

Zeitschrift: Jahresbericht der Historisch-Antiquarischen Gesellschaft von Graubünden
Herausgeber: Historisch-Antiquarische Gesellschaft von Graubünden
Band: 77 (1947)

Artikel: Die Gerichtsorganisation des Kantons Graubünden von 1803 bis zur Gegenwart
Autor: Schwarz, Robert
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-595950>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 03.04.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Die Gerichtsorganisation
des Kantons Graubünden
von 1803
bis zur Gegenwart

Von
Robert Schwarz

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	149
-----------------------	-----

II. TEIL

Die Entwicklung der Gerichtsorganisation von 1854 bis zur Gegenwart

Einleitende Bemerkungen:

I. Die Verfassungsrevision von 1854	151
II. Die Einteilung des Kantons in Bezirke und Kreise	155
I. Abteilung. Die Zivilgerichtsorganisation	164
I. Abschnitt. Die Entwicklung von 1854 bis 1871	164
1. Kapitel. Die Neuordnung der Zivilgerichtsorganisation in den Jahren 1848 bis 1854	164
I. Vorgeschichte	164
II. Die Vorbereitung der Neuorganisation durch Teil- gesetze	167
III. Die Zivilgerichtsorganisation der ZPO 1854	172
2. Kapitel. Die Revision der ZPO von 1871	175
II. Abschnitt. Von 1871 zur geltenden Ordnung	179
I. Die Erweiterung der Einzelrichterkompetenz	180
II. Die Ausschaltung der Kreisgerichte als Zivil- gerichtsinstanzen	183
III. Die Herabsetzung der Mitgliederzahl der Gerichte	184
IV. Die Entlastung des Kleinen Rates als Ziviljustiz- behörde und Einführung der Nichtigkeitsbeschwerde an den Kantonsgerichtsausschuß	185

III. Abschnitt.	Bestrebungen nach Revision der Zivilgerichtsorganisation	191
1. Kapitel.	Bestrebungen nach Revision der ZPO seit 1908	191
2. Kapitel.	Handels- und Gewerbegerichte	199
II. Abteilung.	Die Strafgerichtsorganisation	325
I. Abschnitt.	Die Reform der Strafgerichtsorganisation im Jahre 1854	203
1. Kapitel.	Um die Einführung des Schwurgerichtes	203
2. Kapitel.	Die Kompetenzausscheidung. — Überweisungsbefugnis der Kreisgerichte	206
II. Abschnitt.	Von der Überweisungsbefugnis von 1854 zur Kompetenzausscheidung von 1890	214
1. Kapitel.	Das Polizeistrafgesetz	214
2. Kapitel.	Die Neuordnung der Strafgerichtsorganisation 1890	216
III. Abschnitt.	Die neueste Entwicklung der Strafgerichtsorganisation	221
1. Kapitel.	Organisation und Kompetenzen der Strafgerichte	221
2. Kapitel.	Von der Kassationsbeschwerde an den Kleinen Rat zum Weiterzug an den Kantonsgerichtsausschuß	225
3. Kapitel.	Schaffung einer Anklagekammer und der Staatsanwaltschaft	229
III. Abteilung.	Die Verwaltungsgerichtsorganisation	231
I. Abschnitt.	Die ordentlichen Verwaltungsgerichtsinstanzen	231
1. Kapitel.	Der Kleine Rat	231
2. Kapitel.	Der Große Rat	240
3. Kapitel.	Die Standeskommission	244
4. Kapitel.	Der Kompetenzbereich der Verwaltungsgerichte	246
II. Abschnitt.	Bestrebungen nach Durchführung des Prinzips der Trennung der Gewalten und nach Entlastung des Kleinen und Großen Rates als Verwaltungsgerichtsbehörden. — Spezialverwaltungsgerichte	248

Abkürzungen

O. G. S.	Offizielle Gesetzessammlung von Graubünden 1805–1813, 2 Bände
Rev. a. G. S.	Revidierte amtliche Gesetzessammlung 1820– 1829, 5 Hefte
A. S. a. F.	Amtliche Gesetzessammlung von Graubünden 1839–1846
A. S. (n. F.)	Amtliche Gesetzessammlung von Graubünden 1860 ff
Gr. R. Prot.	Protokolle des Großen Rates
Gr. R. Abschied	Abschied des Großen Rates
Prot. d. St. K.	Protokolle der Standeskommission
G. Ber. d. Kl. R.	Geschäftsberichte des Kleinen Rates
Prot. Krim. Ger.	Protokolle des Kantonskriminalgerichtes
Prot. Oberapp. Ger.	Protokolle des Kantonsoberappellationsgerich- tes
Prot. Ob. B.	Protokoll des Oberen Bundes
Prot. Ob. B. Ger.	Protokolle des Oberbundsgerichtes
Sprecher, Chronik	Sprecher, Fortunat, Rhetische Cronica, Chur, 1672
N. S.	Der Neue Sammler, ein gemeinnütziges Archiv für Graubünden, Chur, 1805–1812
BM	Bündnerisches Monatsblatt, Chur
KGO.	Geschäftsordnung des Kleinen Rates von Grau- bünden
Z. S. R.	Zeitschrift für schweizerisches Recht
JHGG	Jahresbericht der Historisch-antiquarischen Gesellschaft von Graubünden

II. TEIL

Die Entwicklung der Gerichtsorganisation von 1854 bis zur Gegenwart

Einleitende Bemerkungen

I. Die Verfassungsrevision von 1854

Die Verfassung von 1814 hatte in kluger Weise einen Ausgleich der Lokalinteressen der einzelnen Gerichte und der Interessen des neuen kantonalen Staatswesens herbeigeführt. Trotz der vielen Verfassungstürme in der übrigen Eidgenossenschaft blieb sie bis über die Mitte des 19. Jahrhunderts in Kraft. Sie war aber bis dahin nicht unangefochten geblieben. Schon in den dreißiger Jahren mußten weite Kreise einsehen, daß die bündnerische Verfassung in vielen Teilen veraltet sei. Besonders die starke Dezentralisierung des Gerichtswesens stand einem ersprißlichen Wachstum des Kantons hindernd im Wege¹.

1. Der erste Anstoß zu einer Verfassungsrevision wurde von den Gerichten *Roveredo* und *Calanca* gegeben. Wohl angeregt durch die im Tessin 1830 stattgefundene Verfassungsreform stellten diese im Jahre 1834 an den Großen Rat eine Reihe von Anträgen für die Abänderung der Verfassung. Vor allem wurden eine neue Einteilung des Kantons und die Reorganisation des Justizwesens vorgeschlagen². Die Verfassung von 1814 enthielt aber im Artikel 34 eine Revisionsbestimmung, welche für die Abänderung der Verfassung eine Zweidrittelsmehrheit der Gemeindestimmen verlangte. Es war äußerst schwer, diese qualifizierte Mehrheit zu erreichen. An eine Verfassungsrevision konnte daher nicht gedacht werden, solange der genannte Revisionsartikel zu Recht bestand. Der Artikel selbst war jedoch seiner eigenen Bestimmung ebenfalls unter-

¹ Planta, P. C., Mein Lebensbild S. 66 f.

² Gr. R. Prot. 5. Juli 1834 (S. 127); Planta, P. C., Mein Lebensbild S. 71.

worfen, und trotz mehrmaliger Ausschreibung in den Jahren 1835 bis 1837 kam die qualifizierte Mehrheit für eine Abänderung des Artikels nicht zustande³.

2. Es bedurfte vorerst einer systematischen Schulung und Bearbeitung des Volkes, um es für die Neuerungen reif zu machen. Daher benützte P. C. Planta die Großratsitzung 1841 zur Gründung eines Reformvereins, „welcher sich über das ganze Land, womöglich bis in jede Gemeinde hinein, erstrecken und das Volk für die Reformideen empfänglich machen sollte, worauf dann erst wieder neue offizielle Schritte für eine Verfassungsrevision mit Aussicht auf Erfolg getan werden könnten“. Es war ein schwieriges Unternehmen, das da begonnen wurde, ging es doch nicht darum, dem Volk mehr Rechte zu geben, sondern ihm Rechte zu nehmen, in deren mehrhundertjährigem Besitz es sich befand⁴. Unter Landammann Buol wurde ein provisorisches Komitee errichtet, das die Statuten ausarbeitete und auf den 17. Mai 1842 eine allgemeine Versammlung der Reformfreunde nach Chur zur definitiven Konstituierung des Vereins einberief. Etwa 500 Mann kamen in der Regulakirche zusammen und bestellten ein Zentralkomitee mit Landammann Buol als Präsident, Bundeslandammann Brosi, Oberst Ulrich

³ In der ersten Abstimmung 1835 waren 32 Stimmen für und 32 gegen den Vorschlag. Noch im gleichen Jahr wurde ein neues Ausschreiben beschlossen (vgl. Abschied 1835). Diesmal stimmten 38 Gemeinden für und 27 gegen die Revision. Die qualifizierte Mehrheit war also wieder nicht erreicht (Gr. R. Prot. 24. Juni 1836 S. 26 und 4. Juli 1836 S. 56). 1837 kam die Frage im Zusammenhang mit der Petition Buchdrucker Sim. Benedict und auf Drängen der Gerichte Disentis und Gruob hin erneut zur Abstimmung. Sie ergab 38 Stimmen für und 28 gegen den Antrag (Gr. R. Prot. 7. Juli 1837 S. 120 und 26. Juli 1838 S. 172).

⁴ Auf einen Angriff in der „Bündner Zeitung“ Nr. 67: 1841, antwortete Planta u. a.: „Kein Wunder, wenn in diesem anarchischen Zustand, wo Leidenschaft an Leidenschaft, Selbstsucht an Selbstsucht sich rieb, die allgemeinen Zwecke von den speziellen in dem Grade verschlungen wurden, daß am Ende das Gesamtvaterland in Hochgerichten, Gerichten und Gemeinden unterging und diese, als selbständige Körper sich isolierend, jedes seine eigene Bahn ging. Es ist kein Schwerpunkt da, der die auseinanderstiebenden Elemente gezügelt und in die Geleise der Ordnung und der Gesetzlichkeit eingelenkt hätte“ (Lebensbild S. 71).

Planta, Landrichter Jos. a Marca und P. C. Planta als Mitglieder⁵. Am 25. Juni 1846 reichte der Reformverein dem Großen Rat einen Verfassungsentwurf ein. Dieser bezog sich hauptsächlich auf die Umgestaltung der Regierung (Ersetzung des dreigliedrigen durch einen fünfgliedrigen Regierungsrat und Einführung des Departementalsystems) und die Reorganisation der Justiz (Einteilung des Kantons in Bezirke und Kreise). Auch die Schaffung von Friedensrichtern wurde vorgesehen. Man ließ den Entwurf drucken und versandte ihn an die Gemeinden zur Vernehmlassung⁶. Bis zum Herbst des gleichen Jahres waren aber einzig aus Misox und Puschlav schriftliche Bemerkungen zum Entwurf eingegangen. In den Beratungen der Herbstsitzung des Großen Rates gingen die Meinungen über die Revision stark auseinander. Allgemein war man der Überzeugung, daß jetzt und für die nächste Zeit keine Aussicht bestehe, eine Totalrevision durchführen zu können. Trotzdem beschloß man, den Verfassungsentwurf, da er ja durch den Reformverein Volkssache geworden war, der Standeskommission mit dem Auftrag zu übergeben, daß sie über geeignete Abänderungen einzelner Teile der gegenwärtigen Verfassung Beratung pflegen und dem Großen Rat Anträge unterbreiten solle⁷.

Im Jahre 1848 legte die Standeskommission dem Großen Rat die Verfassungsentwürfe vor. Obschon gewisse Mitglieder mit der Beratung den Abschluß der Bundesreform abwarten wollten, wurde beschlossen, unverzüglich darauf einzutreten. Aber auch diesmal ging es wieder vor allem um die Beseitigung des Artikels 34⁸. Es fand ein neues Ausschreiben darüber statt. In der

⁵ Planta, P. C., Mein Lebensbild S. 71.

⁶ Gr. R. Prot. 25. Juni 1846 (S. 72).

⁷ Ein anderer Vorschlag, der mit Rücksicht auf den Art. 34 KV und seine Geschichte sowie die Abneigung des Volkes gegenüber Neuerungen die ganze Sache fahren lassen wollte, blieb in der Minderheit (Gr. R. Prot. 26. November 1846 S. 27).

⁸ Es wurde von einem Mitglied die Ansicht vertreten, daß der Revisionsartikel keinen Bestandteil der Verfassung bilde und mit absoluter Mehrheit abänderlich sei. Der Antrag, die Gemeinden anzufragen, ob sie mit dieser Lösung einverstanden seien, wurde aber abgewiesen. Die Mehrheit war für eine „legale“ Abänderung (Gr. R. Prot. 16. März 1848 S. 6).

