

Erläuterungen der Regierung zur Aufgabenentflechtung bei der Justiz (A.), zur Strategie in Bezug auf die Strukturreformen (B.) und zur künftigen Stellung der Kreise (C.)

Bei der Behandlung der Botschaft der Regierung zur Teilrevision der Kantonsverfassung im Zusammenhang mit der Aufgabenentflechtung bei der Justiz hat der Grosse Rat in der Oktober-Session beschlossen, die Vorlage an die Kommission zurückzuweisen, damit die Regierung ihre Absichten in Bezug auf die Justizreform und ihre strategischen Überlegungen zu den weiteren Strukturreformen konkretisieren kann.

Mit den folgenden 30 Fragen und Antworten kommt die Regierung diesem Begehren nach. Die Ausführungen bauen auf der Botschaft (Nr. 9/2008-2009, S. 453 ff.) auf und berücksichtigen die Beratungen im Grossen Rat. Aufgegriffen wird auch die Vision für die künftigen Strukturen im Kanton Graubünden, die der Verband Bündnerischer Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten in der Zwischenzeit erarbeitet hat. Die vorliegenden Erläuterungen konkretisieren und vertiefen wie gewünscht einzelne Aspekte und gehen somit über die Ausführungen der Botschaft hinaus. Falls sich für die Kommission weitere Fragen stellen, wird die Regierung auch zu diesen Antworten liefern. Die gewählte Frage/Antwort-Form schliesst naturgemäss gewisse Wiederholungen mit ein; sie soll die Sach- und Rechtslage möglichst genau auf den Punkt bringen.

INHALTSVERZEICHNIS

A. Aufgabenentflechtung bei der Justiz	1
B. Strategie der Regierung hinsichtlich Strukturreform	10
C. Künftige Stellung der Kreise	13
Anhänge.....	16

A. AUFGABENENTFLECHTUNG BEI DER JUSTIZ

1. Um was geht es bei dieser Teilrevision der Kantonsverfassung?

Das Bundesrecht zwingt die Kantone, bis 1. Januar 2011 Lösungen für die Umsetzung der Schweizerischen Straf- bzw. Zivilprozessordnung (StPO, ZPO) zu finden. Mit der Teilrevision der Kantonsverfassung soll in diesem Zusammenhang nur die Grundsatzfrage im Justizbereich geklärt werden, ob die Kreispräsidentinnen und –präsidenten auch künftig noch richterliche Aufgaben ausüben sollen oder nicht.

2. Ist es möglich, alles beim Alten zu lassen, d.h. den Kreispräsidenten ihre Befugnisse im bisherigen Rahmen zu lassen?

Die StPO schreibt zwingend vor, dass künftig die Strafbefehle (= Strafmandate) bei Vergehen und Verbrechen direkt von der Staatsanwaltschaft ausgehen. Die bisherige Zuständigkeit der Kreispräsidenten ist ab 1.1.2011 bundesrechtswidrig.

3. Welche Auswirkungen haben die zwingenden Vorgaben des Bundes?

Die zwingenden Vorgaben der StPO haben für die Kreise und Gemeinden 3 Folgen:

- Stellenabbau bei den Kreisen: Durch den Abbau von Doppelspurigkeiten fällt bei den Kreisen etwa ein Viertel der Arbeitslast weg; dies führt zu einem Stellenabbau. Gemäss Angaben der Kreise beläuft sich der bisherige Aufwand für Strafmandate bei Vergehen und Verbrechen auf insgesamt rund 1000 Stellenprozente.
- Einnahmenausfall bei den Kreisen: Mit dem Wegfall der Arbeit entfallen die Einnahmen aus diesen Strafmandatsverfahren (ca. 2.5 bis 3.0 Mio. Franken pro Jahr). Dies entspricht rund der Hälfte der Einnahmen der Kreise aus den richterlichen Aufgaben.

- Mehrkosten für Gemeinden: Da der Einnahmenausfall nur teilweise durch Personalabbau kompensiert werden kann, wird das durch die Gemeinden zu tragende Defizit der Kreise steigen. Die Regierung schätzt die Mehrkosten für die Gemeinden auf insgesamt 2 bis 2.5 Mio. Franken pro Jahr.

4. Welche Lösungsmöglichkeiten lässt das Bundesrecht den Kantonen?

Das Bundesrecht lässt dem Kanton Graubünden grundsätzlich 3 Lösungsmöglichkeiten:

- Variante „Kreise“: Diese Variante beschränkt sich darauf, die zwingenden Anpassungen an die bundesrechtlichen Vorgaben vorzunehmen. Im Übrigen bleibt alles beim heutigen Recht. Die Variante „Kreise“ wird von der Mehrheit der Kreispräsidenten unterstützt.
- Variante „Gerichtsreform“: Diese Variante sieht eine umfassende Aufgabenentflechtung vor. Die richterlichen Aufgaben der Kreise werden den Bezirksgerichten (Zivilrecht) bzw. der Staatsanwaltschaft (Strafrecht) übertragen. Bei der konkreten Umsetzung bleibt jedoch noch ein gewisser Gestaltungsspielraum. Die Variante „Gerichtsreform“ entspricht dem Vorschlag der Regierung.
- Variante „Mittelweg“: Hier sind verschiedene Möglichkeiten denkbar, etwa Übertragung nur der strafrechtlichen Aufgaben, Übertragung nur der zivilrechtlichen Aufgaben (ganz oder teilweise). Solche Mittelwege wurden vereinzelt in der Vernehmlassung vorgebracht. Dieser Ansatz bedingt je nach Ausgestaltung ebenfalls eine Teilrevision der Kantonsverfassung; der Wortlaut hängt von der Ausgestaltung ab. Die Regierung lehnt diese Variante ab, weil sie im Vergleich zur Variante „Gerichtsreform“ keine Vorteile hat.

5. Warum schlägt die Regierung vor, den Kreispräsidenten keine richterliche Aufgaben zu belassen?

Für die Regierung muss auch bei der Gerichtsorganisation das Wohl der Bürgerinnen und Bürger im Vordergrund stehen. Ein Festhalten an der Variante „Kreise“ hat aus Sicht der Regierung folgende Nachteile für die Bevölkerung:

- Vermischung von politischen und richterlichen Aufgaben: Diese Vermischung, die in zahlreichen Kreisen besteht, schwächt die richterliche Unabhängigkeit.
- Schnittstellen und Doppelspurigkeiten: Die heutige Zuständigkeitsordnung ist unübersichtlich und führt durch die Zersplitterung zu vielen Schnittstellen und Doppelspurigkeiten. Dadurch werden die Verfahren eher verlängert und aufwändiger.
- zuwenig richterliche Erfahrung: in den meisten Kreisen können sich die Kreispräsidenten im Zivilrecht wegen der geringen Fallzahlen die nötige Erfahrung nicht aneignen (13 Kreise haben weniger als 50 Fälle/Jahr; 8 Kreise 50-100; vgl. Darstellung 1 auf Seite 460 der Botschaft = Anhang 1). Durch die bundesrechtlichen Vorgaben nimmt die richterliche Erfahrung auch im Strafrecht ab.
- geringe Erfahrung erhöht Fehleranfälligkeit: Nach Auskunft des Kantonsgerichts müssen in diesen Bereichen überdurchschnittlich viele Rekurse gutgeheissen werden, weil dem Kreispräsidenten gravierende Verfahrensfehler unterlaufen sind.
- keine längerfristige Lösung: Aufgrund der Auswirkungen der bundesrechtlichen Vorgaben (vgl. Frage 3) sowie der absehbaren Entwicklungen in anderen Bereichen der Justiz (v.a. Vormundschaftswesen, Betreibungsamt; vgl. Frage 27) ist die Regierung überzeugt, dass sich die Frage einer Gerichtsreform in wenigen Jahren wiederstellt, wenn jetzt die Variante „Kreise“ verfolgt wird. Die Justiz soll aber nicht ständig Reformen unterzogen werden.

6. Warum nimmt die Regierung keine Veränderung an der Kreiseinteilung vor, um auf Kreisebene die nötige Erhöhung der Fallzahlen zu erreichen?

Um die nötige richterliche Erfahrung zu gewährleisten, müsste das Kreispräsidium voll- oder zumindest hauptamtlich ausgeübt werden können (d.h. mind. 60 Prozent). Gemäss den Angaben der Kreise beläuft sich der Arbeitsaufwand der Kreispräsidenten für die richterlichen Aufgaben – soweit bundesrechtlich zulässig – auf insgesamt rund 950 Stellenprozent; eine hauptamtliche Ausgestaltung des Präsidiums erreichen nur drei Kreise (vgl. Darstellung 5 auf Seite 470 der Botschaft = Anhang 2). Um das Ziel eines Voll- oder Hauptamts beim Kreispräsidium zu erreichen, müsste die Anzahl Kreise auf rund 15 gesenkt werden. Selbst ein Beschäftigungsgrad von 40 oder 50 Prozent hätte eine Reduktion der Anzahl Kreise auf rund 20 zur Folge.

Eine solche Veränderung der Kreiseinteilung hätte nach Auffassung der Regierung mit der heutigen nur noch den Namen gemeinsam. Wegen der Auswirkungen auf die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates beurteilt die Regierung den Ansatz als unrealistisch. Aufgrund der zahlenmässigen Nähe zu den Bezirksgerichten erachtet die Regierung den Vorschlag auch sachlich nicht zweckmässig. Im Vergleich zur Variante „Gerichtsreform“ bietet der Ansatz keine Vorteile. Er führt weder zu einer Bereinigung im Sinn einer Aufgaben- und Gewaltenentflechtung noch zu einer Vereinfachung der Strukturen.

7. Wie beurteilt die Regierung den Vorschlag der Kreispräsidenten für eine Strukturreform in Graubünden mit Blick auf die Justiz?

Im Anschluss an die Rückweisung der regierungsrätlichen Vorlage durch den Grossen Rat an die Kommission hat der Verband Bündnerischer Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten eine Vision Strukturreform Graubünden erarbeitet, die bei der Justiz ebenfalls gewisse Anpassungen gegenüber heute vorsieht. Das neue Modell „Justiz-Landammann“ würde die Kreise als Gerichtssprengel für die niedere Justiz und Wahlkreise für den Grossen Rat positionieren; die Verwaltungsaufgaben der Kreise wären entweder dem Regionalverband oder der Kreisgemeinde zu übertragen oder durch eine andere Person zu leiten bzw. zu erfüllen. Um die nötige richterliche Erfahrung zu gewährleisten, müssten sich kleinere Kreise für die Justizaufgaben zusammenschliessen (Vorstellung Verband: ca. 25-27 Kreise oder Kreisverbände). Soweit dies bundesrechtlich zulässig sei, wären die bisherigen richterlichen Aufgaben den Kreispräsidenten zu belassen. Zudem sollten dem Kreis als Auffanggefäss für Justizaufgaben der untersten Ebene weitere Aufgaben zugewiesen werden (z.B. Schlichtungsstelle im Mietwesen).

Die Regierung nimmt die Überzeugung des Verbandes Bündner Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten zur Kenntnis, dass Reformen auf Ebene der Kreise notwendig sind. Aus dem neuen Vorschlag des Verbandes ergibt sich, dass die Kreiseinteilung für eine effiziente und sachgerechte Erfüllung richterlicher Aufgaben im ganzen Kanton nicht mehr geeignet ist. Feststellbar ist auch die Bereitschaft des Verbandes, eine Entflechtung von Justiz und Politik sowie einen minimalen Beschäftigungsumfang für die richterlichen Tätigkeiten vorzusehen, um die nötige Erfahrung und Unabhängigkeit zu ermöglichen. Allerdings enthält das Konzept des Verbandes keine Aussage dazu, innert welcher Frist der Vorschlag umgesetzt werden soll.

Im Übrigen beurteilt die Regierung den konkreten Vorschlag des Verbandes aber als nicht zielführend und lehnt ihn ab, da er weder zu einer Aufgabenentflechtung bei der Justiz noch zu einer Vereinfachung der Strukturen führt. Die Regierung ist überzeugt, dass das Modell „Justiz-Landammann“ mit dem vorgeschlagenen Nebeneinander von rund 26 Kreisen als Gerichtssprengel und 39 Kreisen als Wahlkreise einerseits sowie mit der Ausgestaltung der Kreise als Gerichtssprengel andererseits den Kreis als politischen Wahlkreis für die Grossratswahlen erheblich gefährdet. Damit ein Modell „Justiz-

Landammann“ als Alternative in Frage kommen könnte, müssten für die Regierung aus Sicht der Justiz folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- keine zusätzliche Ebene oder zusätzlicher Aufgabenträger (z.B. Verband), d.h. „Justiz-Landammann“ als „Aussenstelle“ des Bezirks (unter Berücksichtigung der Kreiseinteilung) oder als Kreisbehörde bei Fusion;
- Beschäftigungsumfang für richterliche Tätigkeiten von mindestens 40 bis 50 Prozent, soweit nicht aus sprachlichen oder geografischen Gründen eine Ausnahme gerechtfertigt ist, d.h. 15-20 Ämter (unter Berücksichtigung Kreiseinteilung);
- Zuständigkeitsordnung muss einerseits einfache Verfahren und schlanke Abläufe ermöglichen und andererseits auf das Stellenprofil für Amtsträger abgestimmt sein, d.h. Anpassungen gegenüber den heutigen richterlichen Zuständigkeiten des Kreispräsidiums sind notwendig.

Unter dem Aspekt der Anforderungen an eine moderne und bürgernahe Justiz (schlanke Strukturen ohne Schnittstellen, einfache Verfahren, richterliche Erfahrung) überwiegen für die Regierung die Vorteile der Variante „Gerichtsreform“ gemäss Botschaft mit den Ergänzungen und Präzisierungen dieser Erläuterungen (vgl. insbesondere Frage 13 und 14) in jedem Fall. Diese Variante lässt zudem mehr Spielraum bei der künftigen Bezirkseinteilung und bei der Umsetzung des Regierungsprogramms 2009-2012 (vgl. auch Gegenüberstellung der Varianten in Anhang 7).

8. Wie beurteilt die Regierung die Argumente der Kreispräsidenten gegen die Variante „Gerichtsreform“?

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Grundsatzfrage der richterlichen Aufgaben der Kreise im Zusammenhang mit der schweizerischen Straf- und Zivilprozessordnung haben die Kreispräsidenten verschiedene Argumente gegen die Variante „Gerichtsreform“ vorgebracht. Die Regierung beurteilt die vorgebrachten Gründe wie folgt:

- Arbeitsplatzverluste beim Kreispräsidium und im Kreisamt
Die bundesrechtlichen Vorgaben führen zu einem Stellenabbau, da Doppelspurigkeiten abgebaut werden (vgl. Frage 3).
Die über das bundesrechtliche Minimum hinausgehenden Anpassungen (= Variante „Gerichtsreform“) hat keinen Stellenabbau zur Folge, sondern nur eine Verlagerung zur Staatsanwaltschaft bzw. zu den Bezirksgerichten. Dabei sollen die bisherigen Kreisangestellten nach Möglichkeit übernommen werden (vgl. Frage 16).
- Zentralisierung von Arbeitsplätzen in Chur und regionalen Zentren
Die heute in den Regionen erfüllten Aufgaben werden auch weiterhin in den Regionen erfüllt (Aussenstellen der Staatsanwaltschaft bzw. Bezirksgerichte; vgl. Fragen 13 bis 15). Eine Zentralisierung in Chur erfolgt nicht.
- Bedeutungsverlust für das Amt des Kreispräsidenten
Für Kreise mit Verwaltungsaufgaben bleibt die Bedeutung des Kreispräsidiums unverändert. In den Kreisen, die nur richterliche Aufgaben haben, dürfte das Kreispräsidium an Bedeutung verlieren. Dies bedeutet aber nicht, dass der Kreis als solches in Frage gestellt wäre.
- Verlust der Bürgernähe und der Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten
Die Bezirksgerichte und die Aussenstellen der Staatsanwaltschaft gewährleisten, dass die Justiz bürgernah bleibt und die nötigen Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten und Sprachen vorhanden sind.
- faktische Abschaffung der historisch gewachsenen Kreise
Die Aufgabenentflechtung bei der Justiz hat weder rechtlich noch faktisch die Abschaffung der Kreise zur Folge (vgl. Fragen 19 und 30). Die Frage nach der Existenz der Kreise wird sich im Rahmen der Strukturüberprüfung stellen (vgl. Frage 25 und 30).
- Identifikationsverlust bei der Bevölkerung und Entfremdung vom Gemeinwesen
Die Regierung teilt diese Befürchtung nicht. Die Identifikation der Bevölkerung mit

dem Staat und dem Gemeinwesen erfolgt in erster Linie über die Gemeinde und die Wahl der Grossräte in den Kreisen.

- Wechsel zum Proporzwahlrecht auf Bezirksebene für die Wahl des Grossen Rats
Die vorliegende Vorlage hat keinen Einfluss auf die Wahl der Mitglieder des Grossen Rats. Die Regierung beabsichtigt in diesem Bereich keinerlei Änderungen. Eine Änderung des Wahlverfahrens und/oder der Wahlkreise ist nur mit einer Teilrevision der Kantonsverfassung möglich, so dass der Grosse Rat und die Stimmberechtigten zwingend darüber entscheiden müssen und können (vgl. Frage 29).

9. Wie verändern sich die Aufgaben der Kreispräsidenten mit dem Vorschlag der Regierung?

Mit dem Vorschlag der Regierung verlieren die Kreispräsidenten ihre richterlichen Funktionen; dabei handelt es sich im Wesentlichen um folgende Befugnisse:

- Strafmandatsrichter bei Übertretungen, soweit die Beurteilung den Kreisen obliegt
- Vermittler und Einzelrichter in Zivilsachen bis zu einem Streitwert von 1000 CHF
- Durchführung Amtsbefehlsverfahren (inkl. Amtsverbot, Urteilsvollzug)
- Sicherstellung von gefährdeten Beweisen
- freiwillige Gerichtsbarkeit im Erb- und Sachenrecht

Vom Vorschlag der Regierung nicht betroffen sind folgende Aufgaben:

- Aufgaben als Wahlsprengel für den Grossen Rat
- Aufgaben im Bereich der Elementarschäden zu Gunsten der GVG
- Bewilligung für Unterhaltungslosterien (Lotto, Tombola)
- Verwaltungsaufgaben gemäss Kreisverfassung
- Verwaltungsaufgaben, die dem Kreis von den Gemeinden übertragen werden
- Wahl Kreisnotariat, Vormundschaftsbehörde, Betreibungs- und Konkursamt

Vgl. Frage 27 zur künftigen Stellung der Kreise hinsichtlich der justiznahen Aufgaben (v.a. Betreibungsamt, Vormundschaftswesen).

10. Welche Vorteile hat der Vorschlag der Regierung für die Bevölkerung?

Die Vorteile der Variante „Gerichtreform“ überwiegen für die Regierung deutlich. Aus Sicht der Bevölkerung stehen insbesondere folgende Aspekte im Vordergrund:

- richterliche Unabhängigkeit gestärkt: Der Vorschlag führt auch in den Kreisen zu einer konsequenten Trennung von Justiz und Politik. Dies stärkt die richterliche Unabhängigkeit sowie die Legitimation und das Ansehen der Justiz.
- schlankere Strukturen und einfachere Abläufe: Durch die Aufgabenentflechtung lassen sich einfachere Strukturen realisieren. Weil Abgrenzungsprobleme und Schnittstellen wegfallen, können Abläufe und Verfahren vereinfacht werden. davon profitieren nicht nur die Gerichte, sondern auch die Bürger/innen.
- weiterhin dezentrale Organisation, keine Zentralisierung in Chur: Die bestehenden dezentralen Strukturen der Bezirksgerichte und der Staatsanwaltschaft werden ausgebaut (vgl. Fragen 13 und 15). Die richterlichen Aufgaben werden weiterhin dezentral in den Regionen ausgeübt. Es gibt keine Konzentration von Arbeitsplätzen in Chur. Die Bürgernähe und die Vertrautheit mit den lokalen Gegebenheiten bleiben gewährleistet.
- ständige Erreichbarkeit der Gerichte: Die Stärkung der Bezirksgerichte verbessert deren Erreichbarkeit (Präsidium und Kanzlei). Durch eine voll- oder halbamtliche Stellvertretung bei Präsidium und Kanzlei wird eine ständige Erreichbarkeit der Gerichte gewährleistet. Dies liegt im Interesse der Bevölkerung und der Gerichte.
- mehr Erfahrung durch regionale Konzentration: Durch das Zusammenführen der richterlichen Aufgaben auf Bezirksebene steigen die Fallzahlen für die Richter/innen. Grössere Erfahrung führt meist zu rascheren Verfahren und besseren Entscheiden.

11. Wie soll nach Auffassung der Regierung die künftige Finanzierung der Justiz aussehen?

Die Kosten der Justiz sollen wie bisher im Wesentlichen durch die Gerichtsgebühren, die Geldstrafen bzw. Bussen sowie eine Defizitübernahme durch den Kanton (Variante „Gerichtsreform“) bzw. den Kanton und die Gemeinden (Variante „Kreise“) gedeckt werden (vgl. Art. 65 Gerichtsorganisationsgesetz). Die Einnahmen aus Bussen und Geldstrafen stehen dabei seit jeher dem erstinstanzlichen Gericht zu, das auch die Hauptarbeit im jeweiligen Verfahren zu leisten hat (vgl. Art. 64 Gerichtsorganisationsgesetz).

Im Rahmen ihrer Botschaften äussert sich die Regierung jeweils zu den finanziellen und personellen Auswirkungen. Die Ausführungen beschränken sich nicht nur auf den Kanton, sondern beziehen auch die Gemeinden ein, sofern diese von der Vorlage betroffen sind. Ein eigentlicher Lastenausgleich findet bei Kostenverschiebungen – insbesondere bei Mehrkosten für die Gemeinden – in der Regel nicht statt. Dies gilt auch, wenn sich die Mehrkosten aus dem Bundesrecht ergeben.

Aufgrund der zeitlichen Nähe zum Projekt Bündner NFA, das eine Entflechtung von Verbundaufgaben und eine klare Zuweisung der Verantwortung an den Kanton oder die Gemeinden anstrebt, besteht die Möglichkeit, die finanziellen Auswirkungen der StPO für die Gemeinden in einer Globalbilanz zu berücksichtigen (vgl. Frage 12), sofern die Umsetzung der StPO der Stossrichtung der Bündner NFA entspricht. Diese Voraussetzung – nämlich eine Aufgabenentflechtung – erfüllt nur die Variante „Gerichtsreform“. Ein wichtiges Element der Aufgabenentflechtung ist, dass Organisations- und Finanzverantwortung der gleichen Ebene zugewiesen werden sollen. Dies bedeutet zwei Dinge:

- Wenn der Kanton die Justiz finanzieren soll, ist ihm auch die Organisationsautonomie einzuräumen. Eine 100-prozentige Finanzierung der Justiz ohne Aufgabenentflechtung widerspricht dem Projekt Bündner NFA.
- Wenn der Kanton die Gerichtsorganisation im Sinn einer Aufgabenentflechtung ändern will, so soll er auch deren Finanzierung übernehmen.

Mit der Variante „Gerichtsreform“ will die Regierung auch auf dem Gebiet der Justiz eine Aufgabenentflechtung durchführen. Damit werden die Voraussetzungen geschaffen, um die Justiz als kantonale Aufgabe zu bezeichnen. Indem der Kanton die Justiz zu 100% finanziert, werden die Gemeinden entlastet (insgesamt rund 2.8 Mio. Franken pro Jahr; vgl. Darstellung 10 auf Seite 521 der Botschaft = Anhang 3). Die bundesrechtlich bedingten Mehrkosten sind dabei bereits berücksichtigt und werden ebenfalls ausgeglichen; dies ist aber nur möglich, wenn die Aufgabenentflechtung in der Justiz im jetzigen Zeitpunkt vorgenommen wird (vgl. Frage 12).

Für die Steuerpflichtigen ergeben sich keine Mehrkosten; die Umsetzung von StPO und ZPO kann insgesamt kostenneutral erfolgen. Durch die Aufgabenentflechtung entsteht für die Bevölkerung und die Gerichte ein Mehrwert in Form einer Qualitätssicherung.

Da die Variante „Kreise“ keine Aufgabenentflechtung enthält, können die finanziellen Auswirkungen auch nicht im Projekt Bündner NFA berücksichtigt werden. Allfällige Mehrkosten sind wie üblich von der davon betroffenen Ebene zu tragen (vgl. Frage 3).

12. Was bedeutet die Berücksichtigung der Variante „Gerichtsreform“ bei der NFA-Globalbilanz für die Gemeinden?

Die finanziellen Auswirkungen der Bündner NFA für die einzelnen Gemeinden werden in einer Globalbilanz zusammengefasst. Diese Globalbilanz bildet die Grundlage für einen befristeten Härteausgleich durch den Kanton im Zusammenhang mit dem Systemwechsel des Finanzausgleichs und der Aufgabenentflechtung. Ausgleichsberechtigt sind die ressourcenschwachen Gemeinden, denen aus dem Projekt Bündner NFA insgesamt eine Mehrbelastung erwächst.

Im Projekt Bündner NFA ist vorgesehen, die finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden, die sich aus der Aufgabenentflechtung in der Justiz (= Variante „Gerichtsreform“) ergeben, bei der Globalbilanz zu berücksichtigen. Diese Berücksichtigung bezieht sich einzig auf den befristeten Härteausgleich infolge des Systemwechsels und ist insbesondere im Zusammenhang mit den finanziellen Auswirkungen der zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben von Bedeutung (vgl. Frage 3). Durch den Einbezug der Justizreform in die NFA-Globalbilanz können nämlich auch die bundesrechtlich bedingten Mehrkosten für die Gemeinden beim befristeten Härteausgleich berücksichtigt werden, soweit diese nicht durch die Finanzierung der Justiz durch den Kanton (vgl. Frage 11) ausgeglichen werden.

Die Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen von StPO und ZPO bei der NFA-Globalbilanz verfolgt weiter das Ziel, alle Kostenverlagerungen zwischen Gemeinden und Kanton aufgrund der Aufgabenentflechtungen (NFA und Variante „Gerichtsreform“) auszuweisen. Gleichzeitig kann sichergestellt werden, dass der Kanton einzelnen Gemeinden gewisse Mehrkosten nicht sozusagen doppelt ausgleicht (über NFA-Härteausgleich infolge Systemwechsel und Finanzierung Justiz).

Auf die übrigen Instrumente/Aspekte des Projekts Bündner NFA (Saldo Aufgabenentflechtung in den übrigen Bereichen oder Ressourcen- und Lastenausgleich) hat die Berücksichtigung der Justizreform in der NFA-Globalbilanz keinen Einfluss. Die Mehrkosten des Kantons durch die Finanzierung der Justiz werden hier nicht angerechnet, so dass sich der Beitrag des Kantons nicht zu Lasten der Gemeinden verringert.

13. Wie sieht die dezentrale Struktur der Staatsanwaltschaft gemäss Variante „Gerichtsreform“ aus?

Die Aufgaben im Bereich der Strafrechtspflege sollen wie bisher dezentral erfüllt werden. Die Regierung lehnt eine Konzentration der Arbeitsplätze in Chur ab; sie will die dezentrale Struktur der Staatsanwaltschaft ausbauen. Um die bisher regional erfüllten Aufgaben weiterhin in den jeweiligen Regionen erfüllen zu können, soll mit der Variante „Gerichtsreform“ in der Mesolcina eine zusätzliche Aussenstelle errichtet werden.

Die Vorgaben der StPO erhöhen den Arbeitsaufwand der Staatsanwaltschaft um rund 250 Stellenprozent. Die Variante „Gerichtsreform“ führt zu einem zusätzlichen Arbeitsaufwand von rund 900 bis 1000 Stellenprozent. Die künftige Verteilung der Stellen (ohne Jugendanwaltschaft) auf die einzelnen Standorte sieht die Regierung wie folgt:

	Chur	Davos	Ilanz	Samedan	Thusis	Mesolcina
heute	12 StA/UR, 15 SB	1 UR, 1 SB	1 UR, 1 SB	2 UR, 2 SB	1 UR, 1 SB	-
neu	4 – 4.5 SB	2 SB	0.5 – 1 SB	2 SB	1.5 SB	1 UR, 1 SB
Total	12 StA/UR, 19.25 SB	1 UR, 3 SB	1 UR, 1.75 SB	2 UR, 4 SB	1 UR, 2.5 SB	1 UR, 1 SB

StA: Staatsanwalt UR: Untersuchungsrichter/in (je nach heutiger Terminologie)
 SB: Sachbearbeiter/in (Kanzlei, Sekretariat, künftig z.T. mit Untersuchungsfunktionen)

Werden der Schlichtungsbehörde weitere Aufgaben zugewiesen (vgl. Frage 14), verringert sich der Arbeitsaufwand bei der Staatsanwaltschaft. Im jetzigen Zeitpunkt lässt sich die Veränderung aber nicht mit genügender Bestimmtheit schätzen.

14. Wie soll die Schlichtungsbehörde gemäss Variante „Gerichtsreform“ organisiert werden?

Die ZPO dehnt die Aufgaben der Schlichtungsbehörde (= Vermittler) gegenüber heute aus. Damit nimmt die Bedeutung der Funktion zu. Zur Stärkung der dezentralen Organisation und der regionalen Verteilung der Arbeitsplätze plant die Regierung, der Schlich-

tungsbehörde weitere richterliche Aufgaben zuzuweisen, die keine umfassende juristische Ausbildung voraussetzen (z.B. Übertretungen gemäss StGB und kantonalem Strafrecht, Erlass und Vollzug von Amtsverboten, eventuell gewisse Aufgaben im Erbrecht wie Hinterlegung und Eröffnung von letztwilligen Verfügungen und Erbverträgen). Die konkrete Ausgestaltung der Schlichtungsbehörde erfolgt nicht mit der Teilrevision der Kantonsverfassung, sondern auf Gesetzesstufe. Der Grosse Rat und allenfalls die Stimmberechtigten werden also in einem späteren Zeitpunkt darüber befinden können. Die möglichen Lösungsansätze hinsichtlich der Aufgaben und der Einteilung sollen im Übrigen in einer breiten Vernehmlassung zur Diskussion gestellt werden.

Gemäss Angaben der Kreise beläuft sich der Arbeitsaufwand für die Vermittlung auf insgesamt rund 550 Stellenprozent; auf die richterlichen bzw. die administrativen Tätigkeiten entfallen je rund 275 Stellenprozent (vgl. Darstellung 9 auf Seite 519 der Botschaft = Anhang 4). Zu den übrigen richterlichen Aufgaben der Schlichtungsbehörde lassen sich gestützt auf die Umfrage bei den Kreisen keine konkreten Angaben zum Arbeitsaufwand machen. Obwohl die Regierung wegen des Arbeitsaufwands für die richterliche Tätigkeit eine Lösung auf Bezirksebene bevorzugt, ist eine dezentrale Lösung – teilweise auf Kreisebene bzw. in Anlehnung an diese – nicht ausgeschlossen.

Die Regierung plant, die Schlichtungsbehörde künftig wie die Schlichtungsstelle für Mietsachen auf Bezirksebene zu organisieren. Aus Gründen der Erreichbarkeit und/oder der Sprache sollen jedoch pro Bezirk bis zu 3 Schlichtungsbehörden eingesetzt werden. Ob die Wahl durch die Stimmberechtigten oder das Bezirksgericht erfolgt, ist noch offen. Die Schlichtungsbehörde soll fachlich eigenständig organisiert sein; die administrativen Tätigkeiten (Kanzlei, Rechnungswesen etc.) sollen aber grundsätzlich von der Kanzlei des Bezirksgerichts ausgeübt werden. Die Einzelheiten sind von Bezirksgericht und Schlichtungsbehörde einvernehmlich zu regeln.

Um eine Arbeitslast von durchschnittlich rund 20 bzw. 40 Stellenprozent zu erreichen, müssen zwischen 13 und 17 Schlichtungsbehörden geschaffen werden. Ausgehend von der heutigen Bezirkseinteilung steht für die Regierung folgende Verteilung im Vordergrund (vgl. Karte in Anhang 6). Der Vorschlag der Regierung präjudiziert weder die Strategie der Regierung hinsichtlich Strukturreform noch die strukturelle Überprüfung der Justizorganisation auf Bezirksebene. Die geplanten Schlichtungsbehörden können auch mit einer möglichen Einteilung des Kantons in 6 bis 8 Bezirke beibehalten werden und führen voraussichtlich zu keinen Überschneidungen bei der künftigen Gemeindereform.

Bezirk	Schlichtungsbehörden	Richterliche Tätigkeit (Vermittlung, richterliche Aufgaben)
Albula	Albula	20-25 Stellenprozent
Bernina	Bernina	< 10 Stellenprozent
Hinterrhein	Avers/Schams/Rheinwald Heinzenberg/Domleschg	10-15 Stellenprozent 15-20 Stellenprozent
Imboden	Imboden	20-30 Stellenprozent
Inn	Untere Engadin Val Müstair	15-25 Stellenprozent < 10 Stellenprozent
Landquart	Landquart	30-40 Stellenprozent
Maloja	Oberengadin Bergell	20-30 Stellenprozent < 10 Stellenprozent
Moesa	Moesa	15-25 Stellenprozent
Plessur	Chur Schanfigg/Churwalden	25-40 Stellenprozent 15-25 Stellenprozent

Bezirk	Schlichtungsbehörden	Richterliche Tätigkeit (Vermittlung, richterliche Aufgaben)
Prättigau/Davos	Prättigau	20-30 Stellenprozente
	Davos	15-25 Stellenprozente
Surselva	Cadi	15-20 Stellenprozente
	Ilanz/Lumnezia/Ruis/Safien	25-40 Stellenprozente

15. Wie sieht die künftige Struktur der Bezirksgerichte aus?

In der Oktober-Session 2008 hat der Grosse Rat einen Auftrag der KJS mit grosser Mehrheit überwiesen. Damit hat er die Regierung beauftragt, die Justizorganisation auf Bezirksebene strukturell zu überprüfen. Die Überprüfung kann erst nach der Umsetzung von StPO und ZPO vorgenommen werden. Deshalb sind im jetzigen Zeitpunkt noch keine Aussagen zur künftigen Struktur der Bezirksgerichte möglich. Im Rahmen des Regierungsprogramms hat die Regierung jedoch dargelegt, dass sie beim Präsidium und der Kanzlei der Bezirksgerichte eine vollamtliche Ausgestaltung (inkl. Stellvertretung) anstrebt. Der Grosse Rat hat dieser Absicht diskussionslos zugestimmt.

Mit der Übertragung der zivilrechtlichen Aufgaben geht eine Erhöhung des Personalbestandes bei den Bezirksgerichten einher (Präsidium, Aktuariat, Kanzlei). Dabei erfolgt eine Verlagerung von den Kreisen zu den Bezirken; ein Stellenabbau findet nicht statt. Insgesamt geht es um etwa 275 Stellenprozente für die Kanzlei der Schlichtungsbehörde sowie rund 1000 Stellenprozente für die richterlichen Aufgaben (ohne Schlichtungsbehörde; vgl. Darstellung 9 auf Seite 519 der Botschaft = Anhang 4). Der Arbeitsaufwand für die richterliche Tätigkeit verringert sich durch die zusätzlichen Aufgaben der Schlichtungsbehörde (vgl. Frage 14); die Veränderung lässt sich gestützt auf die zur Verfügung stehenden Angaben jedoch nicht mit genügender Bestimmtheit schätzen.

16. Welche Beschäftigungsmöglichkeiten sieht die Regierung für die Kreispräsidenten bzw. die Kreisangestellten?

Für die Regierung ist es sehr wichtig, die geplante Gerichtsreform sozialverträglich umzusetzen. Dies bedeutet, dass die neuen Stellen bei den Bezirksgerichten, den Schlichtungsbehörden und der Staatsanwaltschaft (vgl. Fragen 13 bis 15) nach Möglichkeit durch bisherige Kreisangestellte bzw. Kreispräsidenten besetzt werden sollen, sofern sie die nötigen fachlichen und persönlichen Voraussetzungen erfüllen.

Da die bundesrechtlichen Vorgaben zu einem Stellenabbau führen (vgl. Frage 3), ist es der Regierung bewusst, dass es trotz der angestrebten Übernahme je nach Alter und Ausbildung vereinzelt zu Härtefällen kommen könnte. Sie ist bereit, in diesen Einzelfällen zusammen mit den Kreisen aktiv nach einer sozialverträglichen Lösung zu suchen.

Für die Kreispräsidenten stehen je nach persönlicher Neigung folgende „Karrieren“ offen:

richterliche Funktionen

- Schlichtungsbehörde (bei Organisation auf Kreis- oder Bezirksebene)
- voll- oder hauptamtliches Mitglied des Bezirksgerichts (Präsidium, ev. Einzelrichter)
- nebenamtliches Mitglied des Bezirksgerichts
- Anstellung bei Bezirksgericht (Aktuariat oder Kanzlei)
- Anstellung bei Staatsanwaltschaft (UR oder Sachbearbeitung mit Untersuchungsfunktion)

politische Funktionen

- Kreispräsident (mit oder ohne Verwaltungsaufgaben des Kreises)
- Präsident einer Kreisgemeinde
- Mitglied des Grossen Rates

Dem Kreisamt kommen häufig auch Aufgaben im Vormundtschaftswesen oder des Betreibungsamtes zu. In diesen Bereichen besteht ebenfalls Handlungsbedarf, der Zeitplan deckt sich aber nicht mit jenem der Umsetzung von ZPO und StPO. Das geltende Recht bietet bereits heute Möglichkeiten, um eine sozialverträgliche Aufgabenübertragung auch im Vormundschafts- bzw. Betreibungswesen sicherzustellen.

17. Was passiert, wenn der Grosse Rat der Änderung der Kantonsverfassung gemäss Vorschlag der Regierung zustimmt?

Falls der Grosse Rat der vorgeschlagenen Änderung zustimmt, findet obligatorisch eine Volksabstimmung statt. Somit erlaubt man der Bevölkerung des Kantons Graubünden, sich zu dieser Frage zu äussern. Die einzelnen Bürgerinnen und Bürger sind davon betroffen und können sich dann eine Meinung bilden und diese auch an der Urne äussern.

Das Ergebnis der Volksabstimmung bestimmt den Rahmen für die anschliessende Umsetzung von StPO und ZPO auf Gesetzesstufe. Die entsprechenden Vorschläge der Regierung werden in einem breiten Vernehmlassungsverfahren zur Diskussion gestellt. Gestützt auf die Botschaft der Regierung wird der Grosse Rat die Vorlage beraten und beschliessen. Falls das fakultative Referendum gegen die gesetzliche Regelung ergriffen wird, können die Stimmberechtigten auch darüber abstimmen.

18. Was passiert, wenn der Grosse Rat der vorgeschlagenen Teilrevision der Kantonsverfassung nicht zustimmt?

Wenn der Grosse Rat die vorgeschlagene Änderung der Kantonsverfassung ablehnt, so kann keine Volksabstimmung stattfinden, weder obligatorisch noch fakultativ. Der Grosse Rat schliesst dadurch aus, dass sich die Stimmberechtigten zu einer Frage äussern können, von der sie betroffen sind.

Die Umsetzung von StPO und ZPO erfolgt in diesem Fall gemäss der Variante „Kreise“. Bei der Regelung auf Gesetzesstufe wird die Regierung nur die Änderungen vorschlagen, die vom Bundesrecht zwingend vorgeschrieben sind. Bestehende Mängel der heutigen Gerichtsorganisation bzw. der Zuständigkeitsordnung werden belassen.

Aufgrund der beschränkten Tragweite der gesetzlichen Umsetzung kann auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden. Nur die richterlichen Behörden sowie der Anwaltsverband sollen zu einem Mitbericht eingeladen werden. Über die Ausgestaltung der Vorlage werden letztlich der Grosse Rat und – falls das fakultative Referendum ergriffen wird – die Stimmberechtigten entscheiden.

B. STRATEGIE DER REGIERUNG HINSICHTLICH STRUKTURREFORM

19. Besteht ein Zusammenhang zwischen der vorgeschlagenen Aufgabentflechtung bei der Justiz und der Gemeindestruktur in Graubünden?

Weder rechtlich noch faktisch besteht ein zwingender Zusammenhang zwischen der vorgeschlagenen Justizreform und künftigen Reformen hinsichtlich der Gemeindestruktur in Graubünden:

- Die Aufgabentflechtung bei der Justiz hat zur Folge, dass die Kreise richterliche Aufgaben an die Staatsanwaltschaft bzw. die Bezirke abgeben. Die Vorlage nimmt nur hinsichtlich der Gerichtsorganisation eine strukturelle Anpassung vor. Sie orientiert sich an der sachlichen Überzeugung der Regierung in Bezug auf die Justiz.
- Bei künftigen Reformen der Gemeindestruktur bzw. bei einer allgemeinen Strukturreform in Graubünden geht es um die Frage, welche Ebene(n) welche Aufgaben erfüllen soll(en). Dieser Aspekt wird von der vorgeschlagenen Entflechtung der richterlichen Aufgaben nicht berührt. Dass unser Kanton überstrukturiert ist, scheint un-

bestritten (vgl. Frage 20). Die Regierung äussert sich in der Botschaft auf Seite 515 dahingehend, dass sie die Frage der Strukturen gesamtheitlich angehen möchte: *„(...) Auf dieser Grundlage sollen verwaltungsintern bis Ende 2010 eine Auslegeordnung mit einer Beurteilung der bisherigen Strategie erstellt und Wege zur Erreichung der formulierten Zielvorstellung aufgezeigt werden. (...)“* Dabei wird zweifellos auch die Frage nach der Berechtigung der Kreise als eine der sechs Ebenen (Gemeinden – Verbände – Kreise – Bezirke – Regionen – Kanton), wo Aufgaben erfüllt werden, gestellt werden müssen (vgl. Frage 25).

Die Regierung hat dem Grossen Rat eine Sachvorlage unterbreitet, bei der es nur um die richterlichen Aufgaben der Kreise geht. Es war und ist nicht die Absicht der Regierung, mittels sachlich gerechtfertigter Reformvorhaben Strukturpolitik zu betreiben bzw. eine umfassende Strukturreform in Graubünden einzuleiten. Der einzige Berührungspunkt zwischen diesen beiden Aspekten besteht darin, dass die vorliegende Justizreform künftige Strukturreformen nicht präjudizieren darf. Der Vorschlag der Regierung trägt diesem Aspekt Rechnung; er verlangt weder eine bestimmte Reform der Verwaltungs- bzw. Gemeindestrukturen noch erschwert er eine solche oder schliesst sie gar aus. Nach Auffassung der Regierung vereinfacht die geplante Trennung von Justiz und Politik die Ausgangslage für künftige Strukturreformen, gibt aber in keiner Form deren inhaltliche Ausgestaltung vor. Mit ihren Ausführungen zur Strukturreform-Strategie (vgl. Botschaft, Seite 514 ff.) ging es der Regierung darum, diese Tatsache mit Argumenten zu belegen.

20. Welches ist die Strategie der Regierung in Bezug auf die Vereinfachung unserer Strukturen?

Nach Auffassung der Regierung ist allgemein anerkannt, dass unser Kanton mit 11 Bezirken, 13 Regionalverbänden, 39 Kreisen, fast 200 Gemeinden und über 400 anderen Trägern der interkommunalen Zusammenarbeit überstrukturiert ist. Die Strategie der Regierung zur Vereinfachung der Strukturen beruht v.a. auf zwei Aspekten: Stärkung der Gemeinde als Institution sowie Optimierung der Bezirks- und Regionalstruktur.

Als Ergebnis einer umfassenden und längerfristigen Strukturreform sieht die Regierung für Graubünden folgende Gliederung: Kanton – 7 bis 11 Bezirke / Regionalverbände – 30 bis 50 Gemeinden.

21. Wie soll das Ziel „Stärkung der Gemeinde als Institution“ erreicht werden?

Aus Sicht der Regierung sollte eine „optimale“ Gemeinde elementare Aufgaben wie Schule, Feuerwehr oder Forstwesen selbständig und ohne interkommunale Zusammenarbeit erfüllen können. Damit sollte sie auch langfristig in der Lage sein, ihre Ämterbesetzung sicherzustellen sowie die Schwankungen der demografischen Entwicklung aufzufangen. Die so gedachte Gemeinde kann sich jedoch nicht nur an der Grösse anlehnen. Geografische Lage, historische, kulturelle und wirtschaftliche Aspekte, die Verflechtungen innerhalb der interkommunalen Zusammenarbeit sowie die politische Gliederung sind für die Bestimmung des Idealperimeters ebenso massgebend. Auf Seite 515 der Botschaft äussert sich die Regierung wie folgt: *„Damit die künftigen Gemeinden in der Lage sind, die ihnen übertragenen Aufgaben leistungsfähig und professionell zu erfüllen, wären nicht nur Einwohnerzahl, Grösse und Sprache, sondern auch geografische Ausdehnung, zusammenhängende Talschaften oder Ausrichtung auf ein Zentrum hin zu berücksichtigen. Dabei könnten die bisherigen Kreisstrukturen ein mögliches Gefäss für die Organisation der Gemeinden bilden.“*

Gestützt auf diese Zielvorgaben hat die Regierung klare Vorstellungen von „idealen“ Gemeinden und daher von optimalen Fusionsperimetern. Aufgrund dieser Perimeter lässt sich auch die Gemeindelandschaft darstellen. Die Regierung orientiert sich dabei

weitgehend an der Landkarte, welche das Amt für Gemeinden im Jahr 2000 in einer Sonderausgabe ihrer Informationsschrift Ginfo 1/2000 veröffentlicht hatte (abrufbar auf www.afg.gr.ch ⇒ Publikationen ⇒ SonderGinfo). Das stufenartig aufgebaute Szenario führt bei vollständiger Umsetzung zu 38 Gemeinden.

Die Fusionsperimeter unterscheiden sich bezüglich Handlungsbedarf und Realisierungswahrscheinlichkeit. Deshalb geht die Regierung auch nicht von einer raschen flächendeckenden Realisierung der „idealen“ Fusionsperimeter aus. In einzelnen Gegenden kann auch die bestehende Gemeindestruktur sehr nahe an die Anforderungen an eine ideale Gemeinde kommen. Aufgrund dieser Überlegungen kann die Zahl der idealen Fusionsperimeter von der mittelfristig realistischen Anzahl Gemeinden (70-100) durchaus abweichen.

Die Regierung hat ihre Strategie zur Erreichung der gewünschten Gemeindestrukturen bereits mehrfach formuliert: Sie möchte die Gemeinde als Institution stärken, indem sie von unten initiierte Fusionen fördert. Bis anhin hat sie den Fusionsperimeter den Akteuren vor Ort überlassen und auf ein aktives Einwirken mittels Förderbeitrag in Abhängigkeit zum Perimeter weitgehend verzichtet.

Mit den beiden entstehenden Talgemeinden Val Müstair und Bregaglia entstehen Gemeinden, welche den Zielvorstellungen der Regierung in optimaler Form entsprechen:

- *Wirksame Aufgabenerfüllung bei wirtschaftlichem Mitteleinsatz (Effektivitäts- und Effizienzsteigerung)*
- *Synergieeffekte (Grössenvorteile) mit grösserem finanziellem Spielraum*
- *Ausbau beziehungsweise Stärkung von Autonomie und Demokratie*
- *Verbesserte Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung*
- *Gestärkte Position gegen aussen*

Diese Ziele sind insbesondere für unsere Randregionen von grosser Bedeutung. Die Regierung betrachtet aber auch strategische Fusionen (z.B. Chur und Umgebung oder Oberengadin) als höchst wirkungsvoll.

Diese Vorstellung der Regierung darf jedoch nicht mit einer Fusionsplanung „top-down“ verwechselt werden. Vielmehr soll diese Landschaft als Richtschnur für die Initiierung der Projekte „bottom up“ dienen und damit die Frage des optimalen Perimeters erleichtern. Die kantonale Förderpolitik für Gemeindefusionen richtet sich ebenfalls daran aus.

22. Aus wie vielen Gemeinden sollte der Kanton Graubünden am Ende dieser Entwicklung bestehen?

Ausgehend von den zu erreichenden Zielen sollte die eingeleitete Strukturreform zu einer deutlichen Reduktion der Anzahl Gemeinden führen. Realistisch ist eine Reduktion auf unter 100; wünschbar und optimal eine solche unter 50 Gemeinden. Einhergehen sollte ebenfalls eine drastische Reduktion der mannigfaltigen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit von derzeit über 400, was mit der Vergrösserung und Stärkung (Autonomie) der Gemeinden unweigerlich erfolgen wird.

23. In welchem Zeitrahmen soll die neue Gemeindestruktur entstehen?

Eine nach den Vorstellungen der Regierung und mit Zustimmung des Parlaments anzustrebende von unten initiierte und von oben geförderte Gemeindereform wird nicht in kurzer Frist abgeschlossen sein. Die Regierung betrachtet diese Aufgabe als Generationenaufgabe und geht davon aus, dass diese Entwicklung in den wesentlichen Zügen rund 20 Jahre dauern wird. Die Sonderausgabe GInfo 1/2000, in welcher das Amt für Gemeinden im Jahr 2000 die künftige Gemeindeform weitgehend vorgezeichnet hat, kann als Startschuss für diese Entwicklung angesehen werden.

24. Wird die Regierung Zwang aufsetzen, um die oben dargelegte Vision zu verwirklichen?

Die Regierung sieht keinen Zwang vor. Vielmehr setzt sie auf Aufklärungs-, Überzeugungs- und Beratungsarbeit. Sie kann sich derzeit durchaus vorstellen, Prozessvereinfachungen zur rascheren Erreichung der Ziele ins Auge zu fassen. Wie im Einzelnen künftig vorgegangen werden soll, klärt die bis Ende 2010 zu erarbeitende Auslegeordnung (vgl. Frage 25).

Mit Art. 94 GG besteht im Übrigen bereits heute für den Grossen Rat die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen Gemeinden zur Fusion zu zwingen.

25. Wie sieht die Regierung das Vorgehen bezüglich Reform der Strukturen?

Bis zum Inkrafttreten der Bündner NFA am 1. Januar 2011 möchte die Regierung an der bestehenden Bottom-up-Strategie nichts ändern. Die Regierung wird darauf achten, dass keine Fusionen gefördert werden, welche der idealen Gemeindeflandschaft zuwider laufen könnten. Damit will sie verhindern, dass Präjudizien geschaffen werden, welche die Ausgangslage für ideale Gemeinden verschlechtern könnten.

Die Regierung hat im Dezember 2008 dem Amt für Gemeinden den Auftrag erteilt, bis Ende 2010 eine breite Auslegeordnung der öffentlichen Strukturen in unserem Kanton vorzunehmen. Aufgrund der politischen Bedeutung beabsichtigt die Regierung, diese Arbeit in Form eines Berichts dem Grossen Rat vorzulegen, um über die künftige Strategie breit politisch diskutieren zu können.

26. Plant die Regierung eine Stärkung der Regionalverbände?

Die Regierung plant keine Zuweisung von zusätzlichen Aufgaben an die Regionalverbände. Im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung wurde bewusst darauf verzichtet, den Regionalverbänden Aufgaben zuzuweisen. Die Zuweisung soll vielmehr von den Gemeinden bestimmt werden, um die regionalen Gegebenheiten berücksichtigen zu können. Auch mit dem Projekt „Bündner NFA“ wird der gleiche Ansatz gewählt. Die Aufgaben sollen entweder dem Kanton oder den Gemeinden zugewiesen werden. Der Aufgabenträger entscheidet, ob und in welcher Form er seine Aufgaben dezentral (Kanton) bzw. regional (Gemeinden) erfüllen will.

Hingegen beabsichtigt die Regierung, die Bezirks- und Regionalstruktur zu optimieren (vgl. Frage 20). Wie in der Botschaft auf Seite 513 beschrieben, soll *„eine zahlenmässige Verringerung der heute elf Bezirke sowie deren territoriale Angleichung an die Einteilung der Regionalverbände geprüft werden.“* In der Oktober-Session 2008 hat der Grosse Rat die Regierung beauftragt die Gerichtsorganisation auf Bezirksebene strukturell zu überprüfen. In diesem Zusammenhang wird auch zu prüfen sein, inwiefern die territoriale Umschreibung der Bezirke und der Regionalverbände angeglichen werden kann. Änderungen der Bezirkseinteilung sind aber nur mit einer Teilrevision der Kantonsverfassung möglich, so dass der Grosse Rat und die Stimmberechtigten in jedem Fall darüber befinden können und müssen.

C. KÜNFTIGE STELLUNG DER KREISE

27. Welche Aufgaben werden die Kreise in der Justiz künftig noch haben?

Neben den richterlichen Aufgaben kommen den Kreisen heute auf dem Gebiet der freiwilligen Gerichtsbarkeit weitere Justiz- bzw. justiznahe Aufgaben zu (v.a. Betreibungsamt, Vormundschaftsbehörde; vgl. Frage 8 und 28). Aufgrund zwingender Vorgaben des Bundesrechts und Mängel der heutigen Organisation besteht auch in diesen Gebieten – unabhängig von der vorgeschlagenen Aufgabenentflechtung bei den richterlichen Auf-

gaben – ein mehr oder weniger hoher Reformbedarf (vgl. Frage 28). Bereits heute geht die Tendenz zu einer Aufgabenerfüllung auf Bezirksebene (vgl. Darstellung 8 auf Seite 512 der Botschaft = Anhang 5). Die künftigen Entwicklungen – v.a. des Bundesrechts – werden den Trend zu einer Verlagerung der Zuständigkeit von den Kreisen zu den Bezirken noch verstärken. Aufgrund dieser Tendenzen ist davon auszugehen, dass den Kreisen bereits in wenigen Jahren keine Justizaufgaben mehr zukommen werden.

Ein vertragliches Zusammenlegen von Kreisaufgaben durch mehrere Kreise (z.B. Betreibungsamt oder Vormundschaftsbehörde) wird vom Kantonsgericht als Aufsichtsbehörde nur als vorläufige Lösung akzeptiert; für eine längerfristige Regelung wird der Ansatz abgelehnt. Für eine dauerhafte Lösung sei die Gesetzgebung entsprechend anzupassen und die Organisation bezirksweise zu regeln.

28. Welcher Reformbedarf besteht bei den justiznahen Aufgaben der Kreise?

Der Reformbedarf bei den justiznahen Aufgaben der Kreise kann wie folgt zusammengefasst werden (vgl. Darstellung 8 auf Seite 512 der Botschaft = Anhang 5):

- Zivilstandsamt: Das Bundesrecht schreibt einen Beschäftigungsumfang von mindestens 40 Prozent vor. Aufgrund der Informatisierung der Register hat der Arbeitsaufwand in den einzelnen Ämtern abgenommen, so dass weitere Zusammenlegungen wegen der zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben nötig sind. Dieser Prozess ist bereits im Gang.
- Betreibungsamt: Die seit 2001 geltende Teilung von Betreibungs- und Konkursämtern hat sich nach Auffassung aller Betroffenen nicht bewährt. Die Kreisebene ist für das Konkursamt ausgeschlossen, so dass die Zusammenführung wohl im Bezirk erfolgt.
- Vormundschaftsbehörde: Mit der Totalrevision des Vormundschaftsrechts schreibt das Bundesrecht den Kantonen vor, dass die Vormundschaftsbehörde (neu: Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde) als interdisziplinäre Fachbehörde oder Fachgericht auszugestalten ist. Diese zwingende Vorgabe schliesst ein Festhalten an der bisherigen Zuständigkeit aus.

Vgl. Frage 27 zur Möglichkeit einer vertraglichen Lösung durch die Kreise.

29. Plant die Regierung Veränderungen hinsichtlich der Wahl der Mitglieder des Grossen Rates oder der Parlamentsgrösse?

In den letzten Jahren haben sich die Regierung, der Grosse Rat und die Stimmberechtigten wiederholt zu Fragen im Zusammenhang mit der Wahl der Mitglieder des Grossen Rates geäussert. Die Stimmberechtigten haben dabei immer das bisherige Wahlverfahren und den Kreis als Wahlkreis gestützt. Trotz der teilweise knappen Abstimmungsergebnisse sieht die Regierung im jetzigen Zeitpunkt keinerlei Veranlassung für eine weitere politische Diskussion zu diesem Thema. Erst nach Abschluss der Strukturreformen bzw. wenn Klarheit über die künftige Gebietseinteilung des Kantons besteht, können die Voraussetzungen und Möglichkeiten für ein Wahlsystem geprüft werden, das den speziellen Verhältnissen in Graubünden gerecht wird.

Die Haltung der Regierung zu den Fragen rund um die Wahl des Grossen Rates lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Parlamentsgrösse: Anlässlich der Volksinitiative „Grosser Rat: 80 sind genug“ hat die Regierung eine Verkleinerung des Parlaments u.a. wegen den Auswirkungen auf die Wahlkreiseinteilung ablehnt (vgl. Botschaft Nr. 7/2007-2008, S. 441 ff.). An dieser Haltung hat sich nichts geändert.
- Kreis als Wahlkreis: Sowohl im Rahmen der Volksinitiative zur Einführung des sogenannten Urner Modells für die Wahl des Grossen Rates (vgl. Botschaft 1996-1997 Nr. 1, S. 3 ff.) als auch bei der Totalrevision der Kantonsverfassung (vgl. Botschaft 2001-2002, Nr. 10, S. 515 ff.) hat sich die Regierung klar dafür eingesetzt, dass auch wei-

terhin jeder Kreis im Grossen Rat vertreten ist. Erst letztes Jahr hat die Regierung diese Haltung bekräftigt.

- Einführung Proporzwahlverfahren: Sowohl bei der Initiative „Pro Proporz“ aus dem Jahr 1995 als auch bei der Totalrevision der Kantonsverfassung hat sich die Regierung offen für eine Veränderung in diesem Punkt gezeigt, sofern die Kreise weiterhin im Parlament vertreten sind. Nachdem das Volk eine Veränderung abgelehnt hat, erübrigt sich für die Regierung eine weitere politische Diskussion zu dieser Frage.

Sämtliche Änderungen im Zusammenhang mit der Wahl der Mitglieder des Grossen Rates (d.h. Parlamentsgrösse, Wahlkreis, Wahlverfahren) können nur mit einer Teilrevision der Kantonsverfassung vorgenommen werden. Der Grosse Rat und die Stimmberechtigten können und müssen also in jedem Fall darüber befinden. Die richterlichen Aufgaben der Kreise spielen bei dieser Entscheidung höchstens eine untergeordnete Rolle. Entscheidend werden dann vielmehr die Frage der Vertretung im Parlament sowie die Wahrnehmung und Wertschätzung des Kreises durch das Volk sein.

30. Plant die Regierung die Abschaffung der Kreise?

Die Vorlage zur Aufgabenentflechtung bezweckt nur eine Trennung von richterlichen und politischen Aufgaben. Die bestehenden politischen Aufgaben der Kreise werden nicht verändert: Die Kreise bleiben weiterhin Wahlkreis für die Grossratswahlen und üben die ihnen übertragenen Verwaltungsaufgaben aus. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Regierung keine Zuweisung von zusätzlichen Aufgaben an die Kreise plant. Auch mit dem Projekt „Bündner NFA“ wird der gleiche Ansatz gewählt: Die Aufgaben sollen entweder dem Kanton oder den Gemeinden zugewiesen werden.

Die Existenz der Kreise hängt nicht von ihren richterlichen Aufgaben ab. Von existentieller Bedeutung ist ihre Funktion und Bedeutung als Wahlsprengel. Daran will die Regierung nichts ändern. Dort, wo die Kreise kompetent Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, brauchen sie die Konkurrenz zu den Regional- und Zweckverbänden nicht zu fürchten. In diesem Wettbewerb können sie noch wachsen und sich entfalten. In diesen Fällen können sie durchaus auch Wegbereiter für Grossgemeinden oder Talgemeinden sein.

Aufgrund der bestehenden Überstrukturierung ist die künftige Gliederung des Kantons im Rahmen einer umfassenden Strukturreform mit dem Ziel zu überprüfen, die Strukturen zu vereinfachen. Bis Ende 2010 wird die Regierung dem Grossen Rat eine umfassende Auslegeordnung vorlegen, die sämtliche Ebenen der staatlichen Aufgabenerfüllung umfasst (vgl. Fragen 19, 24 und 25). Eine Abschaffung der Kreise würde – wie auch bei einer Änderung des Wahlsprengels für den Grossen Rat (vgl. Frage 29) – auf jeden Fall eine Teilrevision der Kantonsverfassung verlangen, so dass der Grosse Rat und die Stimmberechtigten darüber befinden können und müssen. Dannzumal wird die Wahrnehmung und Wertschätzung des Kreises durch den Souverän entscheidend sein.

Chur, 16. Dezember 2008

ANHÄNGE

1. Jährliche Geschäftslast der Kreise in der Zivilgerichtsbarkeit (Ø 2003-2007)

Kreis	Vermittlung / Einzelrichter	Amtsbeehl / Amtsverbot	Vollzug Amts- verbot	Erbrecht	Sachen- recht	andere Verfah- ren	Total
	Art. 16, 63 ff. ZPO-GR	Art. 145 ff., 154, 255 ff. ZPO-GR	Art. 155 ZPO- GR	Art. 8 Ziff. 1-15 EGzZGB	Art. 8 Ziff. 16-31 EGzZGB		
Alvaschein	27	18	30	54	5	13	146
Avers	0	0	0	2	0	0	3
Belfort	11	4	0	38	4	3	60
Bergün	9	3	1	25	6	3	48
Bregaglia	5	2	0	31	0	4	43
Brusio	4	1	0	24	1	0	30
Cadi	37	13	13	163	6	8	240
Calanca	4	2	0	21	1	1	28
Chur	204	61	1'853	467	5	6	2'596
Churwalden	15	9	5	7	2	2	41
Davos	68	19	92	170	10	17	377
Domleschg	18	15	0	88	1	4	126
Fünf Dörfer	94	30	57	200	7	10	399
Ilanz	41	13	13	134	7	5	214
Jenaz	7	4	0	23	1	0	36
Klosters	39	17	19	38	2	18	133
Küblis	12	3	20	32	4	14	85
Lumnezia/Lugnez	15	9	3	85	3	4	119
Luzein	8	4	2	27	0	5	47
Maienfeld	60	14	2	89	3	11	179
Mesocco	21	2	0	49	2	51	125
Oberengadin	144	34	94	225	9	89	595
Poschiavo	6	4	0	43	0	2	56
Ramosch	8	4	18	27	0	1	59
Rhätzens	70	11	16	127	9	9	242
Rheinwald	5	1	1	7	0	1	15
Roveredo	52	10	4	80	3	31	180
Rueun/ Ruis	6	5	0	50	5	4	71
Safien	1	0	0	6	0	0	8
Schams	8	3	0	31	1	2	44
Schanfigg	39	22	10	63	10	19	163
Schiers	11	5	59	64	0	2	140
Seewis	4	2	0	34	0	3	44
Suot Tasna	10	4	0	52	1	10	77
Surses	10	2	1	50	2	2	68
Sur Tasna	10	2	0	39	0	3	55
Thusis	50	26	31	116	2	8	232
Trins	42	16	11	84	3	9	165
Val Müstair	8	1	0	26	0	2	38
Total	1'185	395	2'355	2'893	120	377	7'326

= Darstellung 1 gemäss Botschaft Aufgabenentflechtung, Seite 460

2. Personalaufwand Kreisämter für richterliche Aufgaben (in Stellenprozenten)

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

Üb = Übertretungen

V/V = Vergehen und Verbrechen

= Darstellung 5 gemäss Botschaft Aufgabenentflechtung, Seite 470

3. Veränderung Finanzierung Justiz aufgrund Umsetzung StPO und ZPO

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

* über Kreisdefizit

+ Belastung

- Entlastung

= Darstellung 10 gemäss Botschaft Aufgabenentflechtung, Seite 521

4. Veränderungen Arbeitsaufwand insgesamt bei Umsetzung von StPO und ZPO

Aufgabenbereich	Arbeitsaufwand heute ¹⁾		Arbeitsaufwand nach Reform	
	Kreisämter		Staatsanwaltschaft ²⁾	Bezirksgerichte ³⁾
<u>Strafrecht</u> (Mandatsverfahren) Vergehen/Verbrechen	~ 1000 Stellenprozent		250 Stellenprozent ⁴⁾ , für Kanzlei, Sachbearbeitung	-
Übertretungen	~ 1200 Stellenprozent		900–1000 Stellenprozent, für dezentral tätige Untersu- chungsbeamte ⁵⁾	Ergänzung Untersu- chung gem. Art. 175 StPO-GR entfällt
Total	~ 2200 Stellenprozent		~ 1250 Stellenprozent	-
<u>Zivilrecht</u> Schlichtungsbehörde (Vermittlung/Einzel- richter, Art. 63 ff. ZPO- GR)	~ 550 Stellenprozent		-	~ 275 Stellenprozent Schlichtungsbehörde ~ 275 Stellenprozent Kanzlei Bezirksgericht
übrige Zuständigkei- ten gemäss ZPO und EG zum ZGB	~ 1000 Stellenprozent		-	~ 1000 Stellenprozen- te Präsidium, Aktuari- at, Kanzlei
Total	~ 1550 Stellenprozent			~ 1550 Stellenprozent

¹⁾ Zahlen gemäss Angaben der Kreisämter (Umfrage des DJSG; vgl. Darstellung 5)²⁾ Zahlen gemäss Berechnungen der Staatsanwaltschaft gestützt auf Umfrage des DJSG bei Kreisämtern³⁾ Zahlen gemäss bezirkswisei Zusammenfassung der Angaben der Kreisämter (Umfrage DJSG)⁴⁾ Reduktion wegen zwingender Vorgabe der StPO (Verzicht auf Verfahren vor Kreisamt)⁵⁾ Reduktion wegen Wegfall Kompetenzentscheide sowie gestützt auf durchschnittliches Verhältnis von Anzahl Fällen und Arbeitsaufwand in den Kreisämtern (gemäss Umfrage des DJSG bei Kreisämtern)

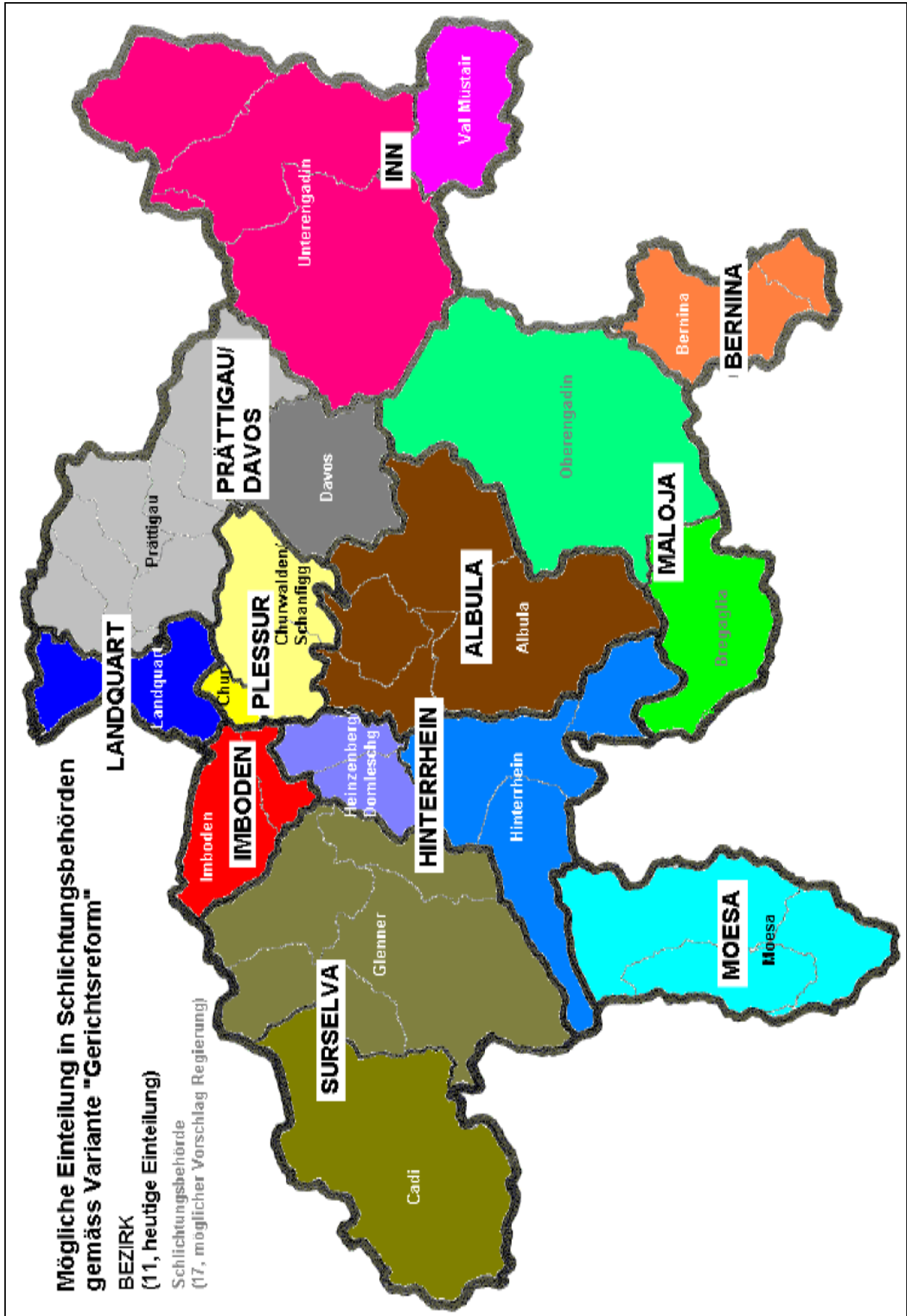
= Darstellung 9 gemäss Botschaft Aufgabenentflechtung, Seite 519

5. Übersicht zu Handlungsbedarf und künftigen Entwicklungen hinsichtlich der Justizaufgaben der Kreise

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

= Darstellung 8 gemäss Botschaft Aufgabenentflechtung, Seite 512

6. Mögliche Einteilung in Schlichtungsbehörden gemäss Variante „Gerichtsreform“



7. Gegenüberstellung von Varianten und Modellen für die bisherigen richterlichen Aufgaben der Kreise

Der Grosse Rat hat im Oktober die Teilrevision Kantonsverfassung (Aufgabenteilung in der Justiz) an die Kommission zurückgewiesen, damit die Regierung ihre Absichten hinsichtlich der Justizreform und ihre strategischen Überlegungen zu weiteren Strukturreformen konkretisieren kann. Während in der Oktober-Session insbesondere die Varianten „Kreise“ (= Modell Kreispräsident) und „Gerichtsreform“ zur Diskussion standen, hat die Regierung die Variante „Gerichtsreform“ aufgrund der Rückweisung weiter konkretisiert und angepasst (= Modell Schlichtungsbehörde). In der Zwischenzeit hat der Verband Bündnerischer Kreispräsidenten eine Vision Strukturreform erarbeitet, die hinsichtlich der Justiz ebenfalls eine Anpassung vorsieht (= Modell Justiz-Landammann). Das vorliegende Papier will die verschiedenen Varianten und Modelle kurz beschreiben und mit ihren Vor- und Nachteilen einander gegenüberstellen.

	Variante „Kreise“		Variante „Gerichtsreform“
	Modell Kreispräsident	Modell Justiz-Landammann	Modell Schlichtungsbehörde
Grundlage	Vernehmlassungsantwort Verband Bündnerischer Kreispräsidenten	Vision Strukturreform (5.12.2008) Verband Bündnerischer Kreispräsidenten	Botschaft „Aufgabenteilung“ und Erläuterungen der Regierung
Ebene	Kreis	Kreis oder mehrere Kreise (Vertrag, Verband oder Fusion)	Bezirksgericht (Aussenstelle)
Anzahl / Einteilung	39 Maienfeld, Fünf Dörfer, Seewis, Schiers, Luzein, Jenaz, Küblis, Klosters, Davos, Ramosch, Suot Tasna, Sur Tasna, Val Müstair, Brusio, Poschiavo, Oberengadin, Bregaglia, Surses, Bergün, Belfort, Alvaschein, Churwalden, Schanfigg, Chur, Trins, Rhäzüns, Domleschg, Thusis, Schams, Avers, Rheinwald, Mesocco, Roveredo, Calanca, Lugnez, Safien, Ilanz, Ruis, Cadi	25-27 (Vorschlag Verband: 26) Maienfeld, Fünf Dörfer, Vorderprättigau, Mittelprättigau, Klosters, Davos, Oberengadin, Val Müstair, Bernina, Oberengadin, Bregaglia, Surses, Albulatal, Churwalden, Schanfigg, Chur, Trins, Rhäzüns, Domleschg, Thusis, Hinterrhein, Mesocco/Calanca, Roveredo, Lugnez, Ilanz/Ruis/Safien, Cadi	13-17 (Vorschlag Regierung: 17) Landquart, Prättigau, Davos, Unterengadin, Val Müstair, Bernina, Oberengadin, Bregaglia, Albula, Churwalden/Schanfigg, Chur, Imboden, Heinzenberg/Domleschg, Hinterrhein, Moesa, Glenner, Cadi
Kriterium für Einteilung	bisherige Einteilung	mindestens 2000 Einwohner Ausnahme für kulturelle/geografische Minderheiten	mindestens 20 Stellenprozent für richterliche Tätigkeit Ausnahme für kulturelle/geografische Minderheiten

	Variante „Kreise“		Variante „Gerichtsreform“
	Modell Kreispräsident	Modell Justiz-Landammann	Modell Schlichtungsbehörde
Aufgaben	bisherige Aufgaben, soweit bundesrechtlich zulässig	bisherige Aufgaben, soweit bundesrechtlich zulässig Auffanggefäss für Justizaufgaben der untersten Stufe (z.B. Schlichtungsstelle im Mietwesen)	Vermittlung/Einzelrichter gem. ZPO sowie richterliche Aufgaben, die ohne umfassende juristische Ausbildung erledigt werden können, z.B. Erlass und Vollzug Amtsverbot, ev. gewisse Aufgaben im Erbrecht (z.B. Hinterlegung/ Eröffnung letztwillige Verfügungen und Erbverträge sowie Übertretungen gemäss StGB und kant. Strafrecht (StPO-GR)
Wahlbehörde	Stimmberechtigte des Kreises	Stimmberechtigte des oder der Kreise	Stimmberechtigte oder Bezirksgericht
Aufgabeneinflechtung	Nein	Nein	Ja
Entflechtung Justiz/Politik	Nein	Teilweise <i>Kreis:</i> Gerichtssprengel, Wahlkreis für Grossen Rat <i>Verwaltungsaufgaben:</i> an Kreisgemeinde oder Regionalverband zu übertragen, sonst nur vordergründige Entflechtung (Nebeneinander von Kreispräsidium – Kreisratspräsidium)	Ja <i>Kreis:</i> politische und von Gemeinden delegierte Verwaltungsaufgaben, Wahlkreis für Grossen Rat <i>Justizaufgaben:</i> Bezirk (inkl. Schlichtungsbehörde)
Finanzierung	Kreis, Defizit durch Gemeinden Mehrbelastung wird in Bündner NFA nicht berücksichtigt	<i>Vorschlag Verband:</i> Kreis, Defizit durch Kanton <i>Haltung Regierung:</i> Kreis, Defizit durch Gemeinden Mehrbelastung wird in Bündner NFA nicht berücksichtigt	Bezirk, Defizit durch Kanton allfällige Mehrbelastung Gemeinde (d.h. Auswirkung der bundesrechtlichen Vorgaben) wird in Bündner NFA berücksichtigt
Änderung Verfassung	Nein	Ja abhängig von Variante bzw. Ausgestaltung (Änderung von Art. 11, 54, 68, 70, 73 und/oder 74 KV)	Ja, gemäss Botschaft (Aufhebung Art. 54 Ziff. 3 KV)

	Variante „Kreise“		Variante „Gerichtsreform“
	Modell Kreispräsident	Modell Justiz-Landammann	Modell Schlichtungsbehörde
Folgen für Staatsanwaltschaft	zusätzliches Personal nur für Verfahren wegen Vergehen/Verbrechen	zusätzliches Personal nur für Verfahren wegen Vergehen/Verbrechen	zusätzliches Personal gemäss Botschaft; ev. leichte Reduktion je nach Aufgaben der Schlichtungsbehörde
Reform Bezirke	kein Ausbau der Aussenstellen, Verzicht auf Aussenstelle Mesolcina	kein Ausbau der Aussenstellen, Verzicht auf Aussenstelle Mesolcina	Ausbau der Aussenstellen, Schaffung Aussenstelle in Mesolcina
Struktur-reformen	stärkere Reduktion der Anzahl Bezirksgerichte nötig, um Zielsetzung gemäss RP 2009-12 zu erreichen (ca. 6 BezG)	stärkere Reduktion der Anzahl Bezirksgerichte nötig, um Zielsetzung gemäss RP 2009-12 zu erreichen (ca. 6 BezG)	geringere Reduktion der Anzahl Bezirksgerichte ausreichend, um Zielsetzung gemäss RP 2009-12 zu erreichen (8 BezG)
Wahlkreis Grosser Rat	Gemeinden: keine Präjudizierung Staatsebenen: Folgen offen	Gemeinden: keine Präjudizierung Staatsebenen: eher erschwert	keine Präjudizierung
	Keine	Schwächung des Kreises als Wahlkreis (v.a. wegen Nebeneinander von ~26 Gerichts- und 39 Wahlkreisen)	eher Stärkung (Kreis als politische und Verwaltungsebene) als Schwächung (durch Verlust richterliche Aufgaben)
Vereinbarkeit mit RP 2009-2012	keine Strukturbereinigung bzw. -vereinfachung Zielsetzung der Aufgabenentflechtung verunmöglicht geringerer Handlungsspielraum für Reform Bezirksgerichte	keine Strukturbereinigung bzw. -vereinfachung, sondern eventuell zusätzliche Struktur (Verband) Zielsetzung der Aufgabenentflechtung verunmöglicht geringerer Handlungsspielraum für Reform Bezirksgerichte und Struktur-reform	Strukturbereinigung bzw. -vereinfachung wird erreicht Zielsetzung der Aufgabenentflechtung wird erreicht grösserer Handlungsspielraum für Reform Bezirksgerichte
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> – entspricht Anliegen Kreise – erhält Kreisstrukturen – keine Schwächung Kreispräsidium – dezentrale Arbeitsplätze 	<ul style="list-style-type: none"> – entspricht Anliegen Kreise – erhält Kreisstrukturen teilweise – leichte Erhöhung der richterlichen Erfahrung – dezentrale Arbeitsplätze 	<ul style="list-style-type: none"> – klare Aufgabenentflechtung, schlanke Strukturen – einfachere Verfahren, Abläufe – grössere richterliche Erfahrung wegen Fallzahlen – dezentrale Arbeitsplätze in Bezirk / Region – Bekenntnis zu Strukturreform

	Variante „Kreise“		Variante „Gerichtsreform“
	Modell Kreispräsident	Modell Justiz-Landammann	Modell Schlichtungsbehörde
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> – Vermischung Justiz / Politik bleibt bestehen – keine Aufgabenentflechtung – keine Strukturvereinfachung – unübersichtliche Organisation und Abläufe (Doppelspurigkeiten, Schnittstellen) bleiben bestehen – z.T. zu geringe richterliche Erfahrung – kaum längerfristige Lösung wegen Mehrkosten für Gemeinden – kein Ausbau Aussenstellen der Staatsanwaltschaft – geringer Spielraum für Umsetzung RP 2009-12 i.S. Reform Bezirksgerichte – Nachteile für justiznahe Aufgaben bei geringerer Anzahl Bezirke (z.B. Betreibungs- und Konkursamt, Vormundschaftsbehörde) 	<ul style="list-style-type: none"> – Entflechtung von Justiz und Politik je nach Ausgestaltung nur vordergründig – schwächt Kreis als Wahlkreis für Grossen Rat – keine Aufgabenentflechtung – keine Strukturvereinfachung, sogar teilweise zusätzliche Stufe (Verband bzw. Vertrag) – unübersichtliche Organisation und Abläufe (Doppelspurigkeiten, Schnittstellen) bleiben – zu viele Richterämter für genügende Erfahrung – eher keine längerfristige Lösung wegen Mehrkosten für Gemeinden – kein Ausbau Aussenstellen der Staatsanwaltschaft – geringer Spielraum für Umsetzung RP 2009-12 i.S. Reform Bezirksgerichte und Strukturreform – Nachteile für justiznahe Aufgaben bei geringerer Anzahl Bezirke (z.B. Betreibungs- und Konkursamt, Vormundschaftsbehörde) 	<ul style="list-style-type: none"> – von den Kreisen abgelehnt, da Schwächung / Abschaffung der Kreise befürchtet – Auslastung Kreisamt sinkt, Kompensation durch Verwaltungsaufgaben schwierig – Bürgernähe und dezentrale Aufgabenerfüllung nicht mehr im gleichen Ausmass gewährleistet