

Umsetzung der Justizreform des Bundes in Graubünden: Schlusspunkt der Reform-Baustelle Gerichtsorganisation?

Frank Schuler | *Was löst die Justizreform des Bundes, namentlich die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts, an Umsetzungsmassnahmen im Kanton Graubünden aus? Die Antwort auf diese Frage hat viel mit bündnerischen Eigenheiten – der Gerichtsorganisation und anderer kantonaler Reformen der letzten Jahre – zu tun hat. Gleichwohl ist der Beitrag mit Sicherheit von grossem Interesse auch für die andern Kantone und für die Verantwortlichen im Bund.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Ausgangslage: Entwicklung und Ausgestaltung der bündnerischen Gerichtsorganisation
- 3 Handlungsbedarf (1): Bundesrechtliche Vorgaben und ihre Auswirkungen
- 4 Handlungsbedarf (2): Nachteile der heutigen Gerichtsorganisation und kantonale Reformprojekte
- 5 Umsetzung von StPO und ZPO: Grundsatzentscheid der Regierung und weiteres Vorgehen
- 6 Fazit

1 Einleitung

Am 12. März 2000 haben Volk und Stände die Revision der Bundesverfassung hinsichtlich der Justizreform deutlich angenommen. Diese bezweckte die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichts, die Verbesserung des Rechtsschutzes sowie die Vereinheitlichung des Zivil- und des Strafprozessrechts. Mit Blick auf die Ausführungsgesetzgebung setzte die Bundesversammlung die Revision gestaffelt in Kraft.¹ Die gesetzgeberische Umsetzung der Justizreform erfolgt auf Bundesebene im Wesentlichen in drei Teilen, nämlich durch die Totalrevision der Bundesrechtspflege (BBl 2001 4202), die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts (BBl 2006 1085) sowie die Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts (BBl 2006 7221). Die drei Teile sind unterschiedlich weit fortgeschritten: Während die neue Bundesrechtspflege bereits seit dem 1. Januar 2007 in Kraft steht und die Referendumsfrist zur StPO² im Januar 2008 unbenutzt abgelaufen ist, ist der Abschluss der parlamentarischen Beratungen zu JStPO³ und ZPO⁴ bis Ende dieses Jahres geplant. StPO und ZPO sollen nach dem Willen des Bundesrats auf den 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt werden.

Das neue Bundesrecht – insbesondere das BGG⁵ sowie die Prozessordnungen – haben für die Kantone einen erheblichen gesetzgeberischen und organisatorischen Anpassungsbedarf zur Folge, der bis zum Inkrafttreten von StPO, JStPO und ZPO – und somit innert kürzester Frist – abgearbeitet werden muss. Im Folgenden sollen die Auswirkungen des Bundesrechts auf den Kanton Graubünden (Punkt 3) und das geplante Vorgehen der Bündner Regierung zur Umsetzung von ZPO und StPO (Punkt 5) erläutert werden. Um die Vorschläge zur künftigen grundsätzlichen Ausgestaltung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit im Kanton Graubünden einordnen zu können, sind auch die heutige Ausgestaltung der bündnerischen Gerichtsorganisation (Punkt 2) und der kantonale Reformbedarf (Punkt 4) darzustellen. Mit Blick auf die Inkraftsetzung von StPO und ZPO durch den Bundesrat sollen die wichtigsten Schlussfolgerungen aus Sicht des Kantons Graubünden in einem Fazit (Punkt 6) zusammengefasst werden.

Das Schwergewicht des folgenden Beitrags liegt bei der Umsetzung von ZPO und StPO. Nicht eingegangen wird auf weitere Reformprojekte des Bundes in justiznahen Bereichen wie die Totalrevision des Vormundschaftsrechts (BBl 2006 7001) oder das Projekt eSchKG⁶, da dies den Rahmen der vorliegenden Publikation gesprengt hätte.

2 Ausgangslage: Entwicklung und Ausgestaltung der bündnerischen Gerichtsorganisation

2.1 Entwicklung der bündnerischen Gerichtsorganisation

Die Grundzüge der Gerichtsorganisation im Kanton Graubünden reichen hinsichtlich der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit bis Mitte des 19. Jahrhunderts zurück (Schmid 1989, 309 ff. sowie Schwarz 1982, 24 ff. und 31 ff.). Verschiedene Bestrebungen für eine umfassende Reform der Gerichtsorganisation wurden in den Jahren 1964 bis 1977 unternommen (vgl. Expertenberichte Schwarz 1966 und Raschein 1975; vgl. B' 1976-77, 99 und B 1999-2000, 53 sowie Schmid 1998, 10 ff.). Während die Stimmberechtigten im November 1977 eine Teilrevision der Kantonsverfassung guthiessen, lehnten sie gleichzeitig die Reformen auf Gesetzesstufe ab.⁸ In der Folge wurden die Anpassungen an die Verfassungsvorlage auf Gesetzes- und Verordnungsebene vorgenommen (B 1977-78, 206; Schmid 1998, 13). Weitere Anpassungen der Gerichtsorganisation erfolgten bis Ende des 20. Jahrhunderts nur aufgrund von Änderungen des Bundesgesetzgebers auf dem Gebiet des Zivilrechts (Schmid 1998, 14 ff.).