Abstimmung wurde jedoch nicht einmal mehr die Anzahl Stimmen für die Revision erreicht wie beim letzten Ausschreiben. 34 Stimmen waren annehmend und 32 verwerfend⁹. Dieses Mehrenergebnis hinderte den Großen Rat nicht daran, am 22. Juni 1849 die Totalrevision der Verfassung zu beschließen. Er ging dabei von folgenden Erwägungen aus: Im Volk werde eine Verfassungsrevision schon seit Jahren als ein Bedürfnis angesehen, was aus den Bestrebungen des Reformvereins deutlich hervorgehe. Heute sei die Frage besonders dringlich, da die Verfassung von 1814 in ihrem Sinn und Geist mit der neuen eidgenössischen Bundesverfassung in Widerspruch stehe¹⁰. Als Hauptgrundsätze der neuen Verfassung wurden festgesetzt: Departementalsystem der Regierung, eine auf freisinnigen Grundlagen beruhende Ausübung der Souveränitätsrechte, bessere Organisation des Gerichtswesens, namentlich Einführung von Kreisgerichten als erste Zivilinstanzen und zur Handhabung der Strafpolizei, Verbesserung der Gemeindeverwaltungen, freie Wahl der Großratsmitglieder aus allen im Kanton ansässigen Schweizerbürgern, Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Verfahrens beim Oberappellationsgericht, Abstimmung durch das ganze Volk, nicht mehr durch die Gemeinden, Verantwortlichkeit der Behörden und Beamten¹¹.

Unter Zugrundelegung dieser Programmpunkte und des Entwurfes des Reformvereins wurde ein Verfassungsentwurf ausgearbeitet und im Großen Rat von 1850, der erstmals von P. C. Planta präsiert wurde, angenommen¹². Während die Verfassungsgesetze betreffend die Einteilung des Kantons in Bezirke und Kreise und die Gerichtsorganisation die Zustimmung der Gemeinden erhielten, lehnten diese die Verfassung am 3. Juli 1850 mit 41 gegen 31 Stimmen ab¹³. Nachdem der revidierte

⁹ Im Oberen Bund war die Vorlage mit 17 gegen 11 und im Gotteshausbund mit 13 gegen 11 Stimmen angenommen und im Zehngerichtenbund mit 4 gegen 10 Stimmen verworfen worden (Gr. R. Prot. 20. Juni 1848, Anhang zum Abschied 26. Juni 1848).

¹⁰ Gr. R. Prot. 22. Juni 1849 (S. 56).

¹¹ Gr. R. Prot. 23. Juni 1849 (S. 59).

¹² Planta, P. C., Mein Lebensbild S. 148 f.

¹³ Gr. R. Prot. 9. Oktober 1850 (S. 193).

Entwurf am 19. Oktober 1850 neuerdings verworfen worden war, erhielt die Standeskommission den Auftrag, die noch gültigen Bestandteile der Verfassung von 1814 und die seither aufgestellten Verfassungsgesetze in ein Ganzes zusammenzufassen und den eidgenössischen Räten vorzulegen. Durch Bundesbeschluß vom 3. Februar 1853 wurde jedoch die nachgesuchte Garantie verweigert, und zwar einmal aus dem formellen Grunde, weil die neu zusammengestellte Verfassung nicht in allen ihren Teilen dem Volk zur Genehmigung vorgelegt worden sei, und dann aus dem materiellen Grunde, weil verschiedene Artikel mit der Bundesverfassung nicht in Einklang stünden¹⁴.

Es folgten weitere drei Jahre der Revisionsberatungen, bis im Jahre 1853 die neue Kantonsverfassung mit 58 gegen 9 Stimmen angenommen wurde¹⁵. „So war denn in unserm Kanton“, schreibt P. C. Planta in seinem Lebensbild, „ohne irgendwelche Erschütterung eine durchgreifendere und schwierigere politische Umgestaltung erfolgt als in irgend einem andern.“¹⁶

II. Die Einteilung des Kantons in Bezirke und Kreise

1. Erste Bedingung für eine durchgreifende Reform der Gerichtsorganisation war die Einteilung des Kantons in geeignete, größere und lebensfähigere Gerichtsbezirke.

Der erste Artikel der Reformvorschläge von Roveredo und Calanca von 1834 befaßte sich daher mit einer Neueinteilung Graubündens. Es wird die Aufhebung der Bünde und die Einteilung des Kantons in neun Kreise vorgeschlagen. Bundslandammann Roffler bemerkte im Großen Rat, daß dieser Antrag besonders gegen den Zehngerichtenbund gerichtet sei. Auf seinen Vorschlag hin wurden die Beratungen über diesen Gegenstand vertagt, bis der Zehngerichtenbund sich darüber ausgesprochen hatte¹. Am 8. Juli 1834 gaben die Deputierten des Zehngerichtenbundes ihre Erklärung ab. Sie führten u. a. aus, „... daß sie zwar zu jeder heilsamen Verbesserung

¹⁴ Gr. R. Abschied 13. Juli 1853.

¹⁵ Gr. R. Abschied 28. Oktober 1853.

¹⁶ S. 148 f.

¹ Gr. R. Prot. 4. Juli 1834 (S. 123).

der Verfassung gern die Hand bieten werden, was aber die vorgeschlagene Aufhebung der Bünde und die seit Jahrhunderten stattgehabte gleiche Repräsentanz derselben in den Standesbehörden betrifft, so würden sie sich, da die zehn Gerichte die III Bünde jederzeit als integrierende Teile des Freistaats angesehen haben und solche auch bis auf diesen Tag dafür behandelt worden sind, gegen ihre Gemeinden verantwortlich machen, wenn sie ihnen nicht alle in dieser Beziehung genossenen Rechte, somit die in der Verfassung des Standes und der Eidgenossenschaft liegenden Rechtsmittel zur Anwendung allfälliger Eingriffe aufs Feierlichste vorbehalten“. Fast allgemein wurde darauf im Rat die Abschaffung der Bünde nicht als Notwendigkeit bezeichnet und mit Rücksicht auf die Geschichte dieser alten Institutionen beschlossen, den Antrag abzuweisen².

Auf eine Verbesserung in der Einteilung der Gerichte wollte man aber nicht verzichten und beauftragte am 2. August desselben Jahres den Kleinen Rat und die Standeskommission, ein Gutachten darüber auszuarbeiten, welche Verbesserungen in der Einteilung des Kantons, namentlich durch Vereinigung kleinerer Gerichte, zweckmäßig sein dürften³. Im November des gleichen Jahres wurde ein Ausschuß zur Prüfung der Frage bestellt. Aus den Verhandlungen der Standeskommission im Dezember 1834 geht hervor, daß nach Ansicht der Kommission die Hauptursache der mangelhaften Justiz in manchen Gegenden Graubündens auf den geringen Umfang der Gerichte zurückzuführen sei. Die Auswahl bei der Besetzung der Obrigkeiten sei zu beschränkt, und die Mitglieder derselben seien abhängig von örtlichen Verhältnissen und Rücksichten.

Zur Besserung dieser Verhältnisse wurden zwei Wege in Erwägung gezogen, die Distriktseinteilung der Helvetik oder die Vereinigung kleinerer Gerichte, eventuell auf freiwilliger Basis⁴. Auf die Beschreitung des zuerst genannten Weges verzichtete man, da eine Reminiszenz an die Helvetik schon zum vornherein eine ablehnende Stimmung in den Gemeinden hervorrufen müßte. Daher arbeitete die Standeskommission auf

² Gr. R. Prot. 8. Juli 1834 (S. 137).

³ Gr. R. Prot. 2. August 1834 (S. 292).

⁴ Prot. d. St. K. 1. Dezember 1834 (S. 205).

Grund des zweiten Vorschlages Bericht und Gutachten aus und legte es im Frühjahr 1835 dem Großen Rat vor. Der Vorschlag ging im wesentlichen auf die Erweiterung der kleinen Gerichte mittels Einverleibung oder Verschmelzung mit andern Gerichten oder Gemeinden. Der Kanton sollte in 27 Hochgerichte eingeteilt werden, deren jedes soweit möglich zu der gleichen Konfession und dem gleichen Bunde gehörige Teile enthalten und mindestens die zu zwei Komitalstimmen erforderliche Bevölkerung in sich fassen sollte. Jedes Hochgericht bildet ein politisches Gemeinwesen, das seine Obrigkeit selbst wählen und die Zahl ihrer Mitglieder mit Beachtung der Kantongesetze bestimmen kann. Diesen Obrigkeiten steht die Kriminal- und Zivilgerichtsbarkeit zu. Jedem Hochgericht bleibt es überlassen, ein oder mehrere sogenannte kleine Gerichte zu bestellen, deren Mitgliederzahl auf drei bis fünf Personen beschränkt ist und die in Zivilsachen bis zum Betrag von 50 fl. ohne Weiterzug zu urteilen haben⁵. In der Diskussion des Großen Rates über die

⁵ Gr. R. Prot. 4. Juli 1835 (S. 186). — Im einzelnen ist die Einteilung folgende:

A. **Gotteshausbund**: Er würde in 11 statt wie bisher in 12 Hochgerichte eingeteilt. — In den Hochgerichten Chur, Bergell, Oberengadin, Poschiavo und Münstertal entsprechen die neuen Gerichtsgebiete den alten Hochgerichten. Mutten kommt aus konfessionellen Gründen zum Hochgericht Fürstenau und Ortenstein. Das Hochgericht Oberhalbstein besteht aus der Landschaft oberhalb dem Stein und den Gemeinden Stalla und Marmels. Die Gerichte Obervaz mit Stürvis (ohne Mutten) und Außer-Belfort, sowie die Nachbarschaften Alvaschein, Tiefenkastel und Mons bilden das neue Hochgericht Unterhalbstein. Die Gerichte Bergün und Inner-Belfort machen zusammen das Hochgericht Bergün aus. — Inner-Valzeina gehört nicht mehr zum Hochgericht der Fünf Dörfer. — Das Unterengadin wird in zwei Hochgerichte geteilt, die den Kriminalbezirken Ob- und Unter-Montfallun entsprechen und auch diese Namen tragen. — Vollständig verschwunden wären also die ehemaligen Hochgerichte Greifenstein, Unterengadin und Stalla-Avers-Remüs.

B. **Oberer Bund**: Statt aus 8 sollte er aus 9 Hochgerichten bestehen. Nur in den Hochgerichten Misox und Gruob entspricht der neue Gerichtsbezirk dem alten Hochgericht. — Zum Hochgericht Disentis kommt die Nachbarschaft Schlans, welche bisher zu Waltensburg gehörte; die Nachbarschaft Neukirch, bis jetzt im Hochgericht Lugnez, wird dem Hochgericht Waltensburg einverleibt. —

Neueinteilung des Kantons wurden Bedenken geäußert, ob dieser Vorschlag bei den Räten und Gemeinden Anklang finden werde. Man beschloß daher, den Antrag in allgemeiner Fassung auszuschreiben, damit die interessierten Gerichte Vorschläge machen und Wünsche anbringen könnten⁶. Es ging aber damit, wie es jedesmal bei einer Aufforderung an die Gemeinden zur Vernehmlassung über irgendeinen Punkt ergangen war, die Gerichtsgemeinden leisteten nur sehr langsam und dann erst noch in ganz geringer Anzahl der Aufforderung Folge. Der Geschäftsbericht des Kleinen Rates vom Jahre 1839 berichtet, daß erst 18 Gerichte (von 65) ihre Vernehmlassung eingeschickt hätten. Mehrere Gerichte seien grundsätzlich mit einer zweckmäßigen Vergrößerung einverstanden. Trotzdem haben sich von denjenigen Gemeinden, welche durch den Vorschlag getroffen werden, nur Cazis und Thusis, und von den andern nur Chur in bestimmendem Sinn geäußert. Die andern beriefen sich — nach dem kleinrätlichen Geschäftsbericht — teils auf ihre Souveränitätsrechte, die ohne ihre freiwillige Zustimmung nicht geschmälert werden dürften, und führen noch andere Gründe an, welche sie bewogen hätten, sich gegen diese Änderung zu verwahren⁷.

Das Hochgericht Rhäzüns besteht aus den beiden Gerichten Im Boden ohne Felsberg und Cazis. Das Hochgericht Heinzenberg wird gebildet aus den Gerichten Thusis, Heinzenberg, Tschappina und Safien ohne Cazis. Dem Hochgericht Schams und Rheinwald wird auch das Gericht Avers einverleibt. — Aus konfessionellen Gründen werden die Gerichte Flims, Hohentrins und Tamins mit der Nachbarschaft Felsberg zu einem neuen Hochgericht Flims vereinigt.

C. Zehngerichtenbund: Die Zahl der Hochgerichte wird von 7 auf 6 herabgesetzt. Im bisherigen Bestand sollten die Hochgerichte Davos, Klosters, Castels und Maienfeld bleiben. Innervalzeina kommt zum Hochgericht Schiers-Seewis. Die Gerichte Churwalden, Langwies und Außer-Schanfigg bilden ein neues Hochgericht Churwalden, während das Hochgericht Schanfigg nicht mehr bestehen sollte (Prot. d. St. K. 1. Juni 1835 S. 83 und S. 116).

⁶ Gr. R. Prot. 4. Juli 1835 (S. 186).

⁷ So wendet namentlich Waltensburg ein, es habe durch Instrument vom 20. Mai 1734 seine jetzigen Judikaturrechte erkaufte, es würde bei der vorgeschlagenen Verschmelzung nur ein Fünftel der Repräsentanz des ganzen Hochgerichtes erhalten, in demselben die einzige reformierte Gemeinde bleiben und gezwungen sein, angewohnte Gerichtsgebräuche abzuändern. — Die Gemeinden des Ge-

Aus diesen Berichten mußte die Standeskommission schließen, daß sich fast alle Gemeinden ablehnend zum Vorschlag über die Neueinteilung des Kantons verhielten, und erstattete in diesem Sinne im Jahre 1839 dem Großen Rat Bericht. Es wurde daher beschlossen, auf die Frage nicht mehr einzutreten⁸

2. Erst in den Beratungen über den Verfassungsentwurf des Reformvereins vom Jahre 1846 kam auch die Einteilung des Kantons wieder zur Sprache⁹. Noch anfangs 1847 glaubte die Standesversammlung, die Reorganisation des Justizwesens unter Umgehung einer Neueinteilung durchführen zu müssen¹⁰. Unerwartet schnell reifte aber der dem Verfassungsentwurf des

richts Ruis finden die Vermischung katholischer und reformierter, deutscher und romanischer Gemeinden und von Leuten verschiedener Charaktere und Parteien unpassend. — Laax und Seewis berufen sich auf ihre Übereinkunft mit Waltensburg, Ruis und Obersaxen in bezug auf den Appellazrichter und mit der Gruob hinsichtlich der Deputierten zum Großen Rat. Sie wollen bei ihrer bisherigen Einteilung verbleiben und würden sich eher eine Vereinigung mit dem Gericht Schleuis gefallen lassen. — Flims erklärt, es habe keine Neigung zu dem Vorschlag. — Schams ist damit zufrieden, die kleinen Gerichte zu vergrößern, hält sich selbst aber auch ohne Verschmelzung für groß genug und wendet gegen die vorgeschlagene Einteilung wie Rheinwald zu große Entfernung der einzelnen Gemeinden und die Verschiedenheit der Sprache ein. — Fürstenau verwirft den Vorschlag wegen Inkonvenienzen und Weitläufigkeiten konfessioneller, ökonomischer und anderer Art. — Die beiden Gerichte Ortenstein im Berg und Boden erinnern sich der großen und traurigen Mißhelligkeiten während der in früheren Jahren bestandenen Vereinigung, letzteres besorgt Einbuße seines Einflusses bei Wahlen, und beide wollen einstimmig bei der jetzigen Einteilung verbleiben. — Das Hochgericht der Fünf Dörfer widersetzt sich der vorgeschlagenen Abtrennung von Hinter-Valzeina, weil die dortigen Güter meistens Bürgern des Hochgerichtes gehörten. — Die beiden Gerichte Castels-Jenaz und Castels-Luzern befinden sich bei der jetzigen Einteilung wohl und haben keine Neigung, sich wieder zu vereinigen. — Ebenso verwahrt sich das Gericht Seewis gegen den Vorschlag, und die Gemeinden des Schanfiggertals wollen ihre jetzige Einteilung wegen zu großer Entfernung der einzelnen Gemeinden und, um Uneinigkeiten zu vermeiden, gleichfalls beibehalten (Gr. R. Prot. 3. Juli 1839 S. 153).

⁸ Gr. R. Prot. 3. Juli 1839 (S. 153).

⁹ Gr. R. Prot. 25. Juni 1846 (S. 72).

¹⁰ Prot. d. St. K. 27. Februar 1847 (S. 33).

Reformvereins entnommene Gesetzesvorschlag über Bildung der Bezirksgerichte und deren Geschäftskreis im Rate aus; am 17. März 1848 wurde das Gesetz im Rat angenommen, und die Gemeinden sprachen sich mit der qualifizierten Mehrheit von 46 gegen 20 Stimmen für die Annahme des Gesetzes aus¹¹. Es ist offensichtlich, daß die unermüdliche Arbeit des Reformvereins und die politische Schulung des Volkes im Zusammenhang mit der Schaffung der eidgenössischen Bundesverfassung das ihre dazu beigetragen haben, das Bündnervolk für diese erste durchgreifende Neuerung reif zu machen. Die Annahme des Gesetzes ist um so überraschender, als mit der neuen Ordnung ein ganz unhistorischer Eingriff in die alte Einteilung des Kantons vorgenommen wurde. Die alten Hochgerichte und Gerichte wurden nicht mehr in ihrem früheren Bestand belassen oder doch äußerst schonend behandelt wie im Vorschlag von 1835. Einzig mit Rücksicht auf die geographische Lage wurden 14 gänzlich neue Gerichtsbezirke geschaffen, von denen kein einziger mit einem früheren Gericht oder Hochgericht übereinstimmte¹². Dieses Gesetz wurde im Jahre 1850 dahin ergänzt, daß jeder der 14 Bezirke in Kreise untergeteilt wurde. Es wurden 39 Kreise geschaffen. Bei dieser neuen Einteilung hatte man wieder mehr Rücksicht auf geschichtlich Gewordenes genommen, decken sich doch die Grenzen der Kreise im wesentlichen mit denjenigen der früheren Gerichtsgemeinden¹³. Die einzelnen Nachbarschaften wurden im Gesetz als Gemeinden aufgeführt, deren Kompetenzen aber nicht festgesetzt wurden. So kam es, daß im Laufe der Jahre die Kompetenzen der einstigen Gerichte zum Teil auf den Kanton und zum andern Teil auf die neuen Gemeinden übergingen, die dadurch zu einer im Verhältnis zu ihrer Größe viel zu wichtigen Stellung gelangten. Als Gerichtsbezirke bestanden

¹¹ Gr. R. Prot. 17. März 1848 (S. 18) und 20. Juni 1848 (S. 52).

¹² Diese Bezirkseinteilung entspricht weitgehend der Distrikteinteilung der Helvetik. Damals war der Kanton jedoch nur in elf Distrikte eingeteilt.

¹³ Die Kreiseinteilung hielt sich im wesentlichen an den Vorschlag vom Jahre 1835. Einige Wünsche, die die Gerichtsgemeinden damals angebracht hatten, wurden berücksichtigt, und die Kreiseinteilung baut in noch vermehrtem Maße auf der historischen Tradition auf, als dies in jenem Vorschlag der Fall gewesen war.

aber von nun an nur noch die Bezirke und Kreise. Die Einteilung des Kantons in drei Bünde wurde fallengelassen. Am 5. Juli genehmigte der Große Rat den Gesetzesvorschlag, und die Gemeinden nahmen das Gesetz über Einteilung des Kantons Graubünden in Bezirke und Kreise in der Folge mit 45 gegen 27 Stimmen an. Am 1. April 1851 ist das Gesetz in Kraft getreten¹⁴.

3. Die Einteilung des Kantons von 1851 war, was die Kreise anbelangt, erfolgt unter Rücksichtnahme auf die Statutarrechte, welche damals noch in Kraft waren. Als aber im Jahre 1862 ein bündnerisches Zivilgesetzbuch geschaffen wurde, dachte man an eine Anpassung der Gerichtsbezirke an diese Neuerung.

Durch die Spezialkommission für die Revision der Zivilprozeßordnung wurde erstmals wieder 1865 ein Vorschlag zu einer Neueinteilung gemacht¹⁵. Dieser ging auf eine Herabsetzung der Zahl der Bezirke von 14 auf 7 und der Kreise von 39 auf 26. Die Standeskommission fand jedoch, daß zu einer solchen Neuerung kein Bedürfnis vorhanden sei. Was die Kreise angehe, so müßte nach dem Vorschlag zu indirekten Wahlen geschritten werden oder doch die Kreislandsgemeinde, an der das Volk hange, abgeschafft werden. Ein Mangel an Kräften sei nicht vorhanden, und es sei nicht von Nachteil, wenn viele „ordentlich geschulte“ Laien ihre Kräfte in den Dienst der Heimat stellen könnten. In bezug auf die Bezirksgerichte sei erst recht kein Mangel an tüchtigen Richtern vorhanden. Daher wurde von der Antragstellung an den Großen Rat abgesehen.

Im Jahre 1868 wurde auf Vorschlag der Vorberatungskommission hin der Auftrag zur ZPO-Revision auf die Reorganisation der gesamten Justizpflege ausgedehnt¹⁶. Im März 1868 kam die Frage in der Standeskommission zur Behandlung. Außer dem Kommissionsentwurf, der eine Einteilung des Kantons in 13 Bezirke und 29 Kreise vorsah, wurden noch weitere fünf Anträge hinsichtlich der Kantonseinteilung gestellt. In Abänderung des Kommissionsantrages wurde der Vorschlag, den Kan-

¹⁴ Gr. R. Prot. 5. Juli 1850 (S. 176) und 9. Oktober 1850 S. 193); A. S. n. F. 1. Bd. 1860 S. 38.

¹⁵ Prot. d. St. K. 29. Mai 1865 (S. 65). Spezialkommission: Regierungsrat P. C. Planta, Gadmer, Wassali, Peterelli und Salis.

¹⁶ Gr. R. Prot. 18. Juni 1867 (S. 61).

ton in 9 Bezirke und 27 Kreise zu teilen, zum Beschluß erhoben¹⁷. Eine Elferkommission hatte diesen Vorschlag in der Folge durchzuberaten und legte ihn dem Rate vor¹⁸. Allgemein war man gegen eine Änderung der bestehenden Kreiseinteilung, während die Kommission eine Vergrößerung der Bezirke im Sinne der Standeskommission begrüßte, da man bei der Bezirkseinteilung keine historischen Rücksichten zu nehmen brauche. Weil aber, wie ausgeführt wurde, in den betroffenen Gegenden kein Bedürfnis nach einer Neuordnung bestand, und diese neben den Vorteilen für die Justiz auch große Nachteile, wie eine Verteuerung des Verfahrens und ein Übergewicht der Hauptorte mit sich gebracht hätte, beschloß der Rat, auf die Neueinteilung des Kantons nicht einzutreten¹⁹.

Durch eine Petition der Gemeindefraktionen Buchen, Pany und Putz im Prätigau kam der Große Rat aber schon im Jahre 1871 wieder dazu, sich mit dieser vielumstrittenen Frage zu be-

¹⁷ Prot. d. St. K. 24. März 1868 (S. 10 ff). Nach diesem Vorschlag sollte der Kanton folgendermaßen eingeteilt werden:

1. Bezirk Plessur: bisherige Kreise Chur, Schanfigg, Churwalden, Rhäzüns und Trins.

2. Bezirk Unterlandquart: bisherige Kreise Maienfeld, Fünf Dörfer und Schiers (mit Einschluß des bisherigen Kreises Seewis).

3. Bezirk Oberlandquart: Kreise Castels (bisher Jenaz und Luzein), Klosters (bisher Küblis und Klosters) und Davos.

4. Bezirk Albula: Kreise Oberhalbstein (wie bisher mit Tiefenkastel, Mons und Stürvis), Belfort (bisherige Kreise Belfort, Bergün und die Gemeinden Alvaschein und Obervaz).

5. Bezirk Hinterrhein: Kreise Domleschg (bisherige Kreise Domleschg, Thusis mit den Gemeinden Safien und Mutten), Rheinwald (bisherige Kreise Avers, Schams und Rheinwald).

6. Bezirk Moesa: Kreise Misox (bisheriger Kreis Misox mit den Gemeinden Cama und Verdabbio), Roveredo (bisheriger Kreis Calanca und die Gemeinden Grono, Roveredo und San Vittore).

7. Bezirk Vorderrhein: bisherige Kreise Disentis, Ruis, Gruob (mit Tenna) und Lugnez.

8. Bezirk Bernina: bisherige Kreise Bergell, Oberengadin und Kreis Poschiavo (bisherige Kreise Poschiavo und Brusio).

9. Bezirk Inn: Kreise Ob Tasna (mit Fetan), Unter Tasna (Kreis Remüs mit den Gemeinden Schuls und Sins) und Münstertal.

¹⁸ Gr. R. Prot. 15. Juni 1868 (S. 29).

¹⁹ Gr. R. Prot. 22. Juni 1868 (S. 61) und 23. Juni 1868 (S. 63).

fassen. Die Petition wollte nur die Vergrößerung der kleinen Kreise, wurde aber im Rat auch auf die Bezirke ausgedehnt²⁰. Wieder arbeitete man einen Entwurf aus, der eine Einteilung in 6 Bezirke und 26 Kreise vorsah. Auf der Landsgemeinde vom 11. Mai 1873 hatten die einzelnen Kreise sich mit der Frage zu befassen. Darauf machten alle Kreise, welche durch die vorgeschlagene Einteilung in ihrem Bestand irgendwie betroffen wurden, Eingaben und erhoben Protest gegen eine Änderung des bestehenden Zustandes. Aus den Vernehmlassungen der Kreise ergab sich, daß der Widerwille gegen eine Veränderung oder gar Aufhebung des äußern Bestandes der Kreise vorherrschend war, während die Kreise an ihren einzelnen richterlichen Funktionen keineswegs so stark hingen²¹. War auch eine Neuordnung nicht zustande gekommen, so ist durch das Ergebnis der Kreisanfragen immerhin der Gesetzgebung die Richtung gezeigt worden, in der eine künftige Reform der Zivilgerichtsorganisation zu erfolgen hatte. Von den Schöpfern der Zivilprozeßordnung von 1908 wurde dieser Weg dann mit Erfolg beschritten. Durch die Übertragung der Zivilgerichts Kompetenzen auf die Bezirke wurden die Kreise in ihrem Bestand nicht angetastet. Trotzdem ist, wenigstens hinsichtlich der Zivilgerichtsorganisation, das erreicht worden, was die früheren Bestrebungen nach einer Neueinteilung des Kantons hatten erreichen wollen, eine Verbesserung der Rechtspflege durch Verminderung der Zivilgerichtsbezirke.

²⁰ Gr. R. Prot. 24. Juni 1871 (S. 106).

²¹ Prot. d. St. K. 28. April 1874 (S. 88 ff); Gr. R. Prot. 6. Juni 1872 (S. 18 ff) und 2. Juni 1874 (S. 39).

I. Abteilung

Die Zivilgerichtsorganisation**1. Abschnitt. Die Entwicklung von 1854 bis 1871.***1. Kapitel**Die Neuordnung der Zivilgerichtsorganisation in den Jahren
1848 bis 1854*

I. Vorgeschichte

1. Wie auf dem Gebiete des materiellen Rechts für jedes Gericht oder Hochgericht eigene Gesetze bestanden, so richtete sich auch das Prozeßverfahren in jeder Gemeinde nach den Bestimmungen in ihren Statuten. Diese waren aber zum Teil sehr mangelhaft abgefaßt und lückenhaft, und das Gewohnheitsrecht spielte eine große Rolle¹. Es ist daher nicht verwunderlich, daß der Kleine Rat als Rekursinstanz in Zivilsachen viel zu tun hatte. Schon in den ersten Jahren der Restaurationszeit war man bestrebt, diesem Übelstand durch Schaffung eines einheitlichen Zivilprozeßgesetzes für den ganzen Kanton abzuhelpfen.

Im Auftrage des Kleinen Rates von 1818 arbeitete Kanzleidirektor C. C. Wredow eine „Kurzgefaßte Anleitung zum gerichtlichen Verfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten vor Gerichtsbehörden des Kantons Graubünden“ aus². Der Entwurf wurde darauf einer Kommission „von einsichtsvollen und erfahrenen Staatsmännern“, bestehend aus Bundeslandammann von Enderlin, Bundespräsident Florian von Planta und Landrichter Caderas, zur Prüfung übergeben. In der Sitzung des Jahres 1819 legte die Kommission dem Großen Rat

¹ Das Verfahren vor den untern Instanzen war sehr mannigfaltig, bald nur mündlich, bald gemischt mit schriftlichem Vor- oder Schlußverfahren. Vor dem Kantonsgericht war es rein schriftlich. Das Rekursverfahren vor dem Kleinen Rat war in der Regel schriftlich und dasjenige vor der Standeskommission wieder gemischt (Caflisch, Ein Beitrag zur Kenntnis bündnerischer Zustände S. 46).

² Gedruckt bei A. T. Otto, Chur 1819.

ihr Gutachten vor, welches in allen seinen Teilen zum Beschluß erhoben wurde. Danach sollte die Anleitung einstweilen gedruckt und auf die Hochgerichte verteilt werden. Der Verfasser wurde beauftragt, „im Laufe des Jahres diejenigen bestimmten Sätze, welche sich zu gesetzlichen Vorschriften eignen, in möglichster Kürze auszuziehen, um sie als Gesetzesvorschlag den ehrsamem Räten und Gemeinden vorlegen zu können“³. Dieser Plan kam indessen nie zur Ausführung, und es blieb für die nächsten 30 Jahre bei der Anleitung zum Prozeßverfahren. Die einheimische Rechtsentwicklung findet in dieser Arbeit nur sehr mangelhafte Berücksichtigung⁴. Schurter und Fritzsche nennen sie eine volkstümliche Darstellung des gemeinen Zivilprozesses, die auf die Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Verfahrens wenig Einfluß hatte, weil sie sich meist mit dem materiellen Prozeßrecht abgibt⁵.

2. Im Jahre 1835 sah sich P. C. von Tscharner, wohl zufolge der Reformvorschläge von Roveredo und Calanca im Großen Rat⁶, veranlaßt, eine neue Auflage des Werkes zu besorgen⁷. Er schreibt in seinem Vorwort: „Der gänzliche Mangel an hinlänglich vollständigen und dabei deutlichen Vorschriften über das Gerichtsverfahren in unserm Kanton, und die mit wenigen Ausnahmen zweckmäßige Anlage der vorliegenden Anleitung haben derselben im Laufe von 15 Jahren bei unsern Gerichtsbehörden eine beinahe gesetzliche Autorität verschafft.“⁸ Unterdessen war aber das Buch vergriffen, und daher gelangte Tscharner mit dem Gesuch an den Kleinen Rat, eine neue Ausgabe besorgen zu dürfen. Er erhielt dazu die Genehmigung, beschränkte sich aber nicht auf einen bloßen Abdruck der An-

³ Gr. R. Prot. 30. Juni 1819 (S. 64).

⁴ Immerhin wird auf folgende kantonale Einrichtungen kurz hingewiesen: Verwandtschaftsgerichte (S. 3), Richterwahl (S. 6), Verwandtschaft der Richter (S. 9), Gerichtsstand der Heimatlosen (S. 20), Marktgerichtsstand (S. 21), Gerichtsstand der Erbschaft (S. 23), Transitkommission (S. 27), Kleiner Rat als Rekursbehörde bei streitigem Gerichtsstand (S. 28).

⁵ Schurter-Fritzsche, a. a. O. II. Bd. 1. Hälfte S. 492.

⁶ Oben S. 277.

⁷ Gedruckt bei S. Benedict, Chur 1835.

⁸ Vorwort S. VIII.

leitung⁹. Der frühere Text wurde zwar lückenlos beibehalten. Tscharner fügte jedoch den einzelnen Paragraphen Bemerkungen bei, die von großem Verständnis für die bündnerische Rechtsentwicklung Zeugnis ablegen. Oft sollten diese Anmerkungen nicht nur Beifügungen zum Text sein, sondern denselben abändern und widerlegen. Letzteres ist besonders der Fall hinsichtlich der Regelung der Gerichtsstände, der Jurisdiktionsverhältnisse in den einzelnen Gegenden des Kantons und der Ausdehnung des richterlichen Eingreifens in den Gang der Verhandlungen¹⁰.

3. Der erste Anstoß zur Reform der Zivilgerichtsordnung wurde durch die *Vorschläge aus Misox und Calanca* gegeben. Die Bestrebungen blieben jedoch erfolglos, da die Reform auf einer neuen Kantoneinteilung aufbauen sollte und diese von den Gemeinden abgelehnt wurde¹¹. Da eine Verbesserung dringend notwendig erschien, suchte man sie auf anderem Wege zu erreichen. Auf Antrag der Deputierten von Chur hin arbeitete die Standeskommission 1841 ein Gutachten aus, wonach das Appellationsgericht oder ein Ausschuß desselben als zweite Instanz in Streitigkeiten im Werte von 500 bis 1000 fl. urteilen sollte. Für Streitigkeiten im Werte von weniger als 500 fl. sollten die Appellationsinstanzen in den Gerichten und Hochgerichten beibehalten werden. Einige Mitglieder erklärten zwar während der Beratungen im Großen Rat, daß das Hauptübel der mangelhaften Justiz in der Besetzung der unteren Instanzen liege. Die Gerichtsgebiete müßten vergrößert werden. Der Antrag sei nur für die Reichen, die größere Händel auszutragen hätten. Den Armen sei damit nicht geholfen. Die Mehrheit indessen sah ein, daß eine Verbesserung in den unteren Instanzen vorderhand nicht möglich war, und erklärte sich mit dem Antrag einverstanden¹². Zur Durchführung dieses Beschlusses hätte es aber der Revision einiger Verfassungsartikel bedurft. Wie wir gesehen haben, war eine solche zurzeit noch nicht möglich¹³. So blieb es einstweilen beim alten.

⁹ Vorwort S. XV.

¹⁰ Vorwort S. XI und XII.

¹¹ Vgl. oben S. 278 f.

¹² Gr. R. Prot. 11. Juni 1840 (S. 125), 22. Juni 1841 (S. 28) und 23. Juni 1841 (S. 32).

¹³ Vgl. oben S. 279 f.

II. Die Vorbereitung der Neuorganisation durch Teilgesetze

1. Der Verfassungsentwurf des Reformvereins vom Jahre 1846 schlug die Einteilung des Kantons in Bezirke und Kreise vor und wollte diese als neue Gerichtssprengel einführen¹. Die Standeskommission hielt in den Verfassungsberatungen vom Frühjahr 1848 diese Reform noch für zu weitgehend und wollte beim Vorschlag vom Jahre 1841 betreffend Einsetzung eines Oberappellationsgerichtsausschusses als zweite Instanz bleiben². Darauf wurde aber von einem Mitglied angetragen, im Sinne des Verfassungsentwurfes vorzugehen und die Bezirksgerichte als zweite Instanzen einzuführen³. Dieser Antrag fand Unterstützung, und es wurde dem Großen Rat am 7. März 1848 ein Gesetzesvorschlag über Bildung der Bezirksgerichte und deren Geschäftskreis eingereicht. Der Vorschlag wurde genehmigt und erhielt als Verfassungsgesetz in den Mehren mit 46 gegen 20 Stimmen das qualifizierte Mehr⁴. Damit war der erste Schritt zur Neuordnung der Zivilgerichtsorganisation getan.

Jeder der 14 Bezirke wählte ein aus sieben Mitgliedern bestehendes Bezirksgericht auf die Dauer von drei Jahren (Art. 3). Da die Bezirke für eine direkte Wahl der Richter zu groß waren, sah man nach dem Vorbild der Zehn Gerichte und der ennetbergischen Talschaften die Wahl durch ein Wahlkollegium vor (Art. 4)⁵. Die Richter sind nach Ablauf der Amtsdauer immer wieder wählbar (Art. 6).

Die Kompetenzen des Bezirksgerichtes sind folgende: Es be-

¹ Planta, P. C., Mein Lebensbild S. 148 f. ² Vgl. oben S. 288.

³ Prot. d. St. K. 25. Februar 1848 (S. 62 ff).

⁴ Gr. R. Prot. 17. März 1848 (S. 18) und 20. Juni 1848 (S. 52).

⁵ Die Wahl geht folgendermaßen vor sich: Am letzten Sonntag im Mai versammelt sich jede Gemeinde und bezeichnet frei aus allen stimmfähigen Bürgern auf je 100 Einwohner (und bei Bruchteilen auf je über 50) einen Wahlmann auf drei Jahre. Sämtliche Wahlmänner des Bezirks kommen am nächstfolgenden Sonntag am Hauptort zusammen, bezeichnen unter der Leitung des Ältesten unter ihnen einen Präsidenten und Aktuar und nehmen sodann durch offenes absolutes Stimmenmehr frei aus allen im Bezirk angesessenen stimmfähigen Kantonsbürgern die Wahl des Bezirksgerichtes vor. In gleicher Weise

urteilt in zweiter und letzter Instanz alle Vorfragen über Appellabilität an seine Behörde, Zivilprozesse im Wert von 100 bis 1000 fl. und Injurienstreitsachen mit Ausnahme der Preßinjurien, bezüglich derer es bei den Bestimmungen des Gesetzes von 1838 zu verbleiben hat, wonach das Appellationsgericht zweite Instanz ist (13). Bei allen Appellationen ist dasjenige Bezirksgericht zuständig, in dessen Bezirk sich das Gericht befindet, gegen dessen Urteil appelliert wird (14). Der letzte Artikel bestimmt: „Durch gegenwärtiges Gesetz werden alle zwischen den ersten Instanzen und dem Oberappellationsgericht bestehenden Mittelinstanzen aufgehoben. Dagegen verbleiben die dermaligen ersten Instanzen unverändert“ (17). Aufgehoben

werden sieben Stellvertreter gewählt, und alle, welche wenigstens drei Stimmen gehabt haben, werden im Protokoll als außerordentliche Stellvertreter verzeichnet (Art. 4). Der Präsident wird durch offenes absolutes Mehr aus den Richtern erwählt. Bei Einstehen der Stimmen entscheidet das Los (Art. 5).

Gemäß Beschluß vom 8. November 1848 wurde, gestützt auf die Erfahrungen, die bei der ersten Bezirksrichterwahl gemacht worden waren, festgesetzt, daß diese von nun an durch geheime Abstimmung mit absolutem Mehr zu erfolgen habe (Abschied 11. November 1848 und Gr. R. Prot. 8. November 1848 (S. 132).

Im Jahre 1863 erklärte es der Große Rat für statthaft, daß der Präsident und Aktuar des Wohlkollegiums unter der Leitung des Bezirksgerichtspräsidenten bestellt werden (Gr. R. Prot. 20. Juni 1863 S. 79).

Gleichzeitig wurde angeregt, die Seelenzahl zur Wahl der Wahlmänner herabzusetzen, weil es Gemeinden gab, die nicht 50 Einwohner hatten. Der Antrag wurde aber abgelehnt. 1866 griff Foffa die Frage wieder auf und schlug vor, daß solche kleine Gemeinden einen eigenen Wahlmann stellen oder sich zum Zweck der Wahl an die Nachbargemeinde anschließen sollen (Gr. R. Prot. 14. Juni 1866 S. 50). Infolge dieses Antrages kam es 1867 zu einer Revision des Gesetzes über Bildung und Geschäftskreis der Bezirksgerichte. Es wurde festgesetzt, daß Gemeinden unter 50 Einwohnern sich zur Wahl an die Nachbargemeinde anschließen dürfen (Gr. R. Prot. 5. Juni 1867 S. 14 und A. S. 4. Bd. 1880 S. 439).

Wiederholt wurde seither angeregt, auch für die Bezirksgerichte die direkte Volkswahl einzuführen, doch ohne Erfolg (Gr. R. Prot. 23. Juni 1869 S. 60, 30. Mai 1914 S. 197, 26. November 1915 S. 351 und 21. November 1940 S. 78). Diese indirekte Wahlart besteht noch heute.

wurden also alle Appellationsinstanzen in den Gerichten und Hochgerichten, wie z. B. das Appellationsgericht Oberhalbstein, sowie auch das Oberbundsgericht. In den Übergangsbestimmungen zu diesem Gesetz wurde festgesetzt, daß es mit dem 1. September 1848 in Kraft trete. Die Amtstätigkeit der Bezirksgerichte begann am 1. Januar 1849⁶.

Im Herbst des gleichen Jahres wurde vom Großen Rat ein Bezirksgerichtsreglement angenommen, das einige Hauptgrundsätze des Verfahrens vor den Bezirksgerichten festlegte⁷. Im Gegensatz zu den Bestimmungen der Oberappellationsgerichtsordnung und den Gerichtsgebräuchen in den Gerichten und Hochgerichten wird festgesetzt, daß das Verfahren mündlich sei⁸. Jeder Partei werden zwei Vorträge und die Abfassung schriftlicher Rechtssätze in Form von motivierten Urteilsanträgen gestattet (15). Der Grundsatz der *reformatio in pejus*, der schon seit 1816 in den Organisationsgesetzen des Oberappellationsgerichtes ausgesprochen war, wird in das Bezirksgerichtsreglement aufgenommen (16). Die Mehrheit der Kommission wollte den Rekurs gegen Urteile des Bezirksgerichtes zulassen, indem sie der Ansicht war, daß „dieses den Parteien verfassungsmäßig zustehende Recht nicht ausnahmsweise entzogen werden könne“. Die Mehrheit des Rates befürchtete aber, daß durch die Zulassung des Rekurses die erhofften Vorteile vereitelt würden, und beschloß mit dem Hinweis darauf, daß auch gegen Urteile des Oberappellationsgerichtes kein Rekurs zulässig sei, für die Bezirksgerichte dieselbe Ordnung einzuführen (18).

2. Nachdem noch 1848 das Gesetz über die Vermittlungsämter erlassen worden war⁹, ging man im Jahre 1850 in der Reorganisation des Gerichtswesens einen Schritt weiter. Durch die Annahme des Gesetzes über die Neueinteilung des Kantons waren die Gerichte und Hochgerichte abgeschafft worden. Man

⁶ Gr. R. Prot. 23. Juni 1848 (S. 62).

⁷ Gr. R. Prot. 11. November 1848 (S. 153). — Die Expertenkommission zur Behandlung des Gutachtens bestand aus folgenden Mitgliedern: Bundesstatthalter Friedrich Wassali, P. L. Steiner, M. Franz, Landammann Joh. Camenisch und Dr. jur. Franz Schenardi (Gr. R. Prot. 31. Oktober 1848 S. 68).

⁸ Vgl. oben S. 286 Anm. 1.

⁹ Vgl. oben S. 167.

mußte daher auch für die erstinstanzlichen Zivilgerichte eine neue Organisation aufstellen. Die sachliche Zuständigkeit der neuen Gerichtsinstanzen wurde in einem „Gesetz über die Kompetenzen der verschiedenen Gerichtsbehörden in Zivilsachen“¹⁰ geordnet. Als neue Zivilgerichtsinstanzen werden der Vermittler, die Kreisgerichte und deren Ausschüsse eingeführt. Der Vermittler beurteilt Zivilstreitigkeiten bis 10 fl. ohne Weiterzug (Art. 1). Der Kreisgerichtsausschuß, bestehend aus drei Mitgliedern, ist für Streitigkeiten von 10 bis 30 fl. zuständig. Es ist kein Weiterzug gestattet (2). Das Kreisgericht beurteilt unweiterzöglich Streitigkeiten von 30 bis 100 fl. und mit Weiterzug an das Bezirksgericht solche von 100 bis 1000 fl. (Art. 3). Dem Bezirksgericht wird die unweiterzügliche Beurteilung der Streitigkeiten von 100 bis 1000 fl. übertragen, während es Streitfälle mit höherem Streitwert in erster Instanz behandelt (4). Dem Oberappellationsgericht wurde seine bisherige Kompetenz belassen.

Auch für die Kreis- und Bezirksgerichte als erstinstanzliche Zivilgerichte mußten nun einige wegleitende Grundsätze für das Verfahren aufgestellt werden. Dies geschah in einem „Provisorischen Regulativ für das Verfahren vor Kreis- und Bezirksgerichten bei der Behandlung erstinstanzlicher Zivilfälle“ vom Jahre 1851¹¹. In nicht appellablen Fällen findet vor Kreisgericht ein mündliches Verfahren statt, in appellablen Fällen hingegen ein mündliches Verfahren mit artikuliertem, schriftlichem Rechtssatz. Dem Ermessen des Bezirksgerichtes bleibt es überlassen, in besonders wichtigen Fällen die schriftliche Instruktion der Prozesse anzuordnen. Auch in diesen Fällen soll aber der Schriftenwechsel nicht weiter als bis zur Duplik ausgedehnt werden (§ 5). Im übrigen hat sich das Verfahren nach den am Sitzungsort bestehenden Statuten und konstanten Übungen zu richten (8). Die Bezirks- und die Kreisgerichte haben folgende

¹⁰ Gr. R. Prot. 28. Oktober 1850 (S. 71 und S. 181). — Annahme durch die Gemeinden mit 45 gegen 27 Stimmen (Gr. R. Prot. 9. Oktober 1850 S. 193).

¹¹ Gr. R. Prot. 18. Juni 1851 (S. 22). — Kommission: Landrichter à Marca, Bürgermeister J. A. Sprecher, Bundesstatthalter J. A. Casparis (Gr. R. Prot. 8. Juli 1851 S. 153).

Gesetze anzuwenden: zunächst die Kantonsgesetze und in Ermangelung solcher diejenigen Gesetze und Übungen, nach welchen der Fall vor Einsetzung der Bezirksgerichte als erste Instanzen und vor Aufstellung der Kreisgerichte hätte entschieden werden müssen (9).

3. Da die Kreise die Nachfolger der Gerichtsgemeinden waren, konnte man zur Vornahme der Kreiswahlen die alten Landsgemeinden der Gerichte, wo sie üblich waren, beibehalten. Im Gesetz über die Kreiswahlen vom 23. Juni 1852¹² wurde bestimmt, daß die Wahlen in öffentlichen Kreisversammlungen vorgenommen werden sollen (§ 1). Diese finden jeweilen am zweiten Sonntag des Monats Mai statt und werden vom Landammann (Kreispräsidenten) einberufen und geleitet (§ 2). Hinsichtlich der Zeit der Landsgemeinde gingen Wünsche „wilderer“ Gegenden ein, den Tag später, „milderer“ hingegen, ihn früher abhalten zu dürfen. Der Große Rat entschied sich aber für einen bestimmten Tag aus der Überlegung heraus, daß dies dazu beitragen werde, im Volk das politische Selbstgefühl und ein lebendiges Interesse für den Fortschritt und die politische Entwicklung zu wecken und zu nähren. Es wird den Kreisen überlassen, die Wahl in offener oder geheimer Abstimmung vorzunehmen (§ 4). Die Wahlen in offener Abstimmung finden auf freie Vorschläge hin statt, wobei das Los die Reihenfolge bestimmt, in welcher die Vorschläge zur Abstimmung zu gelangen haben (§ 5). Ergibt sich bei der geheimen Wahl keine absolute Mehrheit, so bleiben nur die drei Kandidaten, welche am meisten Stimmen auf sich vereinigen, in der Wahl. Kommt wieder keine absolute Mehrheit zustande, so bleiben noch zwei Kandidaten in der Wahl. Sollten beim dritten Wahlgang die Stimmen einstehen, so entscheidet das Los (§ 7)¹³.

¹² Gr. R. Prot. 13. Juni 1842 (S. 53).

¹³ Im Jahre 1874 wurde das Kreiswahlgesetz revidiert. Die Wahlen wurden auf den ersten Maisonntag festgelegt. Hinsichtlich der Wahlart wurde den Kreisen die größtmögliche Freiheit eingeräumt. Sie können die Wahlen in Kreisversammlungen oder gemeindeweise vornehmen und in beiden Fällen bestimmen, ob in offener oder geheimer Abstimmung gewählt werden soll. Es steht ihnen auch frei, die Wahl ohne Wahlversammlung mittels der Wahlurne vorzunehmen, und zwar

III. Die Zivilgerichtsorganisation der Zivilprozeßordnung 1854

In der Zeit, als durch die oben genannten Gesetze die Zivilgerichtsreform allmählich durchgeführt wurde, war man daran, eine einheitliche Zivilprozeßordnung für den Kanton Graubünden auszuarbeiten. Als Redaktor für dieses Gesetzeswerk bestellte der Kleine Rat im Jahre 1848 den späteren Nationalrat Joh. Andreas Sprecher¹. Der fertige Entwurf wurde durch eine Vorberatungskommission, bestehend aus Regierungsrat P. C. Planta, Ständerat G. Salis und Bundesstatthalter J. U. Könz, geprüft. Am 21. November 1854 referierte P. C. Planta im Großen Rat über die Ergebnisse der Kommissionsberatungen. Nach kurzen Beratungen nahm der Rat den Entwurf als „Gesetz über das Verfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten“ an². Am 1. März 1855 trat es in Kraft³. Damit wurden die Oberappellationsgerichtsordnung von 1835, sowie die auf den Zivilprozeß bezüglichen Gesetze aus den Jahren 1848 bis 1852, welche mit dem neuen Gesetz in Widerspruch standen, aufgehoben⁴.

1. Im wesentlichen blieb die Organisation der Zivilgerichte gleich wie nach dem Gesetz von 1851⁵. Die Kompetenzen

in gemeindeweiser Abstimmung oder einer solchen für den ganzen Kreis (A. S. n. F. 4. Bd. S. 75).

Bestrebungen in den zwanziger und dreißiger Jahren dieses Jahrhunderts nach Einführung des Skrutiniums, vor allem aber des Verhältniswahlsystems, blieben erfolglos. Diesbezügliche Vorlagen wurden 1937 und 1947 in der Volksabstimmung verworfen (Gr. R. Prot. 20. November 1936 S. 63 und Amtsblatt 1947 Nr. 10 S. 234).

¹ G. Ber. d. Kl. R. 1849.

² Gr. R. Prot. 21. November 1854 (S. 153). Text im Gr. R. Prot. 1854 S. 193 ff. Vgl. Schurter-Fritzsche a. a. O. II. Bd. 1 S. 500.

³ ZPO Art. 289.

⁴ ZPO Art. 288.

⁵ Die Organisationsbestimmungen der Gerichte finden sich in der Verfassung Art. 30 ff, die Kompetenznormen in der ZPO Art. 5–12.

Organisation und Kompetenzen sind danach wie folgt geordnet:

1. Vermittler: unweiterzöglich bis 20 Fr. Jeder Kreis bestellt einen

der untern Instanzen wurden aber durchwegs etwas erweitert. Das Gesetz kennt vier erstinstanzliche Zivilgerichte, den Vermittler, den Kreisgerichtsausschuß, das Kreisgericht und das Bezirksgericht. Letzteres ist zugleich auch Appellationshof für Streitigkeiten, welche erstinstanzlich vom Kreisgericht beurteilt werden. Lediglich als Berufungsinstanz amtet das Kantonsgericht.

Als Einzelrichter wurde der Vermittler eingesetzt, dem aber nur eine sehr bescheidene unweiterzügliche Entscheidungsbefugnis eingeräumt wurde (bis 20 Fr.). Damit doch nicht wegen der geringsten Streitfälle das ganze siebenköpfige Kreisgericht einberufen werden mußte, wurde einem Ausschuß von drei Mitgliedern dieses Gerichtes die Beurteilung von Bagatellfällen im Werte von 20 bis 50 Fr. übertragen. Das Kreisgericht wurde für Streitigkeiten von 50 bis 200 Fr. zuständig erklärt. Es hatte diese Fälle unweiterzüglich zu entscheiden. So konnten also Zivilstreitigkeiten bis zum Streitwert von 200 Fr. in keinem Fall weitergezogen werden. Wenn man bedenkt, daß nach der alten Ordnung in einzelnen Gerichten schon von 50 fl. an appelliert werden konnte⁶, so darf diese Einrichtung als ein erheblicher

oder zwei Vermittler nebst Stellvertreter für eine Amtsdauer von zwei Jahren.

2. Kreisgerichtsausschuß: unweiterzüglich von 20–50 Fr. Er besteht aus drei Mitgliedern des Kreisgerichtes.
3. Kreisgericht: unweiterzüglich von 50 bis 200 Fr., mit Weiterzug ans Bezirksgericht von 200 bis 1500 Fr. und Injuriensachen mit Ausnahme der Preßinjurien. Mit Weiterzug ans Kantonsgericht Preßinjurien. Es besteht aus sieben Mitgliedern. Wahl nach Gesetz 1852/1874. Amtsdauer zwei Jahre.
4. Bezirksgericht: in zweiter Instanz unweiterzüglich von 200 bis 1500 Fr., Injuriensachen mit Ausnahme der Preßinjurien. In erster Instanz mit Weiterzug ans Kantonsgericht über 1500 Fr. Es besteht aus sieben Mitgliedern. Wahl nach Gesetz 1848. Amtsdauer drei Jahre.
5. Kantonsgericht: in zweiter und letzter Instanz über 1500 Fr. und Preßinjurien. Es besteht wie bisher aus dem Präsidenten und acht Richtern. Amtsdauer drei Jahre.

⁶ Vgl. z. B. Gericht Schams, oben S. 50.

Fortschritt im Sinne einer Vereinfachung des Rechtsganges bezeichnet werden. Andererseits war man bestrebt, größere Rechtssicherheit dadurch zu gewähren, daß man die Möglichkeit des Weiterzuges erweiterte⁷. Dies geschah durch die Einsetzung der Bezirksgerichte als Berufungsinstanzen gegen erstinstanzliche Kreisurteile in Streitigkeiten von 200 bis 1500 Fr. Diese Gerichte schienen hiezu geeignet, weil durch die größeren Gerichtsprengel mehr Gewähr für eine gute Richterauswahl gegeben war. Die Vorteile gegenüber dem Kantonsgericht bestanden vor allem darin, daß es für die Parteien weniger beschwerlich war, an den Gerichtsort zu gelangen, und daß das Verfahren der geringeren Anzahl der Richter wegen nicht so kostspielig war. Streitigkeiten über 1500 Fr. entschied das Bezirksgericht mit Weiterzug an das Kantonsgericht.

2. Auch in der Regelung der Rechtsmittel wurde auf das Bestehende aufgebaut. Appellation kann nur mehr gegen erstinstanzliche Haupturteile, nicht mehr, wie nach den Organisationsgesetzen des Oberappellationsgerichtes und des Oberbundsgerichtes, auch gegen Beiurteile ergriffen werden (ZPO Art. 250 ff). Erläuterung (260 ff) und Offenrecht (270 ff) werden aus den bestehenden Gesetzen übernommen. Die übrigen Rechtsmittel wurden aus den früheren Justizbeschwerden an den Kleinen Rat hergeleitet und im wesentlichen in der Form in die Zivilprozeßordnung aufgenommen, wie sie das Rekursgesetz vom Jahre 1850 umgestaltet hatte⁸. Es blieb bei der Entlastung des Kleinen Rates, die dadurch herbeigeführt worden war, daß die sogenannten „eigentlichen Rekurse“ der Appellationsinstanz zur Entscheidung zugewiesen wurden⁹.

⁷ Der Weiterzug ans Obergericht war bis jetzt erst von 1000 fl. an gestattet.

⁸ Vgl. oben S. 249.

⁹ Man verstand darunter den gerichtlichen Weiterzug in allen Fällen, „wo es sich nicht um die materielle Begründetheit eines Hauptentscheidendes, sondern um die Anfechtung richterlicher Verfügungen, Maßnahmen oder Unterlassungen handelt, welche auf das Haupturteil einen unpräjudizierlichen Einfluß haben können.“ Namentlich konnte gegen alle Beiurteile der Rekurs ergriffen werden. Der Rekurs

Die Kompetenz des Kleinen Rates als Ziviljustizbehörde wurde in ähnlicher Weise umschrieben, wie es schon durch das Gesetz von 1850 geschehen war. In zwei Fällen kann der Kleine Rat angerufen werden: 1. bei Justizverweigerung: „Beschwerden wegen verweigerter, verzögerter oder auch mißbrauchter Justiz können jederzeit bei dem Kleinen Rat eingelegt werden, welcher nach Einvernahme der betreffenden Gerichtsstelle, wie einer allfällig beteiligten Gegenpart, und in besonders dringenden Fällen auch ohne eine solche durch entsprechende Weisungen, Dekrete oder sonstige Maßnahmen dafür zu sorgen hat, daß niemand rechtlos bleibe, und daß durch den Justizgang keine verfassungs- oder gesetzwidrigen Übergriffe verübt werden“ (225)¹⁰, und 2. bei streitigem Gerichtsstand (226)¹¹.

2. Kapitel. Die Revision der Zivilprozeßordnung von 1871

Schon bald nach dem Inkrafttreten im Jahre 1855 zeigte die neue Zivilprozeßordnung in der Praxis ihre Schattenseiten. Die geringen Kompetenzen der ersten Instanzen und die große Ausdehnung der Appellationsmöglichkeit wurden als erhebliche Nachteile empfunden. Daher erteilte der Große Rat am 21. Juni 1864 auf Anregung der Vorberatungskommission hin dem Kleinen Rat den Auftrag, eine Revision der Zivilprozeßordnung, der Gantordnung und des Gesetzes über Sequester, Arrest und Intimationen anzuordnen¹. Am 18. Juni 1867 wurde der Auftrag auf eine Reorganisation der gesamten Justizpflege ausgedehnt². Ständerat P. C. Planta arbeitete den Entwurf der neuen Zivil-

war nur in appellablen Fällen, und nur solange der Fall bei der Appellationsinstanz noch nicht anhängig gemacht worden war, zulässig (235 ff). Vgl. Rekursgesetz 1850 § 3 ff.

¹⁰ Vgl. Rekursgesetz 1850 § 1.

¹¹ Vgl. Rekursgesetz 1850 § 2. Vgl. auch KV Art. 24 und KlGO 1854 Art. 17 lit. b, wonach der Kleine Rat wie unter der alten Verfassung für die Vollziehung von Zivil- und Kriminalurteilen besorgt ist.

¹ Gr. R. Prot. 11. Juni 1864 (S. 63).

² Gr. R. Prot. 18. Juni 1867 (S. 61).

prozeßordnung aus³. Am 20. Juni 1871 nahm das Volk mit 5202 gegen 4520 Stimmen das revidierte Gesetz an⁴.

Die Hauptneuerungen des Gesetzes betreffen das Gerichtsverfahren, indem statt des rein mündlichen ein gemischtes Verfahren eingeführt wurde⁵. Daß aber auch die Gerichtsorganisation revisionsbedürftig war, zeigen die zahlreichen Vorschläge im Zusammenhang mit den Beratungen über eine Neueinteilung des Kantons⁶. Der Nachteil der vielen kleinen Gerichtskreise war allgemein anerkannt. Da man aber mit der Neueinteilung des Kantons auf so große Schwierigkeiten stieß und der Große Rat bezüglich dieser Frage Nichteintreten beschlossen hatte⁷, war zum vornherein keine Aussicht auf eine erfolgreiche Reform der Ziviljustiz vorhanden.

Es fehlte freilich nicht an einsichtsvollen Männern, die auch ohne eine Neueinteilung des Kantons eine durchgreifende Änderung in der Gerichtsorganisation vorzunehmen beabsichtigten. In diesem Zusammenhang ist vor allem auf die Vorschläge von Dr. C. Hilty hinzuweisen, der im Jahre 1869 den Entwurf zur neuen Zivilprozeßordnung einer kritischen Würdigung unterwarf⁸. Er stellte Grundsätze auf, nach welchen eine Revision vorgenommen werden könnte, wobei besonders die Forderungen hinsichtlich einer Umgestaltung der Gerichtsorganisation beachtenswert sind⁹. Er macht den Vorschlag, die Kreisgerichte ganz zu beseitigen und die Justizpflege in erster Instanz den Bezirksgerichten bzw. ihren Ausschüssen zu übertragen. Als Einzel-

³ Gr. R. Prot. 18. November 1869 (S. 17 II). — Die Vorberatungskommission bestand aus Ständerat P. C. Planta, Nationalrat G. Salis, Ständerat R. Peterelli, Regierungsrat Wassali und Ständerat Oswald (Botschaften 1933 S. 386). — An der letzten Umarbeitung des Entwurfes war P. C. Planta nicht mehr beteiligt. Sie wurde durch eine Kommission, bestehend aus Ständerat Peterelli, Nationalrat Gadmer und Toggenburg, Regierungsrat R. Salis und Erziehungsrat Olgiati vorgenommen (Gr. R. Prot. 29. November 1869 S. 45 II und Botschaften 1933 S. 387, sowie Gr. R. Prot. 14. Juni 1870 S. 28).

⁴ Gr. R. Prot. 20. Juni 1871 (S. 77).

⁵ Vgl. Botschaft 1933 S. 388.

⁶ Vgl. oben S. 283.

⁷ Vgl. oben S. 283 f.

⁸ Hilty, C., a. a. O.

⁹ Hilty, C. a. a. O. S. 8 f und 26 ff.

richter schlägt er den Bezirksgerichtspräsidenten vor und möchte ihm eine Entscheidungskompetenz bis zu 100 Fr. einräumen. Es sind dies Forderungen, die zum Teil anlässlich der Revision der Zivilprozeßordnung von 1908 berücksichtigt wurden (Ausschaltung der Kreise als Zivilgerichte), zum Teil aber heute noch gestellt werden (Einzelrichter). — Auch in der Standeskommission und im Großen Rat kam es zu ähnlichen Anregungen¹⁰. Man befürchtete aber im Rat, daß irgendein Vorstoß in dieser Hinsicht die Annahme des Gesetzes ernstlich gefährden könnte, und begnügte sich daher mit einer Erhöhung der Kompetenzen der unteren Instanzen¹¹. Dem Einzelrichter gegenüber war man immer noch sehr mißtrauisch. Man erhöhte seine Kompetenz trotz Anträgen, welche auf 50 Fr. gingen, nur auf 30 Fr. Die Kompetenzen des Kreisgerichtes und seines Ausschusses zur unweiterzüglichen Beurteilung von Zivilstreitigkeiten wurden hingegen erheblich erweitert. Der Ausschuß ist zuständig von 30 bis 150 Fr. (bisher von 20 bis 50 Fr.) und das Kreisgericht von 150 bis 500 Fr. (bisher 50 bis 200 Fr.). Mit Vorbehalt des Weiterzugs an das Bezirksgericht entscheidet das Kreisgericht Streitigkeiten von 500 bis 1500 Fr. Für diese Streitfälle ist das Bezirksgericht zweite und letzte Instanz, während es Streitigkeiten von höherem Streitwert in erster Instanz unter Vorbehalt des Weiterzugs an das Kantonsgericht beurteilt.

Das Rechtsmittelsystem wurde in seinen Grundzügen aus dem Gesetz von 1854 übernommen, aber erheblich ausgebaut und komplizierter gestaltet¹². Aus der alten Zivilprozeßordnung übernommen wurden die Erläuterung (279 ff), das Offenrecht (285 ff) und die Appellation (263 ff). Der sogenannte Rekurs, welcher vor 1854 eigentlicher Rekurs genannt worden war, wurde ebenfalls beibehalten (257 ff)¹³. Als neues Rechtsmittel wird die Beschwerde gegen Präsidialverfügungen an das Gesamtgericht eingeführt (256).

¹⁰ Prot. d. St. K. 24. März 1868 (S. 9 ff).

¹¹ ZPO 1871 8–13.

¹² ZPO 1871 245 ff.

¹³ Vgl. oben S. 250. — Er kann gegen erstinstanzliche Gerichtsbeschlüsse und Beurteile jeder Art bei der zweiten Instanz eingelegt werden, jedoch nur dann, wenn gegen das Haupturteil Berufung er-

Die Befugnisse des Kleinen Rates als Zivilrekursbehörde wurden erheblich erweitert und näher umschrieben. Beibehalten wurden die schon seit der Mediationszeit dem Kleinen Rat zustehenden Kompetenzen als Rekursinstanz bei Beschwerden wegen Verzögerung und Verweigerung der Justiz und bei solchen, die den Gerichtsstand betreffen. Die Gerichtsstandsbeschwerde ist ohne Vertröstung an den Kleinen Rat zu richten (247). Sie kann erhoben werden, wenn das inkompetente Zivilforum angerufen wurde¹⁴, oder wenn eine Streitsache, die nicht zivilrechtlicher Natur ist, vor den Zivilrichter gebracht wird¹⁵. – Die Beschwerde wegen Verweigerung und Verzögerung der Justiz wurde dahin erweitert, daß jetzt auch Mißbrauch der Justiz als Beschwerdegrund genannt wird. Das Gesetz läßt diesen Rekurs in drei Fällen zu: a) wegen Justizverweigerung oder -verzögerung, d. h. wegen Weigerung der richterlichen Beamten und Behörden, Recht zu halten, und wegen ihrer Saumseligkeit in der Erfüllung der ihnen gesetzlich obliegenden Pflichten¹⁶; b) wegen Überschreitung der den Zivilgerichten und den richterlichen Beamten zukommenden Befugnisse¹⁷; und c) wegen Verletzung der Bundes- oder Kantonsverfassung oder von Konkordaten und Staatsverträgen¹⁸. – Neu eingeführt wurde unter dem Namen „Kassation“ eine eigentliche Nichtigkeitsbeschwerde an den

klärt wird (257). Eine selbständige Beschwerdeführung wird ausnahmsweise gestattet:

- a. bei Rekursen, welche die Entscheidungsbefugnis des Gerichts hinsichtlich des Wertbetrages, und
- b. bei solchen, welche die Zulassung des Eides betreffen.

¹⁴ Beispiel bei Caflisch, Kommentar S. 182.

¹⁵ Auf Grund dieser Kompetenz entscheidet der Kleine Rat die vielen Gerichtsstandsreurse, die besonders dazu beigetragen haben, in der Unterscheidung zwischen zivil- und öffentlichrechtlicher Streitsache einigermaßen Klarheit herbeizuführen (vgl. z. B. R. Pr. 380, 389, 403).

¹⁶ Danach kann also wegen formeller Rechtsverweigerung rekuriert werden.

¹⁷ Es handelt sich hier um Kompetenzanmaßung des Zivilrichters (z. B. er verfährt in einem Zivilprozeß nach dem Prinzip der Officialmaxime wie ein Strafrichter).

¹⁸ Mittels dieser „staatsrechtlichen Beschwerde“ kann auch materielle Rechtsverweigerung geltend gemacht werden.

Kleinen Rat (276 f). Dieses Rechtsmittel kann ergriffen werden : a) gegen jedes endgültig erlassene Haupturteil, wenn entweder eine Partei nicht angehört, beziehungsweise nicht vorgeladen, oder von dem Gerichte ultra petitum entschieden wurde ; b) gegen Kontumazurteile, die von unweiterzöglich (erst- und letztinstanzlich) entscheidenden Gerichtsbehörden erlassen wurden, wegen Nichtbeachtung der für das Kontumazialverfahren geltenden Vorschriften¹⁹.

Aus den obigen Ausführungen ist zu ersehen, daß dem Kleinen Rat durch die Zivilprozeßordnung von 1871 wieder eine äußerst wichtige Stellung als Ziviljustizbehörde eingeräumt wurde. Es kann daher nicht verwundern, daß sich recht bald wieder der alte Übelstand in bezug auf die Überlastung der Regierungsbehörde zeigte, wie er schon vor 1854 da war.

II. Abschnitt. Von 1871 zur geltenden Ordnung.

Die Zivilgerichtsorganisation, welche durch das Gesetz von 1871 im wesentlichen in ihrer alten Form beibehalten worden war, wurde schon bald nach Inkrafttreten der Zivilprozeßordnung als unzuweckmäßig empfunden. Es wurden Klagen laut über eine arge Verschleppung der Prozesse¹. Da Streitigkeiten mit kleinstem Streitwert schon vor ein Kollegialgericht gebracht

¹⁹ Auch die Kassation gestattet die Anfechtung eines endgültig erlassenen Haupturteils wegen materieller Rechtsverweigerung. Sie ist auch gegen kantonsgerichtliche Haupturteile zulässig.

Außer den obgenannten richterlichen Befugnissen übertrug die Zivilprozeßordnung 1871 dem Kleinen Rat noch die Entscheidungskompetenz über folgende Beschwerden: 307: Beschwerden, die sich auf die Nichtvollziehung oder auf die Vollziehbarkeit von Urteilen beziehen (Es ist dies eine Wiederholung der Bestimmungen in KV 1854 Art. 24 und KlGO 1854 Art. 17 lit. b. Gleiche Bestimmungen finden sich in KV 1880 Art. 7 und 1893 Art. 34, sowie KlGO 1873 Art. 17 b, 1881 Art. 16 b und 1893 Art. 25 Ziffer 6).

88: Beschwerden im Sühneverfahren als Anwendungsfall von ZPO 244 ff.

¹ Gr. R. Prot. 13. Juni 1876 (S. 65). — Im Jahre 1876 waren noch Prozesse pendent, welche unter der alten Zivilprozeßordnung eingeleitet worden waren.

werden mußten, war es dem Minderbemittelten fast unmöglich, sein Recht vor Gericht zu suchen². Die 39 Kreisgerichte konnten oft nicht mit geeigneten Männern besetzt werden, weil die einzelnen Gerichtssprengel zu klein waren³. Das Kantonsgericht war mit seinen neun Mitgliedern ein zu schwerfälliger und zu teurer Apparat⁴. Der Kleine Rat endlich war mit Justizrekursen überlastet, so daß die Rechtspflege und die Verwaltungstätigkeit darunter litten⁵.

Aus diesen Mängeln ergaben sich die Gesichtspunkte, nach welchen die im Jahre 1896 durch die Justiz- und Polizeikommission angeregte Revision der Zivilprozeßordnung und Zivilgerichtsorganisation an die Hand genommen wurde⁶. Mit Botschaft vom 28. Juni 1904 legte der Kleine Rat dem Großen Rat den Revisionsentwurf zur Zivilprozeßordnung vor, und im Herbst desselben Jahres begannen die Beratungen darüber im Großen Rat. Die Schlußabstimmung im Rat erfolgte im Jahre 1906, und am 1. Januar 1908 trat das revidierte Gesetz in Kraft⁷.

I. Die Erweiterung der Einzelrichterkompetenz¹

1. Bisher hatte das bündnerische Recht dem Vermittler als Einzelrichter nur eine Entscheidungskompetenz in Streitigkeiten

² Gr. R. Prot. 3. November 1804 (S. 21).

³ 19 Kreise stellten nur einen Deputierten zum Großen Rat, zählten also 1300 bis 1950 Einwohner. Ein Kreis (Safien) hatte nicht 1300 und Avers nicht einmal 650 Einwohner (Caflisch, Justizreform, S. 6).

⁴ Gr. R. Prot. 13. Juni 1876 (S. 62) und 21. Mai 1896 (S. 58).

⁵ Gr. R. Prot. 3. Februar 1880 (S. 105).

⁶ Gr. R. Prot. 21. Mai 1896 (S. 58). — Der Entwurf wurde durchberaten von einer Kommission, bestehend aus Nationalrat Dr. Schmid, Camenisch, Regierungsrat Conrad, Dr. Dedual, Fopp, Peterelli und Dr. Romedi. Referent war Dr. Schmid (Gr. R. Prot. 4. November 1904 S. 25 ff).

⁷ Gr. R. Prot. 8. November 1806 (S. 59 ff).

¹ Vgl. zum folgenden: Botschaft betr. Zivilprozeßordnung 28. Juni 1904; Gr. R. Prot. 3., 4., 5. November 1904 (S. 21 ff) und 7., 8. November 1904 (S. 71 ff), 8. November 1906 (S. 59), 13. November 1906 (S. 142).

im Werte bis 30 Fr. eingeräumt, weshalb dieser Institution keine größere Bedeutung zukam. Die Revisionskommission war sich darin einig, daß eine wohlfeilere und raschere Rechtsprechung in Streitigkeiten von kleinerem Streitwert am besten durch eine Erweiterung der Kompetenz des Einzelrichters erreicht werden könnte. Da eine solche Kompetenzerweiterung eigentlich der Einführung des Einzelrichters (mit bedeutenderen Befugnissen) in Graubünden gleichkam, drehte sich die Diskussion im Großen Rat zunächst um die grundsätzliche Frage der Zweckmäßigkeit dieser Einrichtung überhaupt. Gegen den Einzelrichter wurde besonders angeführt, daß der Gedanke ein monarchischer, kein republikanischer und deshalb auch für unser Volk kein verständlicher sei. Ein Kollegium von Richtern biete größere Gewähr für eine gute und unparteiische Rechtsprechung als ein einzelner Richter. Wenn vom Bagatellrichter gesprochen werde, so müsse daran erinnert werden, daß Streitbeträge von z. B. 150 Fr. für einfache Leute durchaus keine Kleinigkeit seien, und daß die Parteien dieselben auch nicht als solche behandelt wissen wollen. Bei der Mehrzahl der Ratsmitglieder fand aber ein Einzelrichter mit vermehrten Kompetenzen Anerkennung. Es wurde betont, daß man sich bei Schaffung einer guten und billigen Rechtsprechung nicht durch den rein äußerlichen Gesichtspunkt „demokratisch oder nicht“ leiten lassen dürfe. Wesentlich sei einzig die Frage, ob die Einrichtung im Interesse der Parteien liege und der Erzielung einer raschen und billigen Rechtsprechung diene. Diesen Anforderungen entspreche der Einzelrichter. Daß ein Kollegium besser urteile als ein Einzelrichter, könne nicht als Regel aufgestellt werden. Im Gegenteil stehe fest, daß ein Richter, der die Verantwortung allein zu tragen habe, sich derselben besser bewußt sei als der einzelne Richter des Kollegiums, und daß er seiner Aufgabe demzufolge gewissenhafter obliegen werde. Er werde mindestens so gut urteilen wie das Kollegialgericht, und zudem billiger und rascher arbeiten.

2. Über die Frage, wer Einzelrichter sein solle, gingen schon die Ansichten des Kleinen Rates und der Kommission auseinander. Jener wollte dem Kreispräsidenten, diese dem Vermittler eine unweiterzügliche Entscheidungsbefugnis bis

150 Fr. einräumen. Dazu kamen aus dem Großen Rat noch die Vorschläge, den Bezirksgerichtspräsidenten als Einzelrichter bis 500 Fr. zu bezeichnen, oder zwei Einzelrichter, einen im Bezirk und einen im Kreis, aufzustellen.

Für den Vermittler als Einzelrichter sprach vor allem die bestehende Ordnung. Es wurde auch angeführt, daß für das Vermittleramt meistens Männer gewählt würden, die schon eine längere richterliche Erfahrung hinter sich hätten. – Die Anhänger des Kreispräsidenten als Einzelrichter, besonders der Kleine Rat, wiesen darauf hin, daß der Kreispräsident schon jetzt einzelrichterliche Kompetenzen in recht weitem Umfang ausübe, z. B. als Amtsbefehlsrichter und als Einzelrichter in Betreibungs- und Konkursachen. Er stehe mitten im Rechtsleben und habe Gelegenheit, durch die vielen andern richterlichen Aufgaben, welche ihm übertragen seien, sich Erfahrungen zu sammeln. Von anderer Seite wurde dem Kreispräsidenten aber gerade die Erfahrung in Zivilsachen abgesprochen. Erfahrungsgemäß würden zu diesem Amt jeweiligen jüngere Männer gewählt, in erster Linie mit Rücksicht auf ihre Fähigkeit für die Verwaltung und ihre Qualifikation als Abgeordnete in den Großen Rat. Auf dem Gebiet der Ziviljustiz müßten sie aber erst Erfahrungen sammeln. „Denn der richtige Zivilrichter wird, auch wenn er über eine gute Bildung verfügt, doch erst in der Schule der Erfahrung gebildet.“ Diese Schule sei aber bei den Kreispräsidenten eine kurze, weil in diesem Amt allzu oft Wechsel eintrete. – Einig war man sich darüber, daß alle die angeführten Einwendungen hinsichtlich des Bezirksgerichtspräsidenten nicht gemacht werden können². Er hat mehr richterliche Erfahrung als der Vermittler oder Kreispräsident, bleibt, wie die Erfahrung zeigt, länger im Amt, steht den Parteien ferner als ein Kreisbeamter und steht infolgedessen unabhängiger da. Gegen den Bezirksgerichtspräsidenten als Einzelrichter sprach einzig die Tradition und der Umstand, daß die Parteien mit diesen unbedeutenden Angelegenheiten nicht gerne den gewöhnlich ferne wohnenden Präsidenten des Bezirksgerichtes aufsuchen. – Der Antrag, zwei Einzelrichter aufzustellen, einen im Kreis und einen

² Damit kam man auf den Vorschlag von Hilty von 1869 zurück (vgl. oben S. 298).

im Bezirk, wollte besonders diesen letzteren Bedenken Rechnung tragen, indem nach diesem Vorschlag die kleinen Streitigkeiten (bis 150 Fr.) nach wie vor im Kreis beurteilt würden, für Streitfälle bis 300 Fr. aber der Bezirksgerichtspräsident zuständig erklärt werden sollte.

In der Abstimmung im Jahre 1904 wurde dieser letztere Vorschlag mit großer Mehrheit angenommen. Als Einzelrichter im Kreis war der Kreispräsident vorgesehen worden. Erst anlässlich der zweiten Lesung im Jahre 1906 wurden gegen diese Neuerung Bedenken geäußert. Man sah darin eine Gefahr für die Abstimmung. Trotzdem allgemein anerkannt wurde, daß gerade die Erweiterung der Kompetenzen des Einzelrichters einen Eckstein der Revision darstelle, fand man sich im Großen Rat damit ab, den Bezirksgerichtspräsidenten als Einzelrichter zu streichen und an seine Stelle den Bezirksgerichtsausschuß treten zu lassen. Die ganze Revision erschöpfte sich somit in der Kompetenzerweiterung des Vermittlers von 30 auf 150 Fr.

II. Die Ausschaltung der Kreisgerichte als Zivilgerichtsinstanzen

Die vielen und zu kleinen Gerichtskreise waren vor allem ein Grund dafür, daß die Ziviljustizpflege so viel zu wünschen übrig ließ. Man hatte aber eingesehen, daß eine Neueinteilung des Kantons nur schwerlich Anklang finden würde und mit großen Schwierigkeiten verbunden wäre¹. Wie konnte nun dasselbe Ziel – eine Vergrößerung der Gerichtskreise – ohne die einschneidende Maßnahme einer Beseitigung oder Verschmelzung der Kreise erreicht werden? Die Kommission nahm den Vorschlag, den Hilty schon im Jahre 1869 gemacht hatte², wieder auf und beantragte, den Kreisgerichten die Zivilgerichtsbarkeit zu nehmen und sie auf die Bezirksgerichte zu übertragen³. Es wurde geltend gemacht, daß diese Gerichte mit tüchtigeren und unabhängigeren Männern besetzt werden könnten. Wohl seien die

¹ Vgl. oben S. 277f.

² Vgl. oben S. 298; Caflisch, Justizreform, S. 13.

³ Gr. R. Prot. 3. November 1904 (S. 17).

Kreise historische Gebilde, und man hange daran. Historische Erinnerungen könnten aber nur wegen ihres geschichtlichen Charakters der Forderung nach einer guten Rechtsprechung nicht standhalten. Übrigens hätten die Kreise in bezug auf die Zivilgerichtsbarkeit nicht viel abzugeben. Die Gerichte der kleineren Kreise hätten während einer Amtsdauer nur einen bis zwei Zivilfälle zu behandeln, was auch beweise, daß die Richter mit der Behandlung dieser wenigen Fälle nicht viel Erfahrung sammeln konnten⁴.

Obschon der Entwurf des Kleinen Rates diese Neuerung nicht vorgesehen hatte und auch im Rat dagegen Stimmen laut wurden, nahm der Große Rat im Jahre 1904 den Antrag der Kommission mit großer Mehrheit an⁵. Danach sollte der Bezirksgerichtspräsident Einzelrichter bis 300 Fr. sein. Dem Bezirksgerichtsausschuß wurde die unweiterzügliche Kompetenz von 300 bis 600 Fr. und dem Bezirksgericht eine solche von 600 bis 1500 Fr. übertragen. Durch die Ausschaltung des Bezirksgerichtspräsidenten als Einzelrichter in der zweiten Lesung im Jahre 1906 wurden dessen Kompetenzen auf den Bezirksgerichtsausschuß übertragen⁶. Damit waren die 39 Zivilgerichtssprengel auf 14 reduziert worden.

III. Die Herabsetzung der Mitgliederzahl der Gerichte

Die Kreis- und Bezirksgerichte hatten bis jetzt sieben Mitglieder, während das Kantonsgericht noch immer, wie früher das Oberappellationsgericht (seit 1814), aus neun Mitgliedern bestand¹. Es war schwer, in den untern Instanzen die Gerichte mit fähigen Männern zu besetzen. Aber auch hinsichtlich des Kantonsgerichtes wurde die große Mitgliederzahl als Nachteil empfunden. Besonders war es nicht leicht, das Gericht in der gesetzlichen Stärke einzuberufen. Öfters erschienen die Rich-

⁴ Gr. R. Prot. 4. November 1904 (S. 25 ff).

⁵ Gr. R. Prot. 8. November 1904 (S. 78 ff).

⁶ Gr. R. Prot. 8. November 1906 (S. 59 ff).

¹ Vgl. KV 1893 und oben S. 295.

ter nicht zu den Sitzungen, und es mußte auf die ordentlichen oder außerordentlichen Stellvertreter zurückgegriffen werden². Außerdem war eine Ergänzung des Gerichtes auch daher schwierig, weil die Kantonsrichter häufig auch den untern Instanzen als Mitglieder angehörten und daher gegebenenfalls in Ausstand zu treten hatten. Vor allem aber war das Kantonsgericht eine viel zu kostspielige und zu schwerfällige Institution³. Daher wurde durch eine Verfassungsrevision, welche gleichzeitig mit der Revision der Zivilprozeßordnung vorgenommen wurde, die Mitgliederzahl aller Gerichte auf fünf herabgesetzt⁴. Damit war die Möglichkeit einer besseren Auswahl und einer angemesseneren Entschädigung der Richter gegeben.

IV. Die Entlastung des Kleinen Rates als Ziviljustizbehörde und die Einführung der Nichtigkeitsbeschwerde an den Kantonsgerichtsausschuß

1. Die Zivilprozeßordnung von 1871 hatte dem Kleinen Rat bedeutende Kompetenzen als Ziviljustizbehörde übertragen¹. Es ist daher nicht verwunderlich, daß bald Klagen laut wurden über die Überlastung der Regierung, wie sie schon in den Amtsberichten des Kleinen Rates von 1803 bis 1854 immer wiederkehren. Schon im Jahre 1836 und später noch mehrmals war die Übertragung der Justizrekurse auf eine besondere Rekurskommission vorgesehen worden. Doch den Gemeinden widerstrebte es, auf diese Weise neue Beamten zu schaffen. Man scheute vor allem die damit verbundenen Kosten².

Anläßlich der Verfassungsberatungen vom Jahre 1880 suchte man erneut nach einer Lösung dieses Problems³. Als geeignete

² Gr. R. Prot. 13. Juni 1876 (S. 62).

³ Gr. R. Prot. 21. Mai 1896 (S. 58) (Bem. der J. u. P. Komm.).

⁴ Gr. R. Prot. 15., 16. November 1904 (S. 202 f); vgl. rev. Art. 48, 49 und 50 der Kantonsverfassung.

¹ Vgl. oben S. 300.

² Vgl. oben S. 248 f.

³ Gr. R. Prot. 27. Januar 1880 (S. 65).

Behörde zur Behandlung der Justizrekurse erschien dem Großen Rat der Kantonsgerichtsausschuß. Er ließ daher diese Frage durch eine Spezialkommission behandeln und begutachten. Ständerat Peterelli erstattete dem Großen Rat namens der Kommission Bericht. Er führte im wesentlichen folgendes aus: Die Ausscheidung der Kompetenzen des Kleinen Rates im Justizwesen von denen des Obergerichtsausschusses seien in der Weise getroffen worden, daß die Oberaufsicht über die Rechtspflege im allgemeinen, über gehörige Bestellung der richterlichen Behörden gemäß den Gesetzesvorschriften und ferner über Vollziehung von Urteilen außerkantonaler schweizerischer Gerichte und solcher des Auslandes, sowie auch die Entscheidung über die Frage der gerichtlichen Natur von Rekursen Aufgabe der Regierung bleiben solle. Dem Ausschuß des Kantonsgerichtes aber fiel die Beurteilung wegen Verweigerung, Verzögerung oder Mißbrauch der Justiz zu, sowie die Behandlung von Kassationsbeschwerden gegen Haupturteile in Zivilfällen und solchen Kriminalfällen, die von den Kreisgerichten behandelt werden⁴. Bei der Beratung dieses Vorschlages begegneten sich verschiedene Ansichten. Es wurden zunächst ernstliche Bedenken hinsichtlich der Zweckmäßigkeit und grundsätzlichen Statthaftigkeit der Anträge im allgemeinen vorgebracht. „Bei dem anerkannten Grundsatz, daß der Regierung die Oberaufsicht über die Rechtspflege in allen Beziehungen obliege, sei gerade die Kompetenz zur Entscheidung der eigentlichen Justizrekurse als ein wesentliches Attribut derselben anzusehen. Durch Entziehung dieser Kompetenz würde die Regierung an Bedeu-

⁴ Es wurde folgender Wortlaut des Art. 50 KV vorgeschlagen: „Aus der Mitte des Kantonsgerichtes ernennt diese Behörde einen Ausschuß von drei Mitgliedern und drei Stellvertretern, welchen nebst den bereits durch gesetzliche Bestimmungen zugewiesenen Kompetenzen auch noch die Entscheidung von Rekursen über Justizverweigerung, Justizmißbrauch und Verzögerung, sowie Cassationsbeschwerden gegen Haupturteile in Zivilsachen und gegen das von den Kreisgerichten in Kriminalfällen beobachtete Verfahren zu endgültiger Entscheidung zugewiesen wird. — Das Nähere bestimmt das Gesetz, welchem es vorbehalten bleibt, dem kantonsgerichtlichen Ausschuß auch die Behandlung und Entscheidung weiterer Rekurse aus dem Gebiete der Rechtspflege und des Steuerwesens zu übertragen.“

tung und Ansehen verlieren. In einem fast permanenten Gerichtsausschuß entstände neben ihr eine Behörde, die sich gleichsam als zweite Regierung qualifizieren würde, so daß die Verfassung mit dieser Bestimmung statt der beabsichtigten Stärkung eine Schwächung der Regierung zur Folge hätte.“ Ferner wurde im Kommissionsantrag eine grundsätzliche Ausscheidung der Kompetenzen zwischen dem Kleinen Rat und dem Ausschuß vermißt. Allgemein war man der Ansicht, daß nur die eigentlichen Ziviljustizrekurse, keine Verwaltungsrekurse, dem Kleinen Rat abgenommen werden sollten. Zur Behandlung solcher Rekurse seien aber anderwärts eigene Kassationsinstanzen eingeführt worden, und es frage sich, ob nicht auch in unserm Kanton eine solche Behörde aufgestellt werden sollte. Besonders aber der Kostenpunkt bereitete dem Rat Schwierigkeiten, da der Kommissionsantrag notwendig zu einer fixen Besoldung des Präsidenten des Ausschusses geführt hätte. Aus diesen Gründen begnügte man sich mit einem Zusatz zum Artikel 32 KV, der von den Befugnissen des Kleinen Rates handelte. Der Zusatz lautete wie folgt: „Der Gesetzgebung bleibt es vorbehalten, einzelne Rekursmaterien dem Ausschuß des Kantonsgerichtes zu überweisen.“⁵ Dieser Zusatz wurde auch in die Kantonsverfassung von 1893 aufgenommen⁶, doch er war bis zum Jahre 1907 bloßes Programm geblieben⁷. Wohl wurde bei Gelegenheit festgestellt, daß die großen Kompetenzen des Kleinen Rates als Ziviljustizbehörde von Nachteil seien, und es wurde auch Abhilfe verlangt⁸. Man schenkte aber solchen Anträgen kein Ge-

⁵ Gr. R. Prot. 3. Februar 1880 (S. 105 ff).

⁶ A. S. n. F. 5. Bd. 1897 S. 394.

⁷ Der revidierte Art. 34 enthält den Zusatz nicht mehr.

⁸ So bemerkt z. B. anläßlich der Revision der KIGO 1893 ein Ratsmitglied zu Art. 25 Ziffer 6, daß hinsichtlich der Kompetenz des Kleinen Rates als Kassationsbehörde Remedur geschaffen werden müsse. Wenn nämlich der Kleine Rat, welcher kaum jemals nur aus Juristen bestehen werde, befugt sein soll, die Urteile von Gesamtgerichten zu kassieren, so sei dies eine zu weit gehende Kompetenz.

In dieser Richtung geht auch ein Vorschlag von Caflisch aus dem Jahre 1899. Er beantragt, alle Justizrekurse und -beschwerden, die bisher vom Kleinen Rat behandelt wurden, dem Kantonsgerichtsausschuß zu übertragen, einmal weil dies eine Forderung der Gewalten-

hör. Vielmehr wurde die richterliche Kompetenz des Kleinen Rates im Jahre 1891 durch das EG zum SchKG noch erheblich erweitert, indem der Kleine Rat als Aufsichtsbehörde bezeichnet wurde⁹. Er ist demnach zuständig zur Beurteilung der betriebsrechtlichen Beschwerde.

2. Die Revision der Zivilprozeßordnung gab dazu Anlaß, auch diese Frage wieder einer einläßlichen Prüfung zu unterwerfen. Schon der Entwurf des Kleinen Rates sah ein stark vereinfachtes Rechtsmittelsystem vor, wodurch der Kleine Rat weitgehend entlastet worden wäre. Die an den Kleinen Rat zu richtenden Kassations- und Gerichtsstandsbeschwerden sollten wegfallen. Von den übrigen Rechtsmitteln wurden die Beschwerde, welche die Entscheidungsbefugnis des Gerichtes hinsichtlich des Wertbetrages betrifft, und die Rekurse gegen Beurteile gestrichen. Als neues Rechtsmittel neben der Appellation wurde die Nichtigkeitsbeschwerde gegen unweiterzügliche Entscheide vorgesehen. Die Kommission setzte es durch, daß auch die Beschwerden wegen materieller Rechtsverweigerung (ZPO 1871 Art. 244) dem Kantonsgerichtsausschuß zur Beurteilung übertragen wurden¹⁰.

Das Rechtsmittelsystem, welches in das Gesetz aufgenommen wurde, verteilt die Kompetenzen folgendermaßen¹¹:

Das Kantonsgericht ist Berufungsinstanz gegen folgende erstinstanzlichen Entscheide des Bezirksgerichtes: a) Hauptentscheide, b) Entscheide betreffend die Zuständigkeit, c) Urteile in Kontumazfällen. Diese Appellation ist modifiziert in dem Sinne, daß sie einige der früheren Beschwerden

trennung sei, wodurch der Kleine Rat für die immer bedeutsamer werdende kantonale Verwaltung mehr Zeit gewinnen würde, sodann weil die Beurteilung der Justizrekurse durch ein juristisch gebildetes und eingeübtes Richterkollegium überhaupt angezeigt erscheine. Aus den gleichen Gründen befürwortet er auch die Übertragung der Kompetenzen des Kleinen Rates in Schuldbetreibungs- und Konkursachen an den Kantonsgerichtsausschuß (Caflich, Justizreform, S. 10 ff).

⁹ A. S. n. F. 5. Bd. 1897 S. 363 Art. 6, 8.

¹⁰ Gr. R. Prot. 3. November 1904 (S. 17 ff) III, 14. November 1904 (S. 173), 15. November 1904 (S. 202), 8. November 1906 (S. 59 ff) IV.

¹¹ Näheres über die Rechtsmittel: Caflich, Carl, Die Rechtsmittel im bündnerischen Zivilprozeß, Chur 1929.

in sich aufgenommen hat. So wurde die Beschwerde betreffend Entscheidungsbefugnis mit Rücksicht auf den Wertbetrag, soweit sie nicht in die Kompetenz des Kantonsgerichtsausschusses fällt, durch die Appellation ersetzt. Die Rekurse gegen Beurteile gingen ebenfalls in der Appellation auf¹².

Der Kantonsgerichtsausschuß behandelt Beschwerden gegen Endurteile, Entscheide betreffend die Zuständigkeit und Kontumazurteile des Vermittlers, des Bezirksgerichtsausschusses und des Bezirksgerichtes, sofern es ohne Weiterzug urteilt¹³. Diese sogenannte Nichtigkeitsbeschwerde, welche nur in nicht appellablen Fällen zugelassen wird, tritt an die Stelle der Beschwerden wegen materieller Rechtsverweigerung an den Kleinen Rat und der früheren Kassationsbeschwerde¹⁴.

Dem Kleinen Rat bleibt noch übrig die Behandlung der Beschwerden wegen Verweigerung¹⁵ und Verzögerung¹⁶ der Justiz, also wegen formeller Rechtsverweigerung¹⁷. Durch die Rekurