Bezug auf die **Gebietsreform** die nachstehenden strategischen Absichten.

### **Regionen:**

- Es sollen acht bis elf Regionen aus den heutigen Bezirken und Regionalverbänden gebildet und diese hoheitlich festgelegt werden.
- Den Regionen sollen die Zivil- und Straferichtbarkeit der heutigen Bezirke übertragen werden.
- Die Regionen können den Gemeinden zur Erfüllung überkommunaler Aufgaben dienen und sollen entsprechend den Regeln der interkommun-



nenalen Zusammenarbeit ohne eigene Steuer- und Gesetzgebungshoheit ausgestaltet werden.

- In die Entscheidgremien der Regionen sollen ausschliesslich Gemeindevorstandsmitglieder Einsitz nehmen können.
- Kantonale Verwaltungsaufgaben können den Regionen übertragen werden.
- Die Regionen sollen vor dem 1. Januar 2013 beschlossen werden.

#### **Kreise:**

- Es sollen keine kantonalen administrativen Aufgaben mehr an die Kreise delegiert werden.
- Die Kreise sollen bis zur Umsetzung der Strukturen auf Regionsebene weiterhin für die Erfüllung kommunaler oder interkommunaler Aufgaben eingesetzt werden können.
- Die Frage der Wahlkreise für den Grossen Rat soll mit der Gebietsreform koordiniert und nach dem Grundsatz «Zuerst Gebietsreform dann Wahlreform» angegangen werden.

### **3. Projekte und Entwicklungen**

Verschiedene laufende Projekte und Entwicklungen im Kanton Graubünden beeinflussen die Diskussionen über die künftigen Strukturen. Insbesondere die folgenden Bereiche haben einen Einfluss auf die Ausgestaltung der Gebietseinteilung:

#### **Reorganisation der Justiz auf Bezirksebene**

Im Rahmen des *Regierungsprogramms 2009–2012* haben sich Regierung und Grosser Rat dafür ausgesprochen, «mittels Strukturreformen bei den erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichten eine wirksame und schlanke Organisation mit klaren territorialen Strukturen und optimalen Verfahrensabläufen ohne Doppelspurigkeiten zu erreichen.» (Botschaft Heft Nr. 13/2007–2008, S. 738). Die Massnahmen verfolgen das Ziel, die permanente Erreichbarkeit der Bezirksgerichte mit vollamtlicher Stellvertretung vor allem beim Präsidium und bei der Kanzlei zu gewährleisten und dadurch die Gerichtsorganisation zu optimieren. Der Grosse Rat stimmte der strategischen Absicht und dem Entwicklungsschwerpunkt im Juni 2008 zu (GRP 2007–2008, S. 710 f.).

Die gleiche Stossrichtung verfolgt der *Auftrag der Kommission für Justiz und Sicherheit (KJS)* betreffend strukturelle Überprüfung und Optimierung der Justizorganisation auf Bezirksebene, den der Grosse Rat im Oktober 2008 überwies (GRP 2008–2009, S. 139). Damit wird die Regierung

beauftragt, 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 insbesondere die Bezirkseinteilung, die Stellvertreterregelung, das Wahlverfahren und die Amtsdauer sowie eine Kantonalisierung der unteren Gerichte. Die Zuweisung administrativer Aufgaben soll dabei möglichst gebündelt an ein einziges Staatsorgan erfolgen.

Ein erster Schritt erfolgte anlässlich der Umsetzung der Schweizerischen Zivil- und Strafprozessordnung, indem die erstinstanzliche Zivilgerichtsbarkeit auf Bezirksebene konzentriert wurde.

Im Rahmen der Justizreform (vgl. Botschaften Nr. 9/2008–2009, S. 453 ff. und Nr. 13/2009–2010, S. 795) wurde zusammen mit der Entflechtung des Vollzugs auch eine Entflechtung der Finanzierung vorgenommen. Seit dem Jahr 2011 übernimmt der Kanton vollumfänglich die Defizite der Bezirksgerichte und Schlichtungsbehörden sowie die Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege. Ausserdem werden administrative Aufgaben (Informatik, Lohnwesen) der Bezirksgerichte durch kantonale Dienststellen wahrgenommen.

### **Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts**

Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, welches das bisherige Vormundschaftsrecht ablöst, tritt am 1. Januar 2013 in Kraft. Bis dahin müssen die Kantone ihre Gesetzgebung angepasst sowie die erforderlichen Behörden bestimmt und aufgebaut haben.

Ein zentrales Revisionsanliegen des Bundesrechts ist die Schaffung von interdisziplinären Fachbehörden, welche die heutigen Vormundschaftsbehörden ersetzen. Die künftigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) bestehen aus mindestens drei Mitgliedern, die über das erforderliche Fachwissen insbesondere in einer der Kerndisziplinen des Kindes- und Erwachsenenschutzes – Recht, Sozialarbeit, Pädagogik/Psychologie – verfügen müssen. Damit sich die Mitglieder der Fachbehörde die nötige praktische Erfahrung aneignen können, sollten sie ihre Tätigkeit voll- oder hauptamtlich ausüben können. Aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben und der Fallzahlen im Kanton können die heutigen Strukturen im Vormundschaftsbereich trotz der Reorganisationen in den letzten Jahren nicht weitergeführt werden. In der Dezembersession 2011 stimmte der Grosse Rat mit 103 zu 0 Stimmen der Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGzZGB; BR 210.100) zu. Ab 2013 bestehen im Kanton Graubünden fünf KESB (Engadin/Südtäler; Mittelbüden/Moesa; Nordbüden; Prättigau/Davos; Surselva). Der Grosse Rat sprach sich für eine

Abgrenzung der Behörden anhand der heutigen Bezirke aus; die Gemeinde Flims wurde in Abweichung zur Botschaft (Nr. 9/2011–2012, S. 1092) der KESB Nordbünden zugewiesen.

Das neue Bundesrecht hat auch Auswirkungen auf die Berufsbeistandschaften, welche die Amtsvormundschaften ersetzen. Art. 46 nEGzZGB definiert das Betreiben der Berufsbeistandschaft als regionale Aufgabe. Die Regionen können die Aufgaben alleine oder gemeinsam erfüllen. Die eigentliche Umsetzung ist mit der Gebietsreform zu koordinieren und vorzunehmen. Die Berufsbeistandschaften können von der bisherigen Trägerschaft oder einem Regionalverband bis zwei Jahre nach Inkrafttreten der Einteilung des Kantons in Regionen betrieben werden (vgl. Art. 153a EGzZGB). Die Finanzierungsverantwortung bleibt wie bisher bei den Gemeinden (Botschaft Nr. 9/2011–2012, S. 1048 und 1094).

### **Zusammenführung von Betreibungs- und Konkursamt**

Im Jahr 2000 wurde das Betreibungs- und Konkurswesen neu organisiert. Während vorher die Kreise sowohl betreibungs- als auch konkursamtliche Aufgaben wahrzunehmen hatten, bildet seither jeder politische Kreis einen Betreibungskreis, jeder Bezirk einen Konkurskreis. In der Regel übernimmt ein Betreibungsamt im Bezirk die konkursamtlichen Aufgaben. Keine Veränderung ergab sich hinsichtlich der Finanzierung; diese obliegt auch für das Konkurswesen den Kreisen. Die seit 2001 geltende Teilung von Betreibungs- und Konkursämtern hat sich in der Praxis nicht bewährt. So fand hinsichtlich der Betreibungskreise ein Konzentrationsprozess statt. Verschiedene Kreise haben in den letzten Jahren ihr Betreibungsamt vertraglich zusammengelegt (so beispielsweise zum Betreibungsamt Surselva, Betreibungsamt Albula, Betreibungsamt Engiadina Bassa, Betreibungsamt Davos/Klosters).

Das Zusammenführen von betreibungs- und konkursamtlichen Aufgaben unter ein Dach wird aus Sicht der Aufgabenerfüllung begrüsst. Einen entsprechenden Handlungsbedarf bejahte die Regierung bei der Beantwortung des Kommissionsauftrags der KJS sowie anlässlich der Botschaft zur Aufgabenentflechtung im Bereich der Justiz. Weiterer Handlungsbedarf ergibt sich aus der bundesrechtlichen Verpflichtung für die Betreibungs- und Konkursämter, Eingaben künftig auch in elektronischer Form entgegenzunehmen. Für kleinere Ämter könnten sich Probleme ergeben, da die Effizienzgewinne wohl nur mit einer Branchensoftware genutzt werden können, die erst ab einer gewissen Betriebsgrösse sinnvoll bzw. finanzierbar ist. Ausserdem ist zu beachten, dass ein vertragliches Zusammenlegen von Kreisaufgaben durch mehrere Kreise vom Kantonsgericht als Aufsichtsbehörde (in Betreibungs- und Konkursachen) nur als vorläufige Lösung akzeptiert wird. Für eine längerfristige Regelung wird dieser Ansatz abgelehnt. Für eine dauerhafte Lösung sei die Gesetzgebung entsprechend anzupassen und die

Organisation bezirkswise zu regeln. Die Justizaufgaben im weiteren Sinne sollen nach Auffassung des Kantonsgerichts auf Bezirksebene erfüllt werden (vgl. Botschaft Nr. 9/2008–2009, S. 494, 512 f.).

### **Entwicklungen im Zivilstandswesen**

Die Zivilstandskreise im Kanton Graubünden umfassen das Gebiet eines oder mehrerer Kreise oder Teile davon und werden von der Regierung nach Anhörung der Kreise festgelegt. Aktuell bestehen 13 Zivilstandskreise an 14 Standorten, wobei der Beschäftigungsumfang der Zivilstandsämter zwischen ca. 40 bis 350 Stellenprozenten variiert. Das Bundesrecht schreibt aktuell einen Beschäftigungsgrad von mindestens 40 Prozenten vor, wobei sich der Mindestbeschäftigungsgrad auf die zivilstandsamtlichen Tätigkeiten der Zivilstandsbeamtinnen und -beamten und nicht auf den Beschäftigungsumfang eines Zivilstandsamtes bezieht. Die fachlichen Anforderungen sind aufgrund der Zunahme von Zivilstandsereignissen mit internationalem Bezug und mit komplizierten Familien- und Verwandtschaftsbeziehungen sowie mit der Einführung und laufenden Weiterentwicklung des elektronischen Zivilstandsregisters (Infostar) in den vergangenen Jahren stark gestiegen und werden noch weiter steigen. Aus diesem Grund wäre ein höherer Beschäftigungsgrad als die bundesrechtlich vorgegebenen 40 Prozent für die erforderliche Qualitätssicherung wünschenswert. Demgegenüber würde aus Sicht einer optimalen zivilstandsamtlichen Aufgabenerfüllung ein Beschäftigungsumfang von rund 250 bis 300 Stellenprozenten pro Zivilstandsamt eine ideale Betriebsgrösse darstellen, um die interne Stellvertretung, den fachlichen Austausch, die Ausbildung von neuen Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten sowie die ständige Erreichbarkeit während der ordentlichen Geschäftszeiten gewährleisten zu können. Aus geografischen und/oder sprachlichen Gründen ist ein solcher Beschäftigungsumfang für sämtliche Zivilstandsämter im Kanton kaum umsetzbar. Dennoch wäre angesichts des aktuellen zivilstandsamtlichen Beschäftigungsgrades von insgesamt etwa 14 Vollzeitstellen im ganzen Kanton und unter Berücksichtigung der speziellen topografischen, geografischen und sprachlichen Besonderheiten die längerfristige Schaffung von fünf bis sieben Zivilstandsämtern erstrebenswert.

### **Regionalmanagement**

Seit dem 1. Januar 2008 wird das Bundesgesetz über Regionalpolitik (SR 901.0), genannt Neue Regionalpolitik (NRP), umgesetzt. Am 20. Dezember 2011 genehmigte die Bündner Regierung das zweite Umsetzungsprogramm Graubünden 2012–2015 (UP GR).

Die Umsetzung des Konzeptes der NRP mit ihrem Paradigmawechsel von der reinen Infrastrukturförderung (gemäss damaligem Investitionshilfegesetz, IHG) hin zur Wirtschaftsentwicklung (Bundesgesetz über Re-

gionalpolitik) ist anspruchsvoll und zeitintensiv. Zur Erfüllung der deutlich anforderungsreicheren Aufgaben ist der Kanton auf starke wirtschaftsnahe Partner in den Regionen angewiesen. Aus diesem Grund wurde der Aufbau eines leistungsfähigen Regionalmanagements in den einzelnen Regionen zur Initiierung und Umsetzung der notwendigen Veränderungsprozesse sowie zur Generierung von NRP-konformen Projekten als flankierende Massnahme im ersten UP GR aufgenommen. Der Dachverband «Die Regionen GR»<sup>4</sup> hat im Jahr 2010 in enger Zusammenarbeit mit dem Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT) – zur verstärkten Wirkung mit Blick auf die zweite Umsetzungsperiode – eine Neukonzeption des Regionalmanagements erarbeitet. Diese beinhaltet eine Konzentration auf fünf bis maximal sieben Regionalmanager mit Vollzeitengagements, die strikte Entflechtung der Funktion der Verbandsgeschäftsführung vom Regionalmanagement, das Festhalten an einer regionalen Verankerung und verstärkte finanzielle Leistungen des Kantons (weitgehende Übernahme der Personal- und Betriebskosten). Das Konzept wird seit Anfang 2011 schrittweise realisiert. Die Regionalmanager sollen die Umsetzung des UP GR und die prioritäre Zielsetzung «Wirtschaftswachstum» des Regierungsprogramms 2013–2016 unterstützen, indem sich der Kanton auf einen Ansprechpartner pro leistungsfähigem Wirtschaftsraum abstützen und die aufwändige regionsübergreifende Abstimmung unter zwei oder mehr Regionalverbänden vermindert werden kann. Das Konzept «Regionalmanagement» geht davon aus, dass es Gebietseinheiten von einer gewissen Grösse bezüglich Bevölkerung und Wirtschaftskraft braucht, damit die Potenziale dieser Räume gemäss Zielsetzungen der Regierung und der NRP überhaupt effizient in Wert gesetzt werden können.

#### **4. Parlamentarische Vorstösse**

##### **Auftrag Rathgeb**

In der Februarsession 2007 reichte Grossrat Rathgeb einen Auftrag betreffend die Zukunftsperspektiven der Kreise ein (GRP Februar 2007, S. 723). Die Regierung solle eine Auslegeordnung der inskünftig im Kanton durch die Gebietskörperschaften gemäss Kantonsverfassung zu erfüllenden Aufgaben vornehmen. Dabei soll auf Kreisbasis und in Anlehnung an die historische kommunale Ordnung ein auf die jeweiligen örtlichen Verhältnisse zugeschnittenes konkretes Modell ausgearbeitet werden. Die Regierung verwies in ihrer Antwort (GRP Juni 2007, S. 1296) auf die Neugestal-

---

<sup>4</sup> Vereinigung, welche aus der im Jahre 1990 gegründeten Erfahrungsgruppe der Bündner Regionalorganisationen (ERFA-Regio) entstanden ist.

tung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (Bündner NFA), welche zu diesem Zeitpunkt auch noch den Bereich der Gemeindereform beinhaltete. Der Grosse Rat überwies in der Junisession 2007 den Auftrag mit 75 zu 3 Stimmen.

### **Auftrag Kommission für Justiz und Sicherheit**

Mit dem Auftrag betreffend strukturelle Überprüfung und Optimierung der Justizorganisation auf Bezirksebene wurde die Regierung in der Oktobersession 2008 (vgl. GRP 2008–2009, S. 139) beauftragt, 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. Der Auftrag beinhaltet insbesondere die Überprüfung der Bezirkseinteilung (Grösse der Gerichtssprengel, allenfalls territoriale Angleichung an Regionalverbände), der Stellvertreterregelung und des Wahlverfahrens. Die KJS bezweckt mit ihrem Auftrag eine umfassende Überprüfung und Anpassung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit.

In ihrer Antwort teilte die Regierung die Einschätzung, dass der Prüfungsbedarf hinsichtlich der Justizorganisation den im Regierungsprogramm 2009–2012 erwähnten Aspekt der Struktur und Organisation der Bezirksgerichte übersteige und auch die anderen im Auftrag erwähnten Bereiche beschlage. In welcher Form die gründliche Prüfung aller Aspekte erfolgen solle und zu welchen Schlüssen diese führen werde, liess die Regierung aber noch offen. Aufgrund der politischen Vorgaben des Grossen Rats sowie des Regierungsprogramms 2009–2012 erklärte sich die Regierung bereit, den Kommissionsauftrag im Sinne der Erwägungen entgegenzunehmen (GRP Oktober 2008, S. 205). Der Grosse Rat überwies den Auftrag in der Folge mit 105 zu 4 Stimmen.

## **5. Initiative «Starke Gemeinden – starker Kanton»**

Am 10. Mai 2011 wurde die Volksinitiative «Starke Gemeinden – starker Kanton» bei der Standeskanzlei eingereicht. Die Initiative ist in Form einer allgemeinen Anregung im Sinne von Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 der KV abgefasst. Die Regierung hat bis spätestens 10. Mai 2012 eine Botschaft an den Grossen Rat zu richten (vgl. Art. 68 Gesetz über die politischen Rechte [GPR], BR 150.100).

## **6. Übergeordnete Ziele und Regierungsprogramme**

In den Zielen und Leitsätzen des Grossen Rats sowie in den Regierungsprogrammen und den Finanzplänen lassen sich die strategischen Grundsätze für eine Reform der Strukturen ableiten:

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

Im Rahmen der übergeordneten Ziele und Leitsätze für die Jahre 2009–2012 hielt der Grosse Rat fest, dass der Kanton Graubünden im Konkurrenzdruck gegenüber den Zentren und Agglomerationen nur bestehen könne, wenn er seine Gebietsstrukturen straffe (Leitsatz C). Nach Auffassung des Parlaments sind Gebietsreformen notwendig, da die bestehenden staatlichen Strukturen und Aufgabenträger (Gemeinden, Zweckverbände, Regionalverbände, Bezirke, Kreise) wegen fehlender finanzieller und personeller Ressourcen nicht tauglich seien, um in den ländlichen Räumen ausreichend attraktive Angebote sowie eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen.

### **Regierungsprogramm und Finanzplan für die Jahre 2009–2012**

Im Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2009–2012 führte die Regierung aus, dass sie die Vorgaben des Grossen Rats in verschiedenen strategischen Absichten und Entwicklungsschwerpunkten umsetzen wolle. So sollen etwa die Zusammenschlüsse von Gemeinden mittels positiven und negativen Anreizen gefördert werden, da sie eine nachhaltige Optimierung der Dienstleistungen und den effizienten Einsatz der immer knapper werdenden Mittel ermöglichen. Beitragsleistungen, welche die Strukturhaltung der Kleingemeinden fördern, sollen reduziert werden. Demgegenüber werden Gemeindestrukturreform-Projekte grosszügig unterstützt (Strategische Absicht 11, Entwicklungsschwerpunkt 2 Bündner NFA – Gemeindestrukturen; Botschaft 2007–2008, S. 735).

### **Übergeordnete Ziele und Leitsätze des Grossen Rats für die Jahre 2013–2016**

Im Rahmen der übergeordneten Ziele und Leitsätze für die Jahre 2013–2016 folgerte der Grosse Rat, dass der Kanton Graubünden nur dann gegen aussen attraktiv bleiben wird, wenn er seine inneren Strukturen anpasse und modernisiere. Die Schaffung von grösseren, starken Gemeinden werde den Kanton insgesamt stärken. Die Regionen sollen in der Konzeption das weitere Zusammenschliessen der Gemeinden unterstützen, jedoch nur in Ausnahmefällen hoheitliche Gemeindeaufgaben übernehmen (Leitsatz 1).

## **Regierungsprogramm und Finanzplan für die Jahre 2013–2016**

Im Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2013–2016 bekräftigte die Regierung ihre Absicht, die Gemeinde-reform konsequent umzusetzen, Fusionshemmnisse zu beseitigen und Fusionsanreize zu schaffen. Fusionsprojekte sollen angemessen unterstützt werden. Durch das Zusammenführen von Bezirken und Regionalverbänden soll eine einzige mittlere Ebene geschaffen werden. Anschliessend an die Gebietsreform soll eine Wahlreform erfolgen (Entwicklungsschwerpunkt 2, Gemeinde- und Gebietsreform; Botschaft Nr. 11/2011–2012, S. 1294).

### **III. Handlungsbedarf für die Gebietsreform**

Die laufenden Projekte, sich in Gang befindliche oder absehbare Entwicklungen sowie die bisher erfolgten strategischen Weichenstellungen des Grossen Rates unterstreichen den Handlungsbedarf in Bezug auf die Institutionen der mittleren Ebene. Die Gebietsreform soll dem Handlungsbedarf bestmöglich Rechnung tragen und für Planungssicherheit sorgen. Im Einzelnen:

#### **Kreise**

Die auf den 1. Januar 2011 in Kraft getretene Umsetzung der Aufgabenentflechtung bei der Justiz führte zu erheblichen Auswirkungen auf die Kreise. Der Grosse Rat hat sich in der Februarsession 2011 mit 104 zu 0 Stimmen dafür ausgesprochen, den Kreisen inskünftig keine kantonalen Aufgaben mehr übertragen zu wollen.

Handlungsbedarf besteht auch bei drei der justiznahen Aufgaben (Zivilstands-, Vormundschafts- und Betreuungswesen). Vor allem aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben und Entwicklungen drängt sich in diesen Bereichen eine Verlagerung auf die Bezirks- bzw. Regionsebene auf (vgl. Ausführungen unter obigem Kapitel II.3.). Die Kreise haben sich für die Erfüllung dieser justiznahen Kreisaufgaben in vielen Fällen vertraglich zusammengeslossen, was auf Dauer nicht sinnvoll sein kann; diese Lösung wird daher vom Kantonsgericht als Aufsichtsbehörde auch nur als vorläufige Lösung akzeptiert.

Kein direkter Handlungsbedarf besteht bei den übrigen Verwaltungsaufgaben der Kreise; eine Zuweisung an andere Träger (Gemeinde oder Bezirks- bzw. Regionsebene) wäre zwar durchaus möglich, ist aber nicht vordringlich.



## **Bezirke**

Die Frage der Bezirkseinteilung wurde bereits mehrfach thematisiert (so z.B. Kommissionsauftrag der KJS vom Oktober 2008; Botschaft Nr. 13/2009–2010, S. 795). Handlungsbedarf ist insbesondere aus nachstehenden Gründen gegeben:

Die strukturellen Schwächen der Bezirksgerichte konnten trotz Pensenhöhungen im Zuge der Umsetzung der Schweizerischen StPO und ZPO nicht beseitigt werden. Die Mehrheit der Bezirke verfügt seit 2011 über ein vollamtliches Präsidium und ein hauptamtliches Vizepräsidium. Nach wie vor ist jedoch nur bei einem Bezirk (Plessur) die permanente Erreichbarkeit durch eine vollamtliche Stellvertretung bei Präsidium und Kanzlei gewährleistet. Kleinere Bezirksgerichte haben zudem den Nachteil geringer Fallzahlen, was sich nicht zuletzt auf der finanziellen Aufwandseite negativ bemerkbar machen kann.

## **Regionalverbände**

In jüngster Vergangenheit sind wiederum Diskussionen um den richtigen Perimeter eines Regionalverbandes in Gang gekommen. Namentlich im Gebiete des Regionalverbandes Nordbünden, welcher sich per 2007 aus den damaligen privatrechtlichen Vereinen Pro Schanfigg und Regionalplanungsgruppe Bündner Rheintal sowie den damaligen Gemeinden Churwalden, Malix, Parpan gebildet hat, ist der Wunsch nach einer Aufspaltung laut geworden. Die Gemeinden der Kreise Fünf Dörfer und Maienfeld haben im Vorfeld der zwischenzeitlich erfolgten Gründung eines neuen Regionalverbandes geltend gemacht, dass ihrer Ansicht nach der heutige Gebietsperimeter zu gross, zu heterogen und damit zu schwerfällig sei, um eine wirtschaftliche und räumliche Entwicklung wirkungsvoll angehen zu können. Gerade in diesem Zusammenhang konnte festgestellt werden, dass die Meinungen, welche Aufgaben Regionalverbände wahrzunehmen haben, auseinandergehen.

# **IV. Werdegang der Vorlage**

## **1. Vorgehen**

Es geht vorliegend um die Umsetzung der Gebietsreform, wie sie der Grosse Rat in der Februarsession 2011 in den Grundzügen beschlossen hat. Die vom Grossen Rat beschlossenen Weichenstellungen sind nach ausgiebiger Diskussion zustande gekommen und hatten für die Ausarbeitung wegweisenden Charakter.

## 2. Bisherige Positionsbezüge

Über die Aufgaben und die Abgrenzung der Rechtsträger in der sogenannten mittleren Ebene sind in jüngster Vergangenheit, nicht zuletzt auch aufgrund der Weichenstellungen des Grossen Rates, intensive Diskussionen entstanden. Dabei wurden folgende Positionen bezogen:

- «**Die Regionen GR**» hat sich anlässlich der Mitgliederversammlung vom 24. Juni 2010 umfassend mit den künftigen Aufgaben und der Abgrenzung der Regionalverbände befasst. In ihrem Beschlusspapier spricht sie sich für sieben grössere Regionalverbände aus, welche in einer Zeitspanne von fünf bis zehn Jahren entstehen sollen<sup>5</sup>:

Nordbünden	Bezirke Landquart und Plessur sowie der Bezirk Imboden ohne die Gemeinden Flims und Trin
Mittelbünden/regioViamala	Bezirke Albula und Hinterrhein
Moesano	Bezirk Moesa
Prättigau/Davos	Bezirk Prättigau/Davos
Nationalparkregion	Bezirk Inn
Comune di Bregaglia, Valposchiavo und Oberengadin	Bezirke Bernina und Maloja
Surselva	Bezirk Surselva inkl. Gemeinden Flims und Trin

In Bezug auf die Aufgaben hielt sich die Regionen GR an den Vorschlag in der Broschüre «Regionalverbände im Kanton Graubünden» vom März 2004, S. 36–38. Die Regionen GR geht davon aus, dass verschiedene damals aufgeführte Aufgaben in Zukunft wieder von den grösseren Gemeinden übernommen werden könnten. Dabei wäre eine Übergangslösung erforderlich, die Unterschiede im Fortgang der Gemeindefusionen berücksichtigen müsse. Zudem könne es im Weiteren nach wie vor sinnvoll sein, dass Regionalverbände bei einzelnen Aufgaben regionenübergreifend zusammen arbeiteten.

- In der Petition vom 4. Januar 2011 ersuchten die Grossrätinnen und Grossräte der Kreise Trins und Rhäzüns, die Präsidentinnen und Präsi-

<sup>5</sup> Die Regionen GR, Aufgaben und Abgrenzung der Regionalverbände, Beschluss der Mitgliederversammlung vom 24. Juni 2010

denten der Gemeinden Bonaduz, Domat/Ems, Felsberg, Flims, Rhäzüns, Tamins und Trin, der Bezirksgerichtspräsident Imboden sowie die Kreispräsidenten Trins und Rhäzüns die Mitglieder des Grossen Rates sowie die Regierung, dem heutigen **Bezirk Imboden** künftig den Status als eigene Region zukommen zu lassen. Am 1. Februar 2011 nahm die Regierung und am 16. Februar 2011 der Grosse Rat von der Petition Kenntnis.

- Die Regionalversammlung der **regioViamala** stimmte am 19. Januar 2011 konsultativ über einen Zusammenschluss der Regionalverbände regioViamala und Mittelbünden ab. Mit 18 zu 17 Stimmen sprach sich die Regionalversammlung auch künftig für einen Alleingang aus. Am 15. März 2011 sprach sich die Regionalversammlung **Mittelbünden** im Rahmen einer Konsultativabstimmung mit 39 zu 0 Stimmen gegen einen Zusammenschluss mit der regioViamala aus.
- Die «Planungsregion Landquart» hat an ihrer Sitzung vom 16. Mai 2011 einstimmig beschlossen, die Gründung des **Regionalverbandes Herrschaft/Fünf Dörfer** und damit den Austritt aus dem Regionalverband Nordbünden den Gemeinden zur Genehmigung zu unterbreiten. Mit Ausnahme der Gemeinde Haldenstein haben alle Gemeinden der Kreise Fünf Dörfer und Maienfeld den Beitritt zum neuen Regionalverband Herrschaft/Fünf Dörfer beschlossen. Der neue Regionalverband trat rückwirkend auf den 1. Januar 2012 in Kraft.
- In der Petition vom 10. Juni 2011 ersuchte die **Region Surselva** die Regierung, die Regionen auch künftig ihre Vertretung über demokratisch legitimierte Volkswahlen bestimmen zu lassen. Zudem sollen die Regionen auch in Zukunft in den delegierten Bereichen die Kompetenz haben, Verordnungen und Reglemente zu erlassen. Mit Hinweis auf die strategischen Weichenstellungen des Grossen Rates in der Februarsession 2011 nahm die Regierung am 9. August 2011 von der Petition Kenntnis.
- Die Vereinigung **PoschiavoViva** reichte am 3. Januar 2012 eine Petition ein mit dem Titel «L autonomia non è trattabile!». Die Petition enthält die Forderung, das Puschlav als eigenständige Region zu konstituieren. Die Petition wurde von 1269 Personen unterzeichnet. Die Regierung nahm in ihrer Sitzung vom 24. Januar 2012 von der Petition Kenntnis.

### 3. Vernehmlassungsverfahren

#### Vorgehen und Rücklauf

Am 6. September 2011 eröffnete die Regierung das Vernehmlassungsverfahren. Eingeladen wurden die Gemeinden, politische Parteien, Bezirksgerichte, Regionalverbände, Kreise, verschiedene Verbände und Organisationen, die kantonalen Gerichte sowie die kantonalen Departemente und die Standeskanzlei. Innert der gesetzten Frist von knapp drei Monaten gingen insgesamt 118 Vernehmlassungen ein.

Vernehmlassungen	Anzahl
Politische Gemeinden	66
Politische Parteien	9
Gerichte (BezGer und KGer)	4
Regionalverbände	9
Kreise	15
Kantonale Departemente und Dienststellen	6
Diverse Organisationen	9
<b>Total</b>	<b>118</b>

*(unter den politischen Parteien figurieren auch regional tätige Parteien, namentlich die Glista Libra Samedan und die SP Oberengadin/Bergell)*

Rund 30 E-Mails gingen von Privatpersonen ein, welche für die Beibehaltung eines eigenständigen Gerichts und einer Region im Puschlav plädieren.

#### Generelle Beurteilung der Vorlage

Grossmehrheitlich wird die Stossrichtung begrüsst, die mittlere Ebene strukturell vereinfachen zu wollen, indem die Bezirke und Regionalverbände neu zu Regionen zusammengeführt werden (E-Art. 68 KV). Ebenfalls auf ein positives Echo stösst der Vorschlag, dass die Regionen zur Erfüllung überkommunaler und kantonaler Aufgaben dienen sollen (E-Art. 71 Abs. 1 KV). Offene Fragen bzw. kontroverse Meinungen bestehen vor allem bezüglich der organisatorischen Ausgestaltung der künftigen Regionen und der Aufgaben, welche die Regionen wahrzunehmen haben. Auch wenn mehrheitlich die Schaffung von zehn oder elf Regionen gefordert wird, gibt es eine stattliche Anzahl Vernehmlassungen, welche die künftige Anzahl Regionen auf deren acht oder weniger festlegen möchte.

Zahlreiche Bemerkungen gingen auch zu der künftigen Stellung der Kreise ein. Mehrheitlich wird die Haltung vertreten, dass den Kreisen die rechtliche Ausgestaltung als Körperschaft des öffentlichen Rechts ab-erkannt werden soll. Schliesslich habe sich der Grosse Rat bereits dafür ausgesprochen, dass den Kreisen keine kantonalen administrativen Aufgaben mehr übertragen werden und die Kreise nur bis zur Umsetzung der Gebietsreform zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen sollen. Für viele Vernehmlasser war es deshalb unverständlich, dass die Kreise eine höhere Rechtsstellung (Körperschaften) aufweisen sollten, als dies die Vernehmlassungsvorlage für die künftigen Regionen vorsah (beschränkt rechts- und handlungsfähig).

### **Anzahl Regionen**

Erwartungsgemäss gehen über die richtige Anzahl Regionen die Meinungen weit auseinander. Zahlreiche Gemeinden unterstützen die Absicht der Regierung, zehn Regionen schaffen zu wollen. Zu erwähnen ist aber, dass von diesen Stellungnahmen eine Mehrheit auch mit einer Bezirkslösung, d. h. mit der Schaffung von elf Regionen, leben könnte. Vereinzelt Vernehmlasser fordern eine «echte» Strukturbereinigung, indem die Anzahl Regionen auf fünf bis sieben reduziert werde. Diesem Ziel steht auch «Die Regionen GR» positiv gegenüber. Die Haltung der politischen Kantonalparteien in dieser Frage ist nachfolgend ersichtlich:

<b>CVP</b>	– 11 Regionen (Bezirkslösung)
<b>BDP</b>	– 10 bzw. 11 Regionen
<b>FDP</b>	– 8 Regionen
<b>GLP</b>	– 8 Regionen
<b>SP</b>	– 5 – 8 Regionen – 11 Regionen, falls aus topografischen, sprachlichen und kulturellen Gründen eine höhere Anzahl Regionen notwendig ist
<b>SVP</b>	– 11 Regionen
<b>Verda</b>	– 8 Regionen

Umfangreich fielen die Stellungnahmen aus dem Puschlav aus. Die Regione Valposchiavo, das Tribunale di Distretto Bernina, die beiden Gemeinden Poschiavo und Brusio sowie die entsprechenden beiden Kreise reichten eine gemeinsame Vernehmlassung ein. Sie fordern aus sprachlichen, kulturellen und geografischen Gründen die Schaffung einer Region Bernina und damit die Schaffung von elf Regionen. Es wird befürchtet, dass innerhalb einer vereinigten Region Bernina/Maloja die sprachliche Zusammensetzung

zung des Gerichts kaum den Anforderungen der italienischsprachigen Minderheit genügen könne. Sämtliche Mitglieder eines Gerichts müssten der Sprache der Rechtsuchenden mächtig sein, um deren Anliegen tatsächlich verstehen zu können, so die Forderung.

**Fazit:** Die Schaffung von acht (oder weniger) Regionen findet aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses keine Mehrheit. Die in der Vernehmlassung dargelegten Gründe, weshalb die Regierung den mit Abstand kleinsten Bezirk (Bernina) mit der künftigen Region Maloja zusammenführen wollte, stossen insgesamt auf eine geringe politische Akzeptanz. Auch wenn aus der Optik der effizienten und effektiven Aufgabenerfüllung eine kleinere Anzahl Regionen anzustreben wäre, erscheint lediglich die Schaffung von elf Regionen mehrheitsfähig zu sein. Damit lassen sich die angestrebten Ziele hinsichtlich der betrieblichen Grösse der erstinstanzlichen Gerichte (vgl. Auftrag KJS) jedoch nicht erreichen.

### **Terminologie «Regionen»**

Verschiedentlich wird die vorgeschlagene integrale Bezeichnung «Regionen» in Frage gestellt. Ein «Regionalgericht» werde eher in kulinarischer Hinsicht denn als Justizbehörde verstanden. Als Alternative solle die in anderen Kantonen verwendete Bezeichnung «Amtsbezirk» in Erwägung gezogen werden.

**Fazit:** Der Begriff «Regionalgericht» scheint gewöhnungsbedürftig zu sein, er findet jedoch z.B. auch im Kanton Bern Verwendung. Die Terminologie «Regionalgericht» folgt dem Umstand, dass es nach der Umsetzung der Gebietsreform die Bezirke nicht mehr gibt. Territorial entsprechen die Regionalgerichte den Regionen. Mit einer Präzisierung in Art. 54 KV soll die Rechtsstellung der Regionalgerichte als untere kantonale Gerichte verdeutlicht werden.

### **Organisation/Gesetzgebungskompetenz/Steuerhoheit**

In der Frage der künftigen Organisation und Ausgestaltung der Regionen wurden angesichts offener Fragen Bedenken geäussert. Konsens besteht darin, dass die Regionen über keine Steuerhoheit verfügen sollen.

Eine Mehrheit der Gemeinden ist der Meinung, dass den Regionen keine umfassende Rechtspersönlichkeit zukommen muss, ihnen jedoch in den delegierten Bereichen die Rechts- und Handlungsfähigkeit zuzugestehen ist. Anders sehen es die Regionalverbände: Sie möchten die künftigen Regionen analog der heutigen Regelung als Körperschaften des öffentlichen Rechts

statuieren. Aus den Vernehmlassungsunterlagen gehe nicht hervor, wie sich die Regierung die organisatorische Ausgestaltung vorstelle, weshalb eine abschliessende Beurteilung nicht möglich sei.

Verschiedene Vernehmlasser gaben zu bedenken, dass erst vor wenigen Jahren durch die neue Kantonsverfassung flächendeckend Regionalverbände geschaffen worden seien. Einige Regionalverbände hätten zur Bildung der entsprechenden Strukturen «getrieben» werden müssen. Es widerspreche der Rechtssicherheit und der Effizienz, nach so kurzer Zeit Änderungen herbeiführen zu wollen.

Die Haltung der Kantonalparteien unter diesem Aspekt ist zusammenfassend wie folgt wiedergegeben:

<b>CVP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– keine organisatorischen Vorschriften</li> <li>– Definition der obligatorischen Aufgaben</li> <li>– Gesetzeshoheit für delegierte Aufgaben notwendig</li> <li>– keine Beschränkung auf Gemeindevorstandsmitglieder in den Entscheidgremien der Region</li> </ul>
<b>BDP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– einheitliche Organisationsform</li> <li>– Rechts- und Handlungsfähigkeit in delegierten Bereichen</li> <li>– Volkswahl bzw. -abstimmungen möglich für Statuten und Exekutive</li> </ul>
<b>FDP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– keine Regionsparlamente, schlanke Strukturen</li> <li>– wenige Aufgaben an die Regionen übertragen</li> </ul>
<b>GLP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– unterstützt Ausgestaltung gemäss Vernehmlassung</li> </ul>
<b>SP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– schlanke Strukturen, nach Möglichkeit ohne Parlament</li> </ul>
<b>SVP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– unterstützt Ausgestaltung gemäss Vernehmlassung</li> <li>– keine komplizierten Strukturen, schlanke und effiziente mittlere Ebene</li> </ul>
<b>Verda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Regionen mit Rechtspersönlichkeit ausgestalten</li> <li>– Schaffung von Regionalparlament, -rat und -gericht</li> </ul>

**Fazit:** Die in der Vernehmlassung beschriebene Konzeption der Regionen als beschränkt rechts- und handlungsfähige Gebilde (analog der heutigen Bezirke) löste eine gewisse Verunsicherung aus. Der politische Wille des Grossen Rates, wonach die mittlere Ebene möglichst schlank auszugestalten und den Regionen nur ausnahmsweise hoheitliche Gemeindeaufgaben zu übertragen seien, ist nicht eine Frage der Rechtsnatur der Regionen. Deshalb sollen die Regionen als Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts (analog der heutigen Regionalverbände) geschaffen werden. Mit einer derartigen Ausgestaltung kann zudem die Gefahr vermindert werden, dass sich für einzelne der heutigen Regionalverbandsaufgaben Gemeindeverbände bilden. Wenn sich schon der

Grosse Rat gegen eine Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit und für eine Zusammenlegung und Auflösung von bestehenden Gemeindeverbindungen ausgesprochen hat, so sollen erst recht keine neuen Gemeindeverbände gegründet werden.

Die konkrete organisatorische Ausgestaltung v. a. in Bezug auf die Organe wird im Rahmen der Anschlussgesetzgebung diskutiert werden können. Die heute anzutreffenden mannigfaltigen Lösungen in Bezug auf die Organisation sind im Lichte der grossrätlichen Weichenstellung, wonach ausschliesslich Gemeindevorstandsmitglieder in den Entscheidungsgremien Einsitz nehmen sollen, zu hinterfragen.

### **Kreise**

Zahlreiche Bemerkungen wurden zur künftigen Stellung der Kreise angebracht. Den Kreisen solle die Ausgestaltung als Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht mehr zukommen. Damit werde eine strategische Weichenstellung des Grossen Rats aus der Februarsession 2011 konsequent in die Tat umgesetzt. Entsprechend sei der E-Art. 70 Abs. 1, 2 und 4 KV zu streichen. Die Kreise sollen lediglich noch als Wahlsprengel für den Grossen Rat dienen.

**Fazit:** Die Kreise als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit eigenen Organen sollen mit Inkrafttreten der Einteilung des Kantons in Regionen aufgelöst werden. Ausnahme bilden jene Kreise, welche von den Gemeinden übertragene Aufgaben erfüllen. Sie sollen zwei weitere Jahre weiterbestehen können. Als Wahlsprengel für den Grossen Rat sollen die Kreise beibehalten werden.

Auf weitere Hinweise aus den Stellungnahmen wird in den Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln der Verfassung eingegangen.



## V. Region als mittlere Ebene

Zur Erfüllung regionaler Aufgaben braucht es eine Ebene als Aufgabenträgerin zwischen Kanton und Gemeinden. Dabei sollen die regionalen Aufgaben grundsätzlich von einer geografisch identischen mittleren Ebene erfüllt werden. Die strategischen Weichenstellungen des Grossen Rats vom Februar 2011 (Botschaft Heft Nr. 8/2010–2011, S. 589) lassen es zu, die Regionen, wie bereits heute für die Regionalverbände gültig, als Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts auszugestalten. In der Vernehmlassung ging die Regierung davon aus, dass die mittlere Ebene als reine Vollzugs- und Koordinationsebene auszugestalten sei, weshalb immer wieder auf die Konzeption der heutigen Bezirke (mit beschränkter Rechts- und Handlungsfähigkeit) verwiesen wurde. Eine lediglich beschränkte Rechts- und Handlungsfähigkeit würde wohl eine gewisse Vollzugsgesetzgebungskompetenz zwar nicht grundsätzlich ausschliessen, in einigen Vollzugsfragen jedoch zu Rechtsunsicherheit führen. Beispielsweise im Hinblick auf die Anforderungen aus dem Raumplanungsrecht (Regionalplanung/Regionale Richtplanung), d.h. klassischer regionaler Aufgaben, bietet die Ausgestaltung der Regionen als Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts (analog der heutigen Regionalverbände) Vorteile. Der Regionalplanung und dem Regionalen Richtplan kommen im Kanton Graubünden eine besondere Bedeutung zu. Viele räumliche Festlegungen müssen nicht an den Bund zur Genehmigung eingereicht werden, weil er sich wegen der demokratisch verankerten Regionalstrukturen mit blossen Grundsätzen im kantonalen Richtplan zufrieden gibt. Die Region sollte unter dem Aspekt der Ansprüche der Regionalplanung und des Regionalen Richtplanes auch in Zukunft so ausgestaltet sein, dass sie der Bedeutung des Instrumentes des Regionalen Richtplanes gerecht wird und dass sie gemeindeverbindliche Beschlüsse fällen kann.

Ebenso scheint es nachvollziehbar, dass die Regionen in den ihnen delegierten Bereichen eine beschränkte Rechtssetzungskompetenz im Sinne von Vollzugsvorschriften für die Erfüllung von übertragenen Aufgaben behalten sollen. Von einer recht umfangreichen Regelungskompetenz, wie sie in Art. 53 des kantonalen Gemeindegesetzes (GG; BR 175.050) den Regionalverbänden zugestanden wird, soll gemäss Entscheiden des Grossen Rats künftig abgesehen werden. Diese Anpassung sowie die organisatorische Ausgestaltung der Regionen werden im Rahmen der Anschlussgesetzgebung noch zu beschliessen sein. Die Weichenstellung des Grossen Rates, wonach ausschliesslich Gemeindevorstandsmitglieder in den Entscheidungsgremien der Regionen Einsitz nehmen sollen, wird voraussichtlich zu einer Reduktion der heute bei den Regionalverbänden anzutreffenden organisatorischen Ausgestaltungsfreiheit führen.

Die Anschlussgesetzgebung hat der kommunalen Befürchtung Beachtung zu schenken, dass die Regionen versucht sein könnten, Aufgaben gegen den Willen einer oder mehrerer Regionsgemeinden an sich ziehen zu wollen. Die Delegationserfordernisse sowie die Rückübernahme einer Aufgabe (z.B. als Resultat von Gemeindezusammenschlüssen) sind entsprechend zweckmässig auszugestalten. Auch diesbezüglich ist das Ziel nicht aus den Augen zu verlieren, wonach die Gemeinden letztlich zu stärken sind.

Die Aufgaben sollen den Regionen jeweils von den Gemeinden oder vom Kanton übertragen werden können. Aufgrund des Umstandes, dass die Kreise mit Ausnahme der Funktion als Wahlsprengel keine Aufgaben mehr wahrnehmen sollen und die Regionalverbände sowie die Bezirke durch die Regionen abgelöst werden, haben sich Kanton und Gemeinden darüber Klarheit zu verschaffen, durch wen die heute bei diesen Aufgabenträgern angesiedelten Aufgaben künftig wahrzunehmen sind.

In Bezug auf die nachstehenden Aufgaben, welche heute durch die Bezirke, Regionalverbände oder Kreise erfüllt werden, ist die Übertragung auf die Regionen bzw. Regionalgerichte naheliegend. Teilweise wurden sie durch die Weichenstellungen des Grossen Rates bereits in grundsätzlicher Hinsicht beschlossen:

**Justiziell**           Erstinstanzliche Rechtsprechung in Zivil- und Strafsachen  
Schlichtungsverfahren in Zivilsachen (Vermittlerämter und  
Schlichtungsbehörde für Mietsachen)

**Justiznah**           Schuldbetreibungs- und Konkurswesen  
Berufsbeistandschaften im Rahmen des Kindes- und  
Erwachsenenschutzrechts  
Zivilstandswesen

**Administrativ**   Regionalplanung/Richtplanung/Agglomerations-  
programm

In Bezug auf die weiteren Kreisaufgaben lässt sich zur Zeit Folgendes festhalten: Die Bewilligung von Unterhaltungslotterien soll inskünftig durch die Gemeinden erteilt werden können. Offen ist, durch wen die Aufgaben bei Elementarschäden zugunsten der Gebäudeversicherung Graubünden erfüllt werden sollen und welche Lösung in Bezug auf die Kreisnotariate sowie die Aufsicht über öffentliche Versteigerungen zu treffen ist. Es sind verschiedene Varianten denkbar: So könnte beispielsweise die Region damit betraut werden, die Aufgaben bei Elementarschäden sowie bei öffentlichen Versteigerungen zu erfüllen, wobei hierfür innerhalb der Region mehrere Personen bezeichnet werden könnten. Gleiches gilt in Bezug auf die Kreisnotariate,

sofern an ihnen überhaupt festgehalten werden soll. Im Rahmen der Anschlussgesetzgebung ist diesbezüglich eine Auslegeordnung zu erstellen.

Es ist naheliegend, dass die von den Gemeinden an die Regionalverbände delegierten Aufgaben (z.B. im Bereich der Bildung, der Sing- und Musikschulen, der Abfallbewirtschaftung, des öffentlichen Verkehrs etc.) inskünftig durch die Regionen wahrgenommen werden. Dabei ist nicht zwingend, dass jeweils alle Gemeinden diese Aufgaben den Regionen übertragen. Bereits heute werden durch die Regionalverbände Aufgaben wahrgenommen, bei denen nicht alle Verbandsgemeinden betroffen sind (z.B. Abfallbewirtschaftung in der Regiun Surselva). Ausserdem kennen die meisten Statuten der heutigen Regionalverbände die Kategorie der Mitglieder mit beschränkten Mitgliedschaftsrechten. Es geht dabei um die Erfüllung von Verbandsaufgaben, welche über das Verbandsgebiet hinausgehen (vgl. Musterstatuten in: Andrea Brüesch, Regionalverbände im Kanton Graubünden, Anhang 2, S. 3). Die Administration und insbesondere die Finanzierung haben diesen Situationen Rechnung zu tragen.

Aus nachstehender Grafik sind die vorgeschlagenen Regionen ersichtlich. In Abweichung von der heutigen Bezirkseinteilung haben folgende Gemeinden eine andere Zuordnung erhalten: Haldenstein (Region Plessur) und Mutten (Viamala). Die definitive Zuordnung der Gemeinden zu den Regionen erfolgt in der Anschlussgesetzgebung. Nebst den erwähnten Gemeinden dürfte sich insbesondere auch die Gemeinde Flims zu ihrer Regionszugehörigkeit durch Willenskundgaben der Bevölkerung äussern.

## 11 Regionen



Region	Anzahl Gemeinden 2012	Bevölkerung 2010		Fläche (ha)
		Anzahl	in %	
Albula	22	8 227	4.27%	68 361
Bernina	2	4 629	2.40%	23 720
Imboden	7	18 773	9.75%	20 376
Inn	13	9 670	5.02%	119 678
Landquart	8	23 090	11.99%	17 464
Maloja	12	18 652	9.68%	97 341
Moesa	17	7 863	4.08%	49 610
Plessur	13	41 070	21.32%	28 528
Prättigau/Davos	13	26 198	13.60%	85 340
Surselva	41	21 777	11.31%	137 339
Viamala	28	12 672	6.58%	62 758
<b>Total (11)</b>	<b>176</b>	<b>192 621</b>	<b>100.00%</b>	<b>710 515</b>

## **VI. Ausgestaltung der Vorlage**

### **1. Formelle Ausgestaltung**

Eine Revision der Kantonsverfassung ist nötig, um die mittlere Ebene im Grundsatz zu beschliessen und die wichtigsten Regelungen zu statuieren. Aufgrund des gewählten Vorgehens werden die notwendigen Anpassungen auf Stufe Gesetz erst nach Annahme der Verfassungsrevision vorgenommen und dem Grossen Rat nach der Durchführung einer breiten Vernehmlassung mit einer separaten Botschaft unterbreitet.

### **2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

#### **Art. 11 Wahlbefugnisse**

*Ziff. 4:* Die Bezirksgerichte sollen terminologisch an Regionalgerichte angepasst werden. Die Bestellung der erstinstanzlichen Gerichte soll weiterhin nach dem bisherigen System (Volkswahl) erfolgen. Analog zu Art. 23 GOG soll die Anschlussgesetzgebung vorsehen, dass die Regionalrichterrinnen und Regionalrichter erst beim Amtsantritt Wohnsitz in der Region nehmen müssen. Damit soll gewährleistet werden, dass auch kleine Regionen über grösstmögliche Rekrutierungsmöglichkeiten verfügen. Mit der Ergänzung in E-Art. 54 Ziff. 2 KV wird zum Ausdruck gebracht, dass Art. 21 KV (Wählbarkeit) auch für die Mitglieder der Regionalgerichte als untere kantonale Gerichte gelten kann.

*Ziff. 5:* Die Funktion der Kreispräsidentinnen und -präsidenten sowie deren Stellvertreterinnen und -vertreter haben sich seit der letzten Justizreform markant verändert. Die Kreise üben keine justiziellen Aufgaben mehr aus. Zudem sollen ihnen gemäss Absicht des Grossen Rats auch keine kantonalen Aufgaben mehr übertragen werden. Ab Inkrafttreten der Einteilung des Kantons in Regionen können nurmehr jene Kreise für die Dauer von zwei Jahren als öffentlich-rechtliche Körperschaften weiter bestehen, welche von den Gemeinden delegierte Aufgaben wahrnehmen (vgl. nachfolgend E-Art. 70 und 108 KV). Somit erübrigt sich eine kantonalrechtliche Vorschrift für die Bestellung der Kreispräsidien und der Stellvertretung auf Verfassungsebene. Die Kreise bilden aber auch weiterhin, in ihrer heutigen territorialen Ausdehnung, die Wahlsprengel für die Wahl des Grossen Rates (vgl. E-Art. 27 Abs. 3 KV).

*Ziff. 6:* Bis zum Zeitpunkt, da die Regionen vollumfänglich operativ sein werden (d.h. bis zwei Jahre nach Inkrafttreten der Einteilung des Kantons

in Regionen), bestehen die Regionalverbände weiter. Im Sinne einer Übergangsregelung soll es den jeweiligen Regionalverbänden nach Massgabe ihrer Rechtsgrundlage überlassen werden, wie sie ihren Präsidenten bzw. ihre Präsidentin wählen (vgl. Ziffer 8 von Art. 11 KV). Damit ist die Volkswahl nicht mehr zwingend vorgeschrieben.

#### **Art. 26 Abs. 1 Staatshaftung**

Hier erfolgt eine terminologische Anpassung. Die Übergangsregelung von E-Art. 108 KV sorgt dafür, dass in Bezug auf die durch die Vorlage zu bereinigenden Träger der mittleren Ebene (Kreise, Bezirke, Regionalverbände) haftungsrechtlich keine Lücken entstehen.

#### **Art. 27 Abs. 3 Zusammensetzung und Wahl**

Die historisch gewachsenen Kreise sollen in ihrem Bestande nicht verändert werden. Auch wenn ihnen keine Rechtskörperschaft mehr zukommt, bilden sie den Wahlsprengel für die Bestellung des Grossen Rats und erfahren territorial keine Veränderung. Rechtlich erfolgt die entsprechende Einteilung auf Gesetzesstufe.

#### **Art. 54 Ziff. 2 Zivil- und Strafgerichtsbarkeit**

Zum Einen erfolgt hier eine terminologische Anpassung (Regional- statt Bezirksgerichte), zum Anderen wird mit dem Zusatz («als untere kantonale Gerichte») der Status der heutigen Bezirksgerichte abgebildet. Auch wenn in Bezug auf den Gerichtssprengel an die Regionen angeknüpft und die Wahl der Regionalrichterinnen und Regionalrichter durch die Regionen durchgeführt wird, so kommen doch den Regionen in Bezug auf die erstinstanzliche Gerichtsbarkeit keine Kompetenzen zu. Die Finanzierung der Regionalgerichte erfolgt weiterhin vollumfänglich durch den Kanton, welcher auch die Gerichte in administrativer Hinsicht (Informatik, Personalwesen) unterstützt. Die administrative Anbindung soll noch verstärkt werden können, weshalb in der Anschlussgesetzgebung eine entsprechende Kompetenz für das Kantonsgericht zu prüfen sein wird. Das Kantonsgericht soll für administrative Belange Weisungen erlassen können, welche für die Regionalgerichte einerseits, aber auch für die Dienststellen der kantonalen Verwaltung andererseits verbindlich sein sollen. Mit der hierin erfolgten Verfassungsergänzung erfährt Art. 21 KV eine erweiterte Bedeutung. Das Gesetz soll auch für die Regionalgerichte vorsehen, dass die Wählbarkeitsvoraussetzungen erst bei Amtsantritt erfüllt sein müssen (analog Art. 23 GOG; siehe auch Bemerkungen zu E-Art. 11 Ziff. 4 KV).

### **Art. 68 Regionen**

Die elf Regionen werden in der KV namentlich und alphabetisch aufgeführt. Das Gesetz soll die Zugehörigkeit der Gemeinden zu den Regionen regeln. Dazu ist der Erlass eines Regionengesetzes vorgesehen, welches u.a. das Gesetz über die Einteilung des Kantons Graubünden in Bezirke und Kreise (Einteilungsgesetz; BR 110.200) ersetzen soll. Der Grosse Rat wird die Zuteilung der Gemeinden zu den einzelnen Regionen vornehmen können. Wo Unklarheiten bezüglich Regionszugehörigkeit bestehen, können Volksabstimmungen den Zugehörigkeitswillen bekunden (z.B. Gemeinde Flims).

### **Art. 69 Regionalverbände**

Mit der Umsetzung der Gebietsreform werden die heutigen Regionalverbände durch die neuen Regionen ersetzt. Deshalb wird Art. 69 KV überflüssig. Die Aufhebung des Artikels voraussichtlich per 1.1.2017 (vgl. Regelungen betreffend Inkrafttreten) lässt die Grundlage für die Regionalverbände entfallen, womit sie automatisch aufgelöst werden.

### **Art. 70 Kreise**

Mit der Umsetzung der Gebietsreform wird die mittlere Ebene (Kreise, Bezirke und Regionalverbände) nurmehr durch die Regionen gebildet. Deshalb wird auch Art. 70 KV überflüssig. Der Grosse Rat hat im Februar 2011 entschieden, dass die Kreise bis zur Umsetzung der Strukturen auf Regionsebene weiterhin für die Erfüllung kommunaler oder interkommunaler Aufgaben, nicht mehr aber für kantonale Aufgaben eingesetzt werden können. Der Kanton wird im Rahmen der Anschlussgesetzgebung die den Kreisen noch verbleibenden Aufgaben auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Einteilung des Kantons in Regionen (voraussichtlich 1.1.2015) anderen Trägern der Aufgabenerfüllung zuweisen und die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen ändern. Die Gemeinden, welche den Kreisen Aufgaben delegiert haben, haben für eine Aufgabenübertragung noch zwei Jahre länger Zeit, da diese Kreise die Rechtskörperschaft erst später verlieren (vgl. E-Art. 108 KV). Die Übernahme weiterer Aufgaben ist ihnen jedoch verwehrt (vgl. E-Art. 108 KV). Mit der Übertragung der justiznahen Aufgaben auf die Regionen geht keine Finanzierung durch den Kanton einher. An der Finanzierungsaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden soll somit grundsätzlich nichts geändert werden.

Die Kreise bleiben als Wahlkreise für den Grossen Rat bestehen (vgl. E-Art. 27 Abs. 3 KV).

## **Art. 71 Regionen**

Zur Konzeption der Regionen vgl. obiges Kapitel V.

E-Art. 71 KV hält fest, dass sich die Organisation der Regionen sowie die politischen Rechte nach dem Gesetz richten. In Bezug auf die Organe hat der Grosse Rat im Februar 2011 mit 66 zu 47 Stimmen seine strategische Absicht geäußert, dass in den Entscheidungsgremien der künftigen Regionen ausschliesslich Gemeindevorstandsmitglieder Einsitz nehmen sollen. Diesen Vorgaben ist in der Anschlussgesetzgebung Rechnung zu tragen. Eine Regelung auf Verfassungsstufe drängt sich nicht auf.

## **Art. 72 Regionalverbände**

Bis zwei Jahre nach Inkrafttreten der Einteilung des Kantons in Regionen bestehen die Regionalverbände weiter und können die bereits übertragenen Aufgaben weiterhin erfüllen. Die Übernahme weiterer Aufgaben ist ihnen wie den Kreisen demgegenüber verwehrt (vgl. E-Art. 108 KV). Nach dieser Übergangszeit stehen die Regionalverbände nicht mehr als Aufgabenträger zur Verfügung. Deshalb wird Art. 72 KV auf diesen Zeitpunkt hin überflüssig und ist aufzuheben.

## **Art. 73 Organe**

Die Streichung von Art. 73 KV ist eine logische Konsequenz der Aufhebung der Kreise und Regionalverbände. Das Gemeindegesetz enthält Bestimmungen zu den Organen der Regionalverbände und verweist in Bezug auf den Kreisrat auf die Kreisverfassung, die von der Regierung genehmigt wird. Diese Bestimmungen haben auch für die Übergangszeit Gültigkeit.

Die Organisation (und damit auch die Organe) der Regionen leitet sich aus E-Art. 71 KV ab.

## **Art. 74 Aufsicht**

Hier erfolgen terminologische Anpassungen. Wie die Aufsicht wahrgenommen werden soll, regelt das jeweilige Gesetz. Bei der Beratung der Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts standen sich im Grossen Rat die Varianten «Aufsicht durch die Regierung» und «Aufsicht durch das Kantonsgericht» gegenüber. Der Grosse Rat sprach sich für eine Aufsicht durch die Regierung aus (vgl. GRP Dezember 2011, S. 431 und 556).

## **Art. 76 Abs. 2 Zuständigkeit und Zusammenarbeit**

Die Konzentration auf einen Rechtsträger in der mittleren Ebene wird damit nachvollzogen.



## **Art. 107 Regionalverbände**

Mit der Umsetzung der Gebietsreform und der Aufhebung der Regionalverbände wird auch Art. 107 KV überflüssig.

## **Art. 108 Kreise, Bezirke, Regionalverbände**

In E-Art 108 KV werden die wichtigsten Bestimmungen übergangsrechtlicher Natur geregelt.

Abs. 1 hält fest, dass die Kreise, welche von den Gemeinden übertragene Aufgaben wahrnehmen, noch zwei Jahre als Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts bestehen bleiben. Es handelt sich dabei um wenige Kreise (u.a. Oberengadin, Surses oder Domleschg). Die weitaus grösste Zahl der Kreise löst sich per Inkrafttreten der Einteilung des Kantons in Regionen auf. Während der Übergangszeit können die weiter bestehenden Kreise den Gemeinden für die Erfüllung kommunaler oder interkommunaler Aufgaben dienen. Für die Zeit danach sind neue Trägerschaften ins Auge zu fassen. Mit Vorteil sollen die Regionen mit der Aufgabenerfüllung betraut werden. Es wäre aber auch denkbar, dass eine Gemeinde im Auftrage weiterer Gemeinden eine Aufgabe erfüllt (Kopfgemeinde-Modell). Neue Zweckverbände sollen demgegenüber nur mit Zurückhaltung gegründet werden, da sie dem angestrebten Ziel der Strukturbereinigung zuwiderlaufen könnten.

Abs. 2 legt vor dem Hintergrund von E-Art. 54 KV fest, dass bis zum 31. Dezember 2016 die gewählten Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter für den Sprengel des heutigen Bezirks im Amt bleiben. Ab 2017 sind die Mitglieder des Regionalgerichts für den Gerichtssprengel Region zuständig. Für die Gemeinden, bei welchen die Region nicht deckungsgleich mit dem heutigen Bezirk sein wird (z.B. Mutten oder Haldenstein), ändert sich per 1. Januar 2017 die örtliche richterliche Zuständigkeit. Für die Rechtsstellung der Bezirksgerichte ist weiterhin das GOG massgebend.

Abs. 3: Nebst den Kreisen mit delegierten Gemeindeaufgaben bestehen in der zweijährigen Übergangsphase auch die Regionalverbände weiter. Abs. 3 stellt klar, dass den betreffenden Trägerschaften keine Aufgaben mehr zugewiesen werden dürfen.

Abs. 4: Dadurch, dass die Kreise, Bezirke und Regionalverbände in den Artikeln über die Staatshaftung bzw. die Aufsicht nicht mehr erwähnt werden, erscheint eine Übergangsregelung sinnvoll, auch wenn sie in Anbetracht von vorliegendem Abs. 1 und vor dem Hintergrund der offenen Formulierung von Art. 26 Abs. 1 KV nicht zwingend wäre. Sie dient der Rechtsklarheit.

## **VII. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

### **1. Auswirkungen beim Kanton**

Die Finanzierung der Bezirksgerichte übernimmt bereits heute vollumfänglich der Kanton. Unabhängig der neuen Regionseinteilung dürften die justiziellen Aufgaben in etwa gleich bleiben. Auch verbleibt das Kantonsgericht als Aufsichtsorgan über die Regionalgerichte bestehen. Es ist mit keinen finanziellen und personellen Änderungen gegenüber dem heutigen Zustand zu rechnen.

Mit der Übertragung der justiznahen Aufgaben auf die Regionen geht grundsätzlich keine Finanzierung durch den Kanton einher.

Durch das Vermeiden von Überschneidungen, durch schlankere Strukturen, generell durch die hierin vorgeschlagene Strukturvereinfachung ist mit Effizienzgewinnen zu rechnen, deren Bezifferung nicht möglich ist.

Keinen Einfluss hat die Vorlage auf den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Art. 96 Abs. 2 und 3 KV beziehen sich nicht auf die Regionen im Sinne der vorliegenden Teilrevision.

### **2. Auswirkungen bei den Gemeinden**

Die Übertragung der justiznahen Aufgaben von den Kreisen auf die Regionen sollte – bei unverändertem Aufgabenumfang – die Gemeinden finanziell nicht mehr belasten, als wenn die Aufgaben durch den Kreis bzw. kreisübergreifend wahrgenommen werden.

Die finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Gemeinden bei den durch die Gemeinden delegierten Aufgaben sind davon abhängig, welche Aufgaben die Gemeinden in welchem Umfang und mit welcher Finanzierung den künftigen Regionen übertragen werden.

### **3. Auswirkungen bei den Bezirken**

Bis zum 31. Dezember 2016 bleiben die gewählten Richterinnen und Richter im Amt. Aufgrund der Anzahl Regionen analog zu den heutigen Bezirken sind die Auswirkungen auf die erstinstanzlichen Gerichte gering. Bis zum Zeitpunkt, da die Regionalgerichte ihre Tätigkeit aufnehmen, verbleibt genügend Zeit, allfällige offene Fragen zu klären. Der kantonalisierte Justizbereich erfährt gegenüber dem heutigen Stand materiell keinerlei Veränderung.

#### **4. Auswirkungen bei den Regionalverbänden**

Die heutigen, selbst gewählten Organisationen bleiben bis zwei Jahre nach Inkrafttreten der Einteilung des Kantons in Regionen (voraussichtlich 1.1.2015) in Kraft. Aufgrund der wegfallenden rechtlichen Grundlagen lösen sich die Regionalverbände auf diesen Zeitpunkt hin auf (d.h. voraussichtlich per 1.1.2017).

Die weiteren Auswirkungen sind von der erfolgten Aufgabenübertragung durch die Gemeinden und durch den Kanton abhängig. Die lange Übergangszeit bis zur Auflösung der heutigen Regionalverbände lässt die organisatorischen Belange klären. Auf Gesetzesstufe soll gewährleistet werden, dass während der Übergangszeit nicht Doppelspurigkeiten mit hohen Kostenfolgen entstehen. Die Anschlussgesetzgebung sollte auch eine Regelung vorsehen, was mit dem bei der Auflösung vorhandenen Vermögen bzw. allfälligen Verbindlichkeiten zu geschehen hat.

#### **5. Auswirkungen bei den Kreisen**

Aufgrund der wegfallenden rechtlichen Grundlagen lösen sich sämtliche Kreise spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der Einteilung des Kantons in Regionen als Gebietskörperschaften auf. Sie dienen weiterhin als Wahlsprengel für den Grossen Rat. Der Kanton wird auf das Inkrafttreten der Gebietsreform hin die durch das kantonale Recht den Kreisen zugewiesenen justiznahen und administrativen Aufgaben neu regeln.

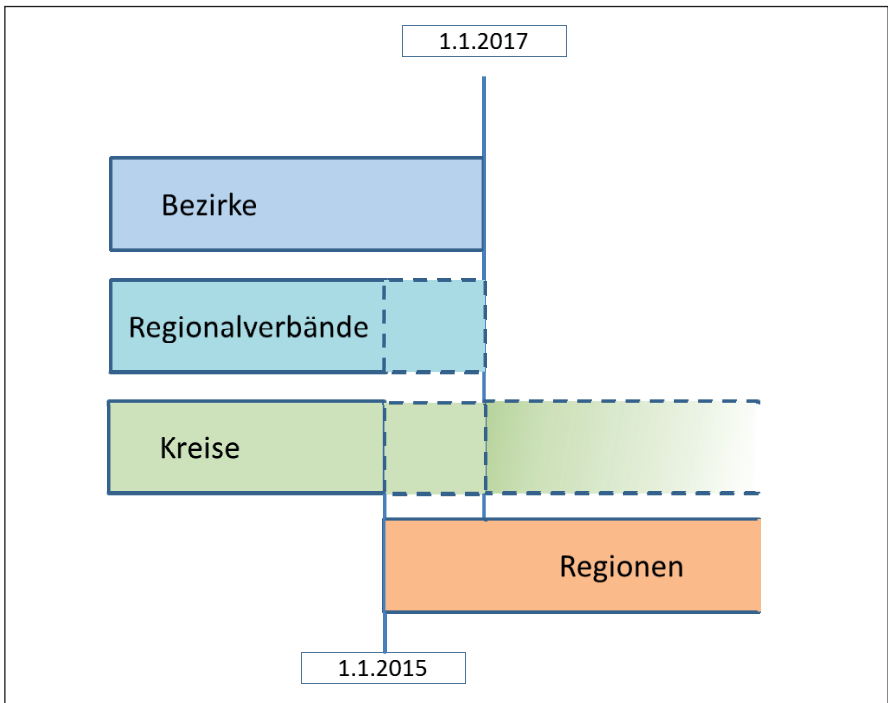
Die Anschlussgesetzgebung sollte auch eine Regelung vorsehen, was mit dem bei der Auflösung vorhandenen Vermögen bzw. allfälligen Verbindlichkeiten zu geschehen hat. Die Anschlussgesetzgebung hat nicht zuletzt auch eine zweckmässige Lösung für den künftigen Umgang mit den Kreisarchiven vorzusehen.

### **VIII. «Gute Gesetzgebung»**

Die Grundsätze der «Guten Gesetzgebung» gemäss den regierungsrätlichen Vorgaben werden mit der Revisionsvorlage beachtet.

## IX. Inkrafttreten

Der Umsetzung liegt die Konzeption zugrunde, wie sie nachstehend grafisch dargestellt wird. Auf den 1. Januar 2015 sollen die gesetzlichen Grundlagen in Kraft treten, welche für die Regionen massgebend sind. Die Mitglieder der Regionalgerichte sind im Verlaufe des Jahres 2016 zu wählen. Die Amtsdauer der Mitglieder der Regionalgerichte schliesst nahtlos an die Amtsdauer der heutigen Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter an, welche im Jahre 2012 ordentlich für eine weitere vierjährige Amtsdauer (bis Ende 2016) gewählt werden. Die Bezirke und Regionalverbände werden per Ende 2016 aufgelöst, die Kreise verlieren spätestens auf diesen Zeitpunkt die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Körperschaft.



Die Regierung bestimmt das Inkrafttreten. Vorliegend ist ein gestaffeltes Inkrafttreten angezeigt: Die Teilrevision soll mit Ausnahme von E- Art. 54, 69, 72 und 107 KV auf den 1. Januar 2015 in Kraft treten. Die übrigen Artikel sollen auf den 1. Januar 2017 in Kraft treten. Das Weitere regelt die Anschlussgesetzgebung, insbesondere auch weitere Fragen des Übergangsrechtes.

## X. Anträge

Gestützt auf diese Botschaft beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage einzutreten.
2. Die Teilrevision der Kantonsverfassung zu Händen der Volksabstimmung zu verabschieden.
3. Den Auftrag Rathgeb betreffend Zukunftsperspektiven der Kreise und den Auftrag der Kommission für Justiz und Sicherheit (KJS) betreffend strukturelle Überprüfung und Optimierung der Justizorganisation auf Bezirksebene abzuschreiben.

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

Namens der Regierung  
Die Präsidentin: *Janom Steiner*  
Der Kanzleidirektor: *Riesen*



## Verfassung des Kantons Graubünden

Änderung vom...

---

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom ...,

beschliesst:

### I.

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

#### **Art. 11 Ziff. 4, 5 und 6**

Die Stimmberechtigten wählen:

4. die Mitglieder der **Regionalgerichte**;
5. **Aufgehoben**
6. **Aufgehoben**

#### **Art. 26 Abs. 1**

<sup>1</sup> Der Kanton, die **Regionen (...)** und Gemeinden sowie die übrigen öffentlichrechtlichen Körperschaften und selbständigen Anstalten haften unabhängig vom Verschulden für Schäden, welche ihre Organe und die in ihrem Dienst stehenden Personen in Ausübung dienstlicher Tätigkeiten rechtswidrig verursacht haben.

#### **Art. 27 Abs. 3**

<sup>3</sup> **Der Kanton ist in 39 Wahlkreise eingeteilt. Das Gesetz regelt die Zugehörigkeit der Gemeinden zu den Wahlkreisen.**

#### **Art. 54 Ziff. 2**

Die Zivil- und die Strafgerichtsbarkeit werden ausgeübt durch:

2. die **Regionalgerichte als untere kantonale Gerichte.**

**Gliederungstitel vor Art. 68****2. REGIONEN****Art. 68**

Regionen

<sup>1</sup> Der Kanton ist in folgende **Regionen** gegliedert:

1. **Albula;**
2. **Bernina;**
3. **Imboden;**
4. **Inn;**
5. **Landquart;**
6. **Maloja;**
7. **Moesa;**
8. **Plessur;**
9. **Prättigau/Davos;**
10. **Surselva;**
11. **Viamala.**

<sup>2</sup> Das Gesetz regelt die Zugehörigkeit der Gemeinden zu den **Regionen**.**Art. 69****Aufgehoben****Art. 70****Aufgehoben****Art. 71**

Regionen

<sup>1</sup> Die **Regionen** sind Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts und erfüllen die Aufgaben, die ihnen durch den Kanton oder die Gemeinden übertragen werden.<sup>2</sup> Die Organisation der **Regionen** sowie die politischen Rechte richten sich nach dem Gesetz.<sup>3</sup> Die **Regionen** bilden die Gerichtssprengel für die Regionalgerichte.**Art. 72****Aufgehoben****Art. 73****Aufgehoben****Art. 74**<sup>1</sup> Die Regierung übt im Rahmen des kantonalen Rechts die Aufsicht über die (...) **Regionen** aus. Davon ausgenommen ist die Justizaufsicht.



<sup>2</sup> Im Bereich von Aufgaben, die den (...) **Regionen** von den Gemeinden übertragen worden sind, beschränkt sich die Aufsicht auf die Rechtskontrolle, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt wird.

**Art. 76 Abs. 2**

<sup>2</sup> Kanton, (...) **Regionen** und Gemeinden wirken bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammen. Die Zusammenarbeit mit Privaten ist soweit als möglich anzustreben.

**Art. 107**

**Aufgehoben**

**Art. 108**

<sup>1</sup> **Kreise, welche von Gemeinden delegierte Aufgaben wahrnehmen, bestehen bis zwei Jahre nach Inkrafttreten der Einteilung des Kantons in Regionen als Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts weiter.** Kreise, Bezirke, Regionalverbände

<sup>2</sup> **Bis Ende 2016 bilden die Bezirke Gerichtssprengel für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit. Deren Rechtsstellung richtet sich nach dem Gesetz.**

<sup>3</sup> **Ab Inkrafttreten der Einteilung des Kantons in Regionen dürfen den Kreisen und Regionalverbänden keine Aufgaben mehr zugewiesen werden.**

<sup>4</sup> **Die Staatshaftung für sowie die Aufsicht über die Kreise, Bezirke und Regionalverbände sind für die gesamte Dauer ihres Bestehens in dem Masse gewährleistet, wie dies die Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003/14. September 2003 vorsah.**

## II.

Diese Teilrevision untersteht dem obligatorischen Referendum.  
Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.



## Constituiziun dal chantun Grischun

Midada dals ...

---

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 31 al. 1 da la constituiziun chantunala,  
suenter avair gi invista da la missiva da la regenza dals ...,

concluda:

### I.

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

#### Art. 11 cifras 4, 5 e 6

Las persunas cun dretg da votar elegian:

4. las commembras ed ils commembers da las dretgiras **regionalas**;
5. **aboli**
6. **aboli**

#### Art. 26 al. 1

<sup>1</sup> Il chantun, **las regiuns (...)** e las vischnancas sco er las ulteriuras corporaziuns da dretg public ed ils instituts autonomi stattan buns, independen-  
tamain da la culpa, per donn che lur organs e che las persunas ch'èn en  
lur servetsch han chaschunà illegalmain exequind lur activitads da ser-  
vetsch.

#### Art. 27 al. 3

<sup>3</sup> **Il chantun è dividi en 39 circuls electorals. La lescha regla, a tge cir-  
cul electoral che las vischnancas appartegnan.**

#### Art. 54 cifra 2

La giurisdicziun civila e penala vegn exequida da:

2. las dretgiras **regionalas sco dretgiras chantunalas inferiuras**;

## Titel da classificaziun avant l'art. 68

### 2. REGIUNS

#### Art. 68

Regiuns

<sup>1</sup> Il chantun è dividi en **las suandantas regiuns**:

1. **Alvra**;
2. **Bernina**;
3. **Plaun**;
4. **En**;
5. **Landquart**;
6. **Malögia**;
7. **Moesa**;
8. **Plessur**;
9. **Partenz/Tavau**;
10. **Surselva**;
11. **Viamala**.

<sup>2</sup> La lescha regla, a tge regiun che las vischnancas appartegnan.

#### Art. 69

aboli

#### Art. 70

aboli

#### Art. 71

Regiuns

<sup>1</sup> Las regiuns èn corporaziuns dal dretg public chantunal ed adempeschan las incumbensas che las vegnan delegadas dal chantun u da las vischnancas.

<sup>2</sup> L'organisaziun da las regiuns sco er ils dretgs politics sa drizzan tenor la lescha.

<sup>3</sup> Las regiuns furman ils circuls da dretgira per las dretgiras regiunals.

#### Art. 72

aboli

#### Art. 73

aboli

**Art. 74**

<sup>1</sup> En il rom dal dretg chantunal exequescha la regenza la surveglianza **da las regiuns (...)**. Da questa surveglianza è exceptada la surveglianza da la giustia.

<sup>2</sup> En il sector d'incumbensas delegadas da las vischnancas **a las regiuns (...)** sa restrenscha la surveglianza **a** la controlla giuridica, uschenavant che la lescha na dispona betg autramain.

**Art. 76 al. 2**

<sup>2</sup> Il chantun, las **regiuns (...)** e las vischnancas coopereschan per ademplir las incumbensas publicas. Tenor pussaivladad duai vegnir cuntanschida la collavuraziun cun persunas privatas.

**Art. 107****aboli****Art. 108**

<sup>1</sup> **Ils circuls che adempleschan las incumbensas delegadas da las vischnancas existan vinavant, e quai fin dus onns suentar che la divisiun dal chantun en regiuns sco corporaziuns dal dretg public chantunal è entrada en vigur.**

Circuls, districts,  
corporaziuns  
regiunalas

<sup>2</sup> **Fin la fin da l'onn 2016 furman ils districts ils circuls da dretgira per la giurisdicziun civila e penala. Lur posiziun giuridica sa drizza tenor la lescha.**

<sup>3</sup> **A partir dal mument che la divisiun dal chantun en regiuns è entrada en vigur na dastgan vegnir delegadas pli naginas incumbensas als circuls ed a las corporaziuns regiunalas.**

<sup>4</sup> **La responsabladad dal stadi per ils circuls, per ils districts e per las corporaziuns regiunalas sco er lur surveglianza è garantidas durant lur entira existenza en quella dimensiun sco quai ch'igl era previs en la constituziun dal chantun Grischun dals 18 da matg 2003 / 14 da settember 2003.**

**II.**

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum obligatoric.  
La regenza fixescha il termin da l'entrada en vigur.



## Costituzione del Cantone dei Grigioni

Modifica del ...

---

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visto l'art. 31 cpv. 1 della Costituzione cantonale,  
visto il messaggio del Governo del ...,

decide:

### I.

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

#### Art. 11 n. 4, 5 e 6

Le e gli aventi diritto di voto eleggono:

4. i membri dei tribunali **regionali**;
5. **Abrogato**
6. **Abrogato**

#### Art. 26 cpv. 1

<sup>1</sup> Il Cantone, **le regioni (...)** e i comuni nonché le altre corporazioni di diritto pubblico e gli altri istituti autonomi rispondono, indipendentemente dalla colpa, dei danni che i loro organi e le persone a loro sottoposte hanno illecitamente causato nell'esercizio delle attività connesse al servizio.

#### Art. 27 cpv. 3

<sup>3</sup> **Il Cantone è suddiviso in 39 circondari elettorali. La legge disciplina l'appartenenza dei comuni ai circondari elettorali.**

#### Art. 54 n. 2

La giurisdizione civile e penale è esercitata:

2. dai tribunali **regionali quali tribunali cantonali inferiori.**

**Titolo intermedio che precede l'art. 68****2. REGIONI****Art. 68**

Regioni

<sup>1</sup> Il Cantone è suddiviso **nelle regioni** seguenti:

1. **Albula;**
2. **Bernina;**
3. **Imboden;**
4. **Inn;**
5. **Landquart;**
6. **Maloja;**
7. **Moesa;**
8. **Plessur;**
9. **Prettigovia/Davos;**
10. **Surselva;**
11. **Viamala.**

<sup>2</sup> La legge disciplina l'appartenenza dei comuni alle regioni.**Art. 69****Abrogato****Art. 70****Abrogato****Art. 71**

Regioni

<sup>1</sup> Le **regioni** sono corporazioni del diritto pubblico cantonale e assolvono i compiti loro assegnati dal Cantone o dai comuni.<sup>2</sup> L'organizzazione delle regioni e i diritti politici si conformano alla legge.<sup>3</sup> Le regioni costituiscono le circoscrizioni giudiziarie per i tribunali regionali.**Art. 72****Abrogato****Art. 73****Abrogato****Art. 74**<sup>1</sup> Il Governo esercita, nei limiti previsti dal diritto cantonale, la vigilanza (...) sulle **regioni**. Fa eccezione la vigilanza sulla giustizia.



<sup>2</sup> Per quanto attiene ai compiti che i comuni hanno delegato (...) alle **regioni**, la vigilanza si limita al controllo della legalità, salvo diversa disposizione di legge.

**Art. 76 cpv. 2**

<sup>2</sup> Il Cantone, le **regioni** (...) e i comuni cooperano fra loro nell'adempimento dei compiti pubblici. Nel limite del possibile si deve favorire la collaborazione con i privati.

**Art. 107**

**Abrogato**

**Art. 108**

<sup>1</sup> **I circoli che assolvono compiti loro delegati dai comuni continuano a esistere fino ad al massimo due anni dopo l'entrata in vigore della suddivisione del Cantone in regioni quali corporazioni del diritto pubblico cantonale.**

Circoli, distretti,  
corporazioni  
regionali

<sup>2</sup> **Fino alla fine del 2016, i distretti costituiscono le circoscrizioni giudiziarie per la giurisdizione civile e penale. Il loro stato giuridico si conforma alla legge.**

<sup>3</sup> **A partire dall'entrata in vigore della suddivisione del Cantone in regioni, non sarà più ammesso assegnare compiti ai circoli e alle corporazioni regionali.**

<sup>4</sup> **La responsabilità dello Stato per i circoli, i distretti e le corporazioni regionali, nonché la vigilanza su di essi sono garantite per l'intera durata della loro esistenza nella misura prevista dalla Costituzione del Cantone dei Grigioni del 18 maggio 2003/14 settembre 2003.**

## **II.**

La presente revisione parziale è soggetta a referendum obbligatorio. Il Governo stabilisce la data dell'entrata in vigore.



## Auszug aus dem geltenden Recht

### Verfassung des Kantons Graubünden

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

---

#### Art. 11

Die Stimmberechtigten wählen:

Wahlbefugnisse

1. die Mitglieder des Grossen Rates sowie deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter;
2. die Mitglieder der Regierung;
3. die bündnerischen Mitglieder des National- und des Ständerates;
4. die Mitglieder der Bezirksgerichte;
5. die Kreispräsidentinnen und -präsidenten sowie deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter;
6. die Präsidentinnen und Präsidenten der Regionalverbände;
7. die Mitglieder der Gemeindebehörden nach Massgabe der Gesetzgebung;
8. weitere Behörden, Amtsträgerinnen und Amtsträger nach Massgabe der Gesetzgebung.

#### Art. 26

<sup>1</sup> Der Kanton, die Bezirke, Kreise und Gemeinden sowie die übrigen öffentlichrechtlichen Körperschaften und selbständigen Anstalten haften unabhängig vom Verschulden für Schäden, welche ihre Organe und die in ihrem Dienst stehenden Personen in Ausübung dienstlicher Tätigkeiten rechtswidrig verursacht haben.

Staatshaftung

<sup>2</sup> Das Gesetz kann Ausnahmen sowie eine Billigkeitshaftung für Schädigungen durch rechtmässiges Handeln vorsehen.

#### Art. 27

<sup>1</sup> Der Grosse Rat besteht aus 120 Mitgliedern.

Zusammensetzung und Wahl

<sup>2</sup> Die Wahl erfolgt nach dem Mehrheitswahlverfahren.

<sup>3</sup> Die Kreise bilden die Wahlkreise.

---

<sup>1)</sup> 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

<sup>4</sup> Die Sitze werden entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt.

<sup>5</sup> Das Gesetz regelt die Stellvertretung.

#### Art. 54

Zivil- und Straf-  
gerichtsbarkeit

Die Zivil- und die Strafgerichtsbarkeit werden ausgeübt durch:

1. das Kantonsgericht;
2. die Bezirksgerichte;
3. ...<sup>1)</sup>

#### 2. KREISE, BEZIRKE UND REGIONALVERBÄNDE

##### A. Einteilung des Kantonsgebietes

#### Art. 68

Bezirke und  
Kreise

<sup>1</sup> Der Kanton ist in folgende Bezirke und Kreise gegliedert:

1. Albula (Kreise Alvaschein, Belfort, Bergün und Surses);
2. Bernina (Kreise Brusio und Poschiavo);
3. Hinterrhein (Kreise Avers, Domleschg, Rheinwald, Schams und Thusis);
4. Imboden (Kreise Rhäzüns und Trins);
5. Inn (Kreise Ramosch, Suot Tasna, Sur Tasna und Val Müstair);
6. Landquart (Kreise Fünf Dörfer und Maienfeld);
7. Maloja (Kreise Bregaglia und Oberengadin);
8. Moesa (Kreise Calanca, Mesocco und Roveredo);
9. Plessur (Kreise Chur, Churwalden und Schanfigg);
10. Prättigau/Davos (Kreise Davos, Jenaz, Klosters, Küblis, Luzein, Schiers und Seewis);
11. Surselva (Kreise Disentis, Ilanz, Lumnezia/Lugnez, Ruis und Safien).

<sup>2</sup> Mit Genehmigung des Grossen Rates können sich Kreise innerhalb des gleichen Bezirkes zusammenschliessen.

#### Art. 69

Regionalverbände

<sup>1</sup> Die Gemeinden schliessen sich für die Erfüllung regionaler Aufgaben zu Regionalverbänden zusammen.

<sup>2</sup> Regionalverbände sind so abzugrenzen, dass sie ihre Aufgaben zweckmässig und wirtschaftlich erfüllen können.

---

<sup>1)</sup> Aufgehoben gemäss Volksbeschluss vom 17. Mai 2009; B vom 19. August 2008, 453; GRP 2008/2009, 547; mit RB vom 21. Dezember 2010 auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt; Gewährleistung vom 8. Juni 2010, BBL 2010, 4365

**Art. 70**

<sup>1</sup> Die Kreise sind Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Kreise

<sup>2</sup> Sie erfüllen die Aufgaben, die ihnen durch den Kanton oder die Gemeinden übertragen werden.

<sup>3</sup> Sie bilden die Wahlkreise für die Wahl des Grossen Rates.

<sup>4</sup> Der Kanton fördert den Zusammenschluss von Kreisen.

**Art. 71**

<sup>1</sup> Die Bezirke sind Gerichtssprengel für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit. Bezirke

<sup>2</sup> Die Rechtsstellung der Bezirke richtet sich nach dem Gesetz.

**Art. 72**

<sup>1</sup> Regionalverbände sind Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Regionalverbände

<sup>2</sup> Sie erfüllen die Aufgaben, die ihnen durch den Kanton, die Kreise oder die Gemeinden übertragen werden.

**Art. 73**

<sup>1</sup> Die obligatorischen Organe der Kreise und Regionalverbände sind: Organe

1. die Gesamtheit der Stimmberechtigten, welche ihre politischen Rechte an der Urne oder an der Landsgemeinde ausüben;
2. der Kreisrat beziehungsweise die Delegierten des Regionalverbandes;
3. die Präsidentin oder der Präsident des Kreises beziehungsweise des Regionalverbandes;
4. weitere Organe nach Massgabe der Gesetzgebung.

<sup>2</sup> Das Gesetz stellt sicher, dass Kreise und Regionalverbände die politischen Rechte gewährleisten.

**Art. 74**

<sup>1</sup> Die Regierung übt im Rahmen des kantonalen Rechts die Aufsicht über die Kreise, Bezirke und Regionalverbände aus. Davon ausgenommen ist die Justizaufsicht. Aufsicht

<sup>2</sup> Im Bereich von Aufgaben, die den Kreisen und Regionalverbänden von den Gemeinden übertragen worden sind, beschränkt sich die Aufsicht auf die Rechtskontrolle, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt wird.

**Art. 76**

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden erfüllen Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, soweit das private Angebot nicht ausreicht. Die Aufgaben richten sich nach Verfassung und Gesetz. Zuständigkeit und Zusammenarbeit

<sup>2</sup> Kanton, Regionalverbände, Kreise und Gemeinden wirken bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammen. Die Zusammenarbeit mit Privaten ist soweit als möglich anzustreben.

**Art. 107**

Regionalverbände <sup>1</sup> Regionale Organisationen der interkommunalen Zusammenarbeit, die beim In-Kraft-Treten der neuen Verfassung noch keine Regionalverbände im Sinne der Verfassung sind, werden bis 31. Dezember 2006 wie Regionalverbände behandelt.

<sup>2</sup> Dem Vorstand der Regionalverbände obliegt es, den zuständigen Organen und Gemeinden bis 31. Dezember 2004 Vorschläge für die künftige Ausgestaltung eines Regionalverbandes zu unterbreiten.