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

- Mit der Gerichtsreform 1 aus dem Jahr 2000 ging es darum, die strukturellen Mängel der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit zu beheben – insbesondere die übermässige Zersplitterung der Zuständigkeiten. Die Vorlage beinhaltete vor allem die Aufhebung der Kreisgerichte und die Übertragung der Strafgerichtsbarkeit auf die Bezirksgerichte, die Aufhebung des Vermittleramts und die Übertragung seiner Aufgabe an das Kreispräsidium, die Reduktion der Anzahl Bezirke von 14 auf 11, eine Erweiterung des Strafmandatsverfahrens⁹ sowie die Neuordnung der Untersuchungshaft durch Schaffung von Haftrichtern (Schmid 1998, 32 ff.; vgl. B 1999-2000, 53 ff. und Schuler 2000).
- Die Totalrevision der Kantonsverfassung im Jahr 2003 stärkte die richterliche Unabhängigkeit im Verhältnis zu beruflichen Tätigkeiten (Art. 51 Abs. 3, 4 KV¹⁰; vgl. Schmid 2006, Rz. 58 ff.). Hinsichtlich der Gerichtsorganisation nahm sie keine inhaltlichen Änderungen vor (B 2001-2002, 479; vgl. Schuler 2002).
- Mit einer Teilrevision der StPO-GR¹¹ ging es im April 2006 darum, die notwendigen Anpassungen des kantonalen Rechts an die Revision des Allgemeinen Teils des StGB¹² vorzunehmen (B 2005-2006, 1623). Zudem wurden die erstinstanzlichen Zuständigkeiten des Kantonsgerichts auf die Bezirksgerichte und deren Ausschüsse übertragen, um den Grundsatz der *double instance* gemäss Artikel 80 Absatz 2 BGG umzusetzen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht schuf die Revision die Möglichkeit, Urteile unter gewissen Voraussetzungen nur auf Verlangen umfassend schriftlich zu begründen (Art. 128 Abs. 2-4 StPO-GR).
- Im August 2006 beriet der Grosse Rat die Justizreform 2, die in erster Linie die Organisation von Kantons- und Verwaltungsgericht und den Wechsel zu vollamtlichen Richterinnen und Richtern betraf. Bei dieser Gelegenheit wurden die Vorgaben des Bundesrechts (v.a. Art. 29a BV¹³ sowie Art. 75 und 86 ff. BGG) hinsichtlich der Zivilgerichtsbarkeit (Kantonsgericht als Rechtsmittelinstanz, Art. 20 ZPO-GR¹⁴) sowie der Zuständigkeiten des Verwaltungsgerichts umgesetzt (Art. 49 und 57 VRG¹⁵; B 2006-2007, 457).

2.2 Heutige Ausgestaltung der Gerichtsorganisation

Der Kanton Graubünden gliedert sich seit dem 1. Januar 2008 in 203 Gemeinden, 39 Kreise und 11 Bezirke (vgl. Art. 68 KV); bei allen drei Ebenen bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich Fläche und Bevölkerungszahl.¹⁶ Während die Bezirke gemäss Art. 71 Abs. 1 KV einzig Gerichtssprengel sind, erfüllen die Kreise die Aufgaben, die ihnen durch den Kanton oder die Gemein-

den übertragen werden (Art. 70 Abs. 2 KV). Verschiedene Kreise erfüllen neben den kantonalen (Justiz-) Aufgaben auch von den Gemeinden delegierte Verwaltungsaufgaben (z.B. Spital, Schule, Steueramt).

Grundlage für die geltende Gerichtsorganisation bilden die Artikel 54 und 55 KV. Die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit obliegt dem Kantonsgericht, den Bezirksgerichten und den Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten, während die Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit vom Verwaltungsgericht ausgeübt wird.

Die *Zivilgerichtsbarkeit* ist grundsätzlich wie folgt ausgestaltet:

- Die Kreispräsidentinnen und -präsidenten sind für das obligatorische Sühneverfahren und als Einzelrichter bis zu einem Streitwert von 1000 Franken zuständig.¹⁷ Ihnen obliegen verschiedene weitere Aufgaben im Befehlsverfahren und der freiwilligen Gerichtsbarkeit (v.a. Art. 16, 63 ff., 145 ff. ZPO-GR und Art. 9 EGzZGB¹⁸). In finanzieller Hinsicht sind die Kreise von den Gemeinden abhängig, da diese das Kreisdefizit tragen.
- Die erstinstanzliche Beurteilung von zivilrechtlichen Streitigkeiten erfolgt im ordentlichen Verfahren durch die Bezirksgerichte (Einzelrichter, 3er- oder 5er-Besetzung; Art. 17-19 ZPO-GR). Ihnen obliegen verschiedene weitere Aufgaben im summarischen Verfahren und der freiwilligen Gerichtsbarkeit (v.a. Art. 15 GVVzSchKG¹⁹, Art. 3, 5 ff., 8 EGzZGB und Art. 1 EGzOR²⁰). Das Defizit der Bezirke teilen sich Kanton und Gemeinden hälftig (Art. 65 GOG²¹).
- Das Kantonsgericht beurteilt als Rechtsmittelinstanz Rekurse, Beschwerden und Berufungen (Art. 20 ZPO-GR, Art. 11 f., 64 EGzZGB und Art. 17 GVVzSchKG). Der Kanton trägt das Defizit.

Die *Strafgerichtsbarkeit* ist heute grundsätzlich wie folgt ausgestaltet:

- Der Staatsanwaltschaft²² obliegen die Untersuchung und die Anklagevertretung bei Vergehen und Verbrechen nach dem Untersuchungsrichter-Modell (Art. 43 StPO-GR). Das Defizit wird vom Kanton getragen.
- Die erstinstanzliche Beurteilung von Straftaten im ordentlichen Verfahren erfolgt durch die elf Bezirksgerichte (in 3er- oder 5er-Besetzung; Art. 47 f. StPO-GR). Das Defizit teilen sich Kanton und Gemeinden je zur Hälfte (Art. 65 GOG).
- Die Kreispräsidentinnen und -präsidenten sind für die Untersuchung von Übertretungen und für den Erlass von Strafmandaten²³ (Vergehen und Verbrechen sowie Übertretungen; Art. 43, 49 StPO-GR) zuständig. Das Defizit wird von den Gemeinden getragen.

- Das Kantonsgericht beurteilt als Rechtsmittelinstanz Beschwerden und Berufungen (Art. 45 StPO-GR). Der Kanton trägt das Defizit (Art. 65 GOG).

3 Handlungsbedarf (1): Bundesrechtliche Vorgaben und ihre Auswirkungen

3.1 Totalrevision der Bundesrechtspflege

Die Totalrevision der Bundesrechtspflege hat einen umfassenden Anpassungsbedarf für die Kantone zur Folge (vgl. hierzu Pfisterer 2006, 287 ff. und 314 ff. sowie Pfisterer 2007). Die Anpassungen im Bereich der Zivil- oder der Strafgerichtsbarkeit können gemäss Artikel 130 BGG gleichzeitig mit der Umsetzung von ZPO und StPO erfolgen. Der Kanton Graubünden hat wesentliche Aspekte – insbesondere den Grundsatz der *double instance* und die Rechtsweggarantie – indessen bereits im Jahr 2006 umgesetzt (vgl. vorne Punkt 2.1). Die verbleibenden Anpassungen werden mit der Umsetzung von ZPO und StPO vorgenommen.

3.2 Strafprozessordnung

Vor allem die zwingenden Vorgaben der StPO mit der Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells lassen den Kantonen wenig Spielraum (Schmid 2007, 702 ff.) und haben erhebliche Auswirkungen auf den Kanton Graubünden. Staatspolitisch bedeutsam²⁴ ist die Tatsache, dass die Zuständigkeit für den Erlass von Strafbefehlen bei Vergehen und Verbrechen von den Kreisen auf die Staatsanwaltschaft übergeht (Art. 352 StPO). Eine Umfrage bei den 39 Kreisämtern im Herbst 2007 hat ergeben, dass dadurch insgesamt etwa ein Viertel der Arbeitslast entfällt; dies entspricht etwa zehn Stellen. Gleichzeitig verlieren die Kreise die Hälfte ihrer Einnahmen aus den richterlichen Aufgaben oder rund 3,3 Millionen Franken pro Jahr. Die Einnahmehausfälle können nicht gänzlich durch Personalabbau kompensiert werden; je nach Stellenabbau steigt das jährliche, von den Gemeinden zu deckende Defizit der Kreise um zwei bis drei Millionen Franken.

Die Vorgaben des Bundes führen zudem zu einer Reorganisation der Staatsanwaltschaft, da die bisherigen Untersuchungsrichterämter entfallen. Weil der Personalbestand wegen der neuen Aufgaben um zwei bis drei Stellen ansteigt, ist auch eine Reorganisation der Büroräume notwendig.

Die StPO-GR enthält – entgegen ihrem Titel – nicht nur Bestimmungen über die Organisation der Strafgerichtsbarkeit und über das Strafverfahren, sondern auch über das kantonale Strafrecht, das Verwaltungsstrafverfahren sowie den Straf- und Massnahmenvollzug. Wegen der mit dem Bundesrecht

einhergehenden Aufhebung der StPO-GR sollen diese Aspekte materiell überprüft und in anderen Erlassen geregelt werden.

3.3 Zivilprozessordnung

Nach jetzigem Wissensstand bedingt die ZPO keine wesentlichen strukturellen Änderungen. Allfällige zwingende Anpassungen hinsichtlich Organisation oder Zuständigkeit sind im Zusammenhang mit den richterlichen Aufgaben der Kreise von untergeordneter Bedeutung.

Noch nicht abschätzen lassen sich im jetzigen Zeitpunkt die finanziellen Auswirkungen der Möglichkeit für die Rechtsuchenden, Eingaben an die Gerichte in elektronischer Form einreichen zu können (Art. 128 Abs. 2 ZPO). Davon auszugehen ist, dass alle Gerichte künftig wohl zur Entgegennahme elektronischer Eingaben unter Einhaltung der nötigen Sicherheitsstandards verpflichtet werden, sind bereits bei der Umsetzung der ZPO die damit verbundenen IT-Kosten zu bedenken.

4 Handlungsbedarf (2): Nachteile der heutigen Gerichtsorganisation und kantonale Reformprojekte

Handlungsbedarf für den Kanton Graubünden ergibt sich nicht nur aus den bundesrechtlichen Vorgaben, sondern auch aus den Nachteilen der heutigen Gerichtsorganisation und anderen kantonalen Projekten.

4.1 Nachteile der heutigen Gerichtsorganisation

Das Kantonsgericht als Aufsichtsbehörde beurteilt die mit der Gerichtsreform 1 geschaffene Neuordnung grundsätzlich positiv. Vor allem in zweierlei Hinsicht habe sich die heutige Organisation und Zuständigkeitsordnung aber als nicht zweckmässig erwiesen:

- Nur in einem von elf Bezirken ist die ständige Erreichbarkeit und Funktionsfähigkeit durch eine vollamtliche Stellvertretung beim Präsidium und der Kanzlei sichergestellt. Insbesondere in der Ferienzeit fehlen in den meisten Bezirken die strukturellen Grundlagen für einen kundenfreundlichen Gerichtsbetrieb sowie eine rasche und situationsgerechte Verfahrensleitung.
- Als nachteilig wird insbesondere die Zuständigkeitsordnung beim Befehlsverfahren, der Urteilsvollstreckung, der vorläufigen Beweissicherung sowie bei der freiwilligen Gerichtsbarkeit im Sachenrecht und bei schwierigen erbrechtlichen Fällen beurteilt. Bereits bei der Gerichtsreform 1 hat der damalige Experte festgehalten, dass die Kreispräsidenten

mit den sehr oft schwierigen Sachverhalten und anspruchsvollen Rechtsfragen Mühe bekunden, weil ihnen wegen der geringen Fallzahlen die erforderliche Erfahrung und die spezifischen Rechtskenntnisse zum Teil fehlen (Schmid 1998, 56, 58 und 60; vgl. auch B 1999-2000, 91).

Seitens der Gemeinden wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass die finanzielle Einbindung der Gemeinden im Justizbereich (v.a. Bezirksgerichte, Schlichtungsstellen, unentgeltliche Rechtspflege) ein schweizerisches Unikat darstelle. Zudem hätten die Gemeinden keine Einflussmöglichkeiten auf die damit verbundenen Kosten.

4.2 Projekt «Bündner NFA»

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

Aufgrund der zeitlichen Vorgaben des Bundes bei der Umsetzung von StPO und ZPO wurde darauf verzichtet, die Überprüfung der Justizaufgaben innerhalb des Projekts «Bündner NFA» vorzunehmen. Dessen Zielsetzungen sind auf dem Gebiet der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit im Rahmen der Umsetzung von StPO und ZPO zu realisieren, die sozusagen ein Teilprojekt des Projekts «Bündner NFA» darstellt. Folglich werden die finanziellen Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden sowie die Verlagerung von Kosten und Einnahmen – auch die bundesrechtlich bedingten Veränderungen – im Rahmen der Globalbilanz erfasst und ausgeglichen.

5 Umsetzung von StPO und ZPO: Grundsatzentscheid der Regierung und weiteres Vorgehen

5.1 Ausgestaltung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit

Für die Regierung kommen für die Umsetzung von StPO und ZPO in Graubünden nur zwei Lösungsansätze in Frage:

- Variante A: Die Umsetzung beschränkt sich auf die zwingend nötigen Anpassungen an das Bundesrecht. Die Kreise behalten die verbleibenden richterlichen Aufgaben. Die Mehrkosten bleiben bei den Kreisen beziehungsweise den Gemeinden.
- Variante B: Die Umsetzung erfolgt durch eine Reform der Gerichtsorganisation mit dem Ziel, analog zum Projekt «Bündner NFA» die Justizaufgaben zu entflechten und eine klare Zuständigkeitsordnung mit einfacheren Strukturen zu schaffen. Die bisherigen richterlichen Aufgaben der Kreise werden der Staatsanwaltschaft (Strafrecht) bzw. den Bezirksgerichten (Zivilrecht) übertragen.²⁵ Die Kreise bleiben Wahlkreis für den Grossen Rat und politische Verwaltungskörper.

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

Unter dieser Voraussetzung ist es für die Regierung sachgerecht, die Justiz mit Blick auf das Projekt «Bündner NFA» als kantonale Aufgabe zu bezeichnen und die Kosten für die Bezirksgerichte, die bundesrechtlich vorgesehenen Schlichtungsbehörden sowie die unentgeltliche Rechtspflege²⁶ in Zivil- und Strafsachen dem Kanton zu überbinden. Um das Ziel der strukturellen Stärkung der Bezirksgerichte zu erreichen, soll zudem die Bezirkseinteilung überprüft und die Anzahl Bezirke reduziert werden.

Das Kantonsgericht als Aufsichtsbehörde über die Organe der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit hat keine Vorbehalte gegen diese Lösung. Es beurteilt den Vorschlag der Regierung als richtig, zweckmässig und zukunftsorientiert.

tiert. Der Verband Bündnerischer Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten spricht sich für ein Festhalten an der heutigen Zuständigkeitsordnung aus, soweit dies bundesrechtlich zulässig ist.

5.2 Vorgehen

Wegen der knappen zeitlichen Vorgaben des Bundes und der politischen Bedeutung der vorgeschlagenen Lösung erfolgt die (gesetzgeberische) Umsetzung von StPO und ZPO in Graubünden gestaffelt:

- Im Rahmen einer Teilrevision der Kantonsverfassung soll in einem ersten Schritt die Grundsatzfrage geklärt werden, ob den Kreisen auch künftig richterliche Aufgaben zukommen sollen oder nicht. Die Vernehmlassung zur Verfassungsänderung dauert bis Ende Juni 2008. Die parlamentarische Beratung ist für Dezember vorgesehen, damit die (obligatorische) Volksabstimmung im Februar 2009 stattfinden kann.
- Parallel dazu laufen die Arbeiten zur Umsetzung von StPO und ZPO auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Ob zu den Entwürfen eine breite Vernehmlassung durchgeführt wird oder nur die Betroffenen (v.a. Anwaltsverband, Bezirksgerichte, Kantonsgericht, Staatsanwaltschaft) einbezogen werden, ist noch offen. Die Regierung wird ihre Botschaft auf der Grundlage der Verfassungsrevision voraussichtlich im März 2009 verabschieden. Die Beratung im Grossen Rat ist für Juni 2009 (1. Lesung) und August 2009 (2. Lesung) vorgesehen, damit die Vorlage nach Ablauf der Referendumsfrist auf den 1.1.2010 in Kraft gesetzt werden kann.
- In einem dritten Schritt soll schliesslich die Bezirkseinteilung überprüft werden, um in Präsidium und Kanzlei eine vollamtliche Stellvertretung in allen Bezirken zu erreichen. Dieses Vorhaben bedingt wiederum eine Teilrevision der Kantonsverfassung; das entsprechende Vernehmlassungsverfahren ist für das nächste Jahr geplant. Die Inkraftsetzung ist daher erst nach 2010 möglich.

Nach Auffassung der Regierung sollten die drei Teile möglichst auf den gleichen Zeitpunkt in Kraft gesetzt werden, damit die Gerichte die nötigen Veränderungen in einem Durchgang vornehmen können. Aufgrund zahlreicher Reformen in den letzten Jahren besteht nämlich seitens der Justiz ein klares Interesse, dass die Gerichtsorganisation nicht als permanente Reform-Baustelle betrachtet wird.²⁷

Noch zu prüfen ist, ob die zahlreichen bestehenden, im Rahmen der KKJPD erarbeiteten Konkordate auf dem Gebiet der Straf- und der Zivilrechtspflege noch Geltung haben und wie sie im Zusammenhang mit der Umset-

zung von StPO und ZPO angepasst oder aufgehoben werden.²⁸ Da es sich um Fragen handelt, welche alle Kantone betreffen, sollten die Abklärungen u.E. über die KKJPD erfolgen.

Aufgrund der notwendigen strukturellen Reformen beschränkt sich die Umsetzung von StPO und ZPO nicht nur auf den Erlass von Gesetzesbestimmungen, vielmehr ist die neue Organisation auch einzuführen: So sind beispielsweise die Mitglieder der neuen Bezirksgerichte zu wählen; die Gerichte und die Staatsanwaltschaft müssen über die entsprechenden Räumlichkeiten verfügen und haben das zusätzliche Personal anzustellen. Zudem sind im Budget die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen.

5.3 Zeitbedarf

Die Ausführungen zum Zeitbedarf gehen von einer gleichzeitigen Inkraftsetzung der drei unter Ziffer 5.2 dargelegten Teile aus. Der minimale Zeitbedarf für die Umsetzung von StPO und ZPO hat dabei sowohl die Phase der Rechtsetzung als auch jene der eigentlichen Einführung zu berücksichtigen. Für die zweite Phase muss gemäss den Erfahrungen bei der Gerichtsreform 1 im Jahr 2000 ein Zeitraum von rund neun Monaten eingerechnet werden.

Aufgrund der nötigen demokratischen Legitimation ist in Graubünden beim Zeitbedarf für die Rechtsetzung trotz des hohen Zeitdrucks vom üblichen Rechtsetzungsverfahren (Frizzoni 2004, 59 ff.) auszugehen, zumal das Bundesrecht keine Grundlage für ein anderes Verfahren bietet. Zu berücksichtigen gilt es auch die rechtlichen und faktischen Anforderungen der mehrsprachigen Gesetzesredaktion in Graubünden (Frizzoni 2001, 86 ff.).

Für die Umsetzung von StPO und ZPO in Graubünden bedeutet dies, dass eine umfassende Anpassung auf den 1. Januar 2010 wenig realistisch erscheint; möglich wäre wohl höchstens eine (eigentlich unerwünschte) gestaffelte Anpassung. Aufgrund der Erfahrungen bei der Einführung der grossen SchKG-Revision Mitte der 90er-Jahre kann der Zeitbedarf für die Umsetzung und das Anpassen des kantonalen Rechts auf zwei Jahre nach der Schlussabstimmung in der Bundesversammlung geschätzt werden, obwohl die Umsetzungsarbeiten bereits begonnen wurden. Die Schätzung beruht dabei auf folgenden Einflussfaktoren:

- Sowohl die Übertragung der richterlichen Aufgaben der Kreise auf die Bezirksgerichte und die Staatsanwaltschaft als auch die Reduktion der Anzahl Bezirke bedürfen einer Teilrevision der Kantonsverfassung; aus Gründen der Abstimmungsfreiheit sollen die beiden Vorlagen zudem nicht gleichzeitig dem Volk unterbreitet werden.

- Sowohl bei den zwei Verfassungsvorlagen als auch bei der Umsetzung der StPO und der ZPO auf Gesetzesstufe ist nach ständiger kantonaler Praxis ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, wobei die Frist in der Regel drei Monate beträgt. Im Kanton Graubünden sind die gesamten Vernehmlassungsunterlagen wegen der Vorgaben der Bundes- und der Kantonsverfassung ins Romanische und Italienische zu übersetzen. Die Vernehmlassung darf erst eröffnet werden, wenn die Unterlagen in allen Sprachen vorliegen.
- Zu beachten sind weiter die parlamentarischen Vor- und Nachlaufzeiten. Die Frist zwischen der Verabschiedung der Botschaft durch die Regierung bis zur Behandlung der Vorlage im Plenum des Grossen Rats beträgt rund vier Monate (Drucklegung Botschaft, Vorberatung durch Kommission). Eine zweite Lesung im Parlament ist nicht zwingend, wird aber bei komplexen Vorlagen regelmässig durchgeführt, insbesondere wenn das Parlament den Vorschlag der Regierung abgeändert hat. Die zweite Lesung erfolgt in der Regel in der nächsten oder übernächsten Session, d.h. rund zwei bzw. vier Monate später. Nach Abschluss der parlamentarischen Beratung ist für die Gesetzesvorlagen eine Referendumsfrist von drei Monaten zu beachten. Falls eine Verfassungsänderung nötig ist, beginnt die Frist für das fakultative Gesetzesreferendum erst nach der obligatorischen Volksabstimmung.

Falls sich das Inkrafttreten von StPO oder ZPO verzögern sollte, würde nur – aber immerhin – der Zeitplan für die Umsetzung auf Gesetzesstufe entsprechend angepasst. Dabei würde die Änderung der Bezirkseinteilung nach Möglichkeit in das zweite «Paket» integriert. Der Fahrplan für die Grundsatzzabstimmung bleibt auf jeden Fall unverändert, ausser die Ergebnisse der Vernehmlassung verlangen zwingend nach einer Anpassung.

6 Fazit

Die geltende Gerichtsorganisation in Graubünden zeichnet sich durch eine grosse Zersplitterung aus. Die erstinstanzliche Zivil- und Strafgerichtsbarkeit wird im Wesentlichen durch 39 Kreispräsidentinnen bzw. -präsidenten und 11 Bezirksgerichte ausgeübt. Die zwingenden Vorgaben des Bundesrechts (Stichworte: Einführung Staatsanwaltschaftsmodell sowie Möglichkeit des elektronischen Geschäftsverkehrs) und deren Auswirkungen insbesondere in finanzieller Hinsicht führen dazu, dass in Graubünden eine Reform der Gerichtsorganisation notwendig wird. Die Umsetzung von StPO und ZPO umfasst dabei zwei Teilrevisionen der Kantonsverfassung, eine Revision des

Gerichtsorganisationsgesetzes, Einführungserlasse zu StPO und ZPO sowie weitere Erlasse (kantonales Strafrecht, Verwaltungsstrafverfahren sowie Straf- und Massnahmenvollzug).

Nachdem die kantonale Gerichtsorganisation in den letzten zehn Jahren mehrere grössere Veränderungen erfahren hat, besteht bei den Gerichten in Graubünden ein berechtigtes Bedürfnis nach einer gewissen organisatorischen Stabilität, damit die Justiz ihre Kernaufgabe – Wahrung bzw. Wiederherstellung von Rechtsfrieden und Rechtssicherheit – gut erfüllen kann. Unter anderem aus diesem Grund spricht sich die Regierung für eine Gerichtsreform zur Umsetzung von StPO und ZPO aus. Damit diese Umsetzung aber den (vorläufigen) Schlusspunkt unter die Reformen im Justizbereich bildet, müssen alle Teile des Projekts auf den gleichen Zeitpunkt in Kraft gesetzt werden können. Dies ist aber nur möglich, wenn der Bund bei der Inkraftsetzung von StPO und ZPO den Kantonen die nötige Zeit einräumt.

Die Vereinheitlichung des Zivil- und des Strafprozessrechts wird zu Recht als «Jahrhundertwerk» bezeichnet. Darum misst die Bündner Regierung der Einführung von StPO und ZPO eine hohe Priorität bei und unternimmt alles, um die äusserst knapp gehaltene Umsetzungsfrist von zwei Jahren ab der Schlussabstimmung einhalten zu können. Wenn die Bundesversammlung die Beratungen über die ZPO und die JStPO bis Ende dieses Jahres abschliesst, ist für den Kanton Graubünden deren Umsetzung auf den 1. Januar 2011 möglich. Auf diesen Zeitpunkt sollte auch die StPO in Kraft treten, da die Regierung des Kantons Graubünden ein gleichzeitiges Inkrafttreten der beiden Prozessordnungen befürwortet.

Frank Schuler, Dr. iur., Rechtsanwalt, Projektleiter für Justiz- und Verfassungsfragen, Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden, Chur, E-Mail: frank.schuler@djsg.gr.ch

Anmerkungen

- 1 Zunächst teilweise in zwei Schritten auf den 1. April 2003 (BB vom 24. September 2002, AS 2002 3147) bzw. den 1. September 2005 (BB vom 2. März 2005, AS 2005 1475) und schliesslich vollständig auf den 1. Januar 2007 (BB vom 8. März 2005, AS 2006 1059).
- 2 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, BBl 2007 6977.
- 3 Schweizerische Jugendstrafprozessordnung, Entwurf des Bundesrats vom 21. Dezember 2005, BBl 2006 1561.
- 4 Schweizerische Zivilprozessordnung, Entwurf des Bundesrats vom 28. Juni 2006, BBl 2006 7413.
- 5 Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005, SR 173.110.
- 6 Einzelheiten zu diesem Projekt finden sich wie folgt im Internet (zuletzt besucht am 19. März 2008): www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/rechtswissenschaft/projekt_eschkg.html.
- 7 Botschaft der Regierung an den Grossen Rat.
- 8 Die Verfassungsrevision übertrug im Wesentlichen die Aufsicht und die Oberaufsicht über die Justiz auf das Kantonsgericht bzw. den Grossen Rat und verlängerte die Amtsdauer für die Mitglieder der Bezirksgerichte und der beiden kantonalen Gerichte auf vier

- Jahre. Die Gesetzesvorlage bestand aus einem neuen Gerichtsverfassungsgesetz und verschiedenen Revisionspunkten der kantonalen Verfahrensgesetze. Im Gegensatz zur Botschaft der Regierung enthielt die Vorlage des Grossen Rats nur noch wenige materielle Änderungen; vom Kreispräsidium auf das Bezirksgerichtspräsidium sollten insbesondere die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts, der freiwilligen Gerichtsbarkeit im Erb- und Sachenrecht sowie des Befehlsverfahrens, der Rechtshilfe in Zivilsachen, der Beweissicherung und der Urteilsvollziehung übertragen werden.
- 9 Das Strafmandatsverfahren nach bündnerischer Terminologie entspricht im Wesentlichen dem Strafbefehlsverfahren gemäss Art. 352 ff. StPO. Bei der genannten Revision wurden die Voraussetzungen an die Bedürfnisse der Praxis angepasst und der maximale Strafrahmen von einem auf drei Monate Gefängnis erhöht (Schmid 1998, 90; B 1999-2000, 89 f.). Eine weitere Ausdehnung auf sechs Monate erfolgte im Rahmen der Anpassung an den neuen AT StGB im April 2006 (B 2005-2006, 1640).
 - 10 Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai / 14. September 2003, BR 110.100.
 - 11 Gesetz über die Strafrechtspflege vom 8. Juni 1958, BR 350.000.
 - 12 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.
 - 13 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.
 - 14 Zivilprozessordnung des Kantons Graubünden vom 1. Dezember 1985, BR 320.000.
 - 15 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 31. August 2006, BR 370.100.
 - 16 Gemeinden: von 20 bis über 32000 Einwohner (Portein – Chur) bzw. von 80 bis über 25000 ha (Pratval – Davos); Kreise: von 170 bis über 32000 Einwohner (Avers – Chur) bzw. von 2800 bis 72000 ha (Chur – Oberengadin); Bezirke: von 4650 bis fast 39000 Einwohner (Bernina – Plessur) bzw. von 19300 bis 137300 ha (Landquart – Surselva).
 - 17 Für Streitigkeiten aus dem Gleichstellungsgesetz und aus Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen bestehen besondere Schlichtungsbehörden: Als Schlichtungsstelle im Sinne des Gleichstellungsgesetzes amtiert die von der Regierung bezeichnete Person (Art. 2 Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz vom 24. Mai 1996 über die Gleichstellung von Frau und Mann, VVzGLG, BR 538.200); die paritätischen Schlichtungsbehörden für Miete und Pacht sind bezirksweise organisiert (Art. 1 Vollziehungsverordnung vom 30. November 1994 zum Schweizerischen Obligationenrecht [Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen], VVzOR, BR 219.800). Die Wahl erfolgt durch das jeweilige Bezirksgericht (Art. 3 Abs. 1 VVzOR). Die Kosten der Schlichtungsbehörde werden durch die Gemeinden gedeckt (Art. 5 Abs. 2 VVzOR).
 - 18 Einführungsgesetz vom 12. Juni 1994 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, BR 210.100.
 - 19 Vollziehungsverordnung vom 8. Oktober 1996 zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, BR 220.100.
 - 20 Einführungsgesetz vom 20. Oktober 2004 zum Schweizerischen Obligationenrecht, BR 210.200.
 - 21 Gerichtsorganisationsgesetz vom 31. August 2006, BR 173.000.
 - 22 Die Organisation und die Geschäftsführung der Staatsanwaltschaft richten sich nach der gleichnamigen Verordnung vom 16. Dezember 1974 (OV, BR 350.050). Für den ganzen Kanton besteht eine Staatsanwaltschaft mit Sitz in Chur als oberste Strafverfolgungs- und Anklagebehörde (Art. 1 und 3 OV). Ihr unterstehen die Untersuchungsrichterämter und die Jugendanwaltschaft (Art. 2 Abs. 1 OV). Während die Jugendanwaltschaft ihren Sitz ebenfalls in Chur hat, sind die Untersuchungsrichterämter dezentral organisiert. Untersuchungsrichterämter bestehen zurzeit in Chur, Davos, Samedan, Thusis und Ilanz.
 - 23 Zur Terminologie vorne, Anm. 9.
 - 24 Vgl. Antrag und Voten der beiden Bündner Ständeräte Maissen und Brändli; AB 2006 SR 1048 ff.
 - 25 Für das allgemeine Schlichtungsverfahren gemäss Art. 194 ZPO sollen die Bezirke im Einvernehmen mit dem Kantonsgericht als Aufsichtsbehörde ein bis drei Vermittlerämter bezeichnen können. Hinsichtlich der besonderen Schlichtungsbehörden gemäss Art. 197 ZPO sind keine Veränderungen geplant (vgl. Anm. 17).
 - 26 In Zivilsachen sind die Kosten heute gemäss Art. 47 Abs. 1 ZPO-GR je nach Wohnsitzdauer von der Wohnsitzgemeinde oder vom Kanton zu tragen.
 - 27 So die Ausführungen des Kantonsgerichtspräsidenten bei der Vorstellung der Vernehmlassungsvorlage zur Grundsatzfrage durch den zuständigen Departementsvorsteher (Bündner Tagblatt, 13. März 2008, S. 3 sowie Die Südostschweiz – Ausgabe Graubünden, 17. März 2008, S. 3).
 - 28 Konkret handelt es sich insbesondere um die Konkordate über die Befreiung von der Verpflichtung zur Sicherheitsleistung für die Prozesskosten (10. Dezember 1901), die Schiedsgerichtsbarkeit (27. März 1969), die

Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe in Zivilsachen (26. April und 8./9. November 1974), die Vollstreckung von Zivilurteilen (10. März 1977) sowie über die Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit in Strafsachen (5. November 1992).

Literatur

- Frizzoni, Walter, 2001, Die mehrsprachige Gesetzesredaktion im Kanton Graubünden, LeGes 2001/3, S. 85-90.
- Frizzoni, Walter, 2004, Das Rechtsetzungsverfahren im Kanton Graubünden, LeGes 2004/1, S. 53-74.
- Pfisterer, Thomas, 2006, Der kantonale Gesetzgeber vor der Reform der Bundesrechtspflege, in: Ehrenzeller, Bernhard/Schweizer, Rainer J. (Hgg.), Die Reorganisation der Bundesrechtspflege – Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen, S. 257-349.
- Pfisterer, Thomas/Schweizer, Rainer J., 2007, Auswirkungen der Justizreform des Bundes auf die Kantone, AJP 2007 (6), S. 795-798.
- Raschein, Rolf, 1975, Bericht und Vorentwurf für eine Reform der bündnerischen Gerichtsorganisation vom 25. April 1975, Chur.
- Schmid, Alex, 1989, Graubünden – ein Land der Richter?, SJZ 1989 (19), S. 309-312.
- Schmid, Alex, 1998, Reform der bündnerischen Gerichtsorganisation: Bericht und Vorentwurf mit Erläuterungen, Chur.
- Schmid, Johann Martin, 2006, Kommentar KV/GR, Art. 51.
- Schmid, Niklaus, 2007, Möglichkeiten und Grenzen der Kantone bei der Organisation ihrer Strafbehörden nach der künftigen Schweizerischen Strafprozessordnung, AJP 2007 (6), S. 699-707.
- Schuler, Frank, 2000, Welche Neuerungen bringt die Bündner Gerichtsreform für die Praxis?, ZGRG 2000/2, S. 31-44.
- Schuler, Frank, 2002, Bündner Spezialitäten anderer Art: Totalrevision der Kantonsverfassung in Graubünden, Gesetzgebungs-Bulletin 2002/2, S. XVI-XXVI.
- Schwarz, Robert, 1966, Bericht über die bestehende bündnerische Gerichtsorganisation und Vorschläge zu deren Änderung, Chur.
- Schwarz, Robert, 1982, Bündnerische Gerichtsorganisation: Entwicklung - Heutige Situation - Reformwünsche, in: Aktuelle Beiträge zum bündnerischen Recht: Festschrift zum 80. Geburtstag Peter Livers, Chur, S. 24-47.

Résumé

Quelles mesures d'application la réforme judiciaire de la Confédération, à savoir l'unification du Code de procédure pénale, a-t-elle déclenchées dans le canton des Grisons? La réponse à cette question est étroitement liée aux spécificités grisonnes, à son organisation de la justice et aux réformes de ces dernières années. Cette contribution ne sera cependant pas sans présenter un grand intérêt pour les autres cantons comme pour les responsables à la Confédération.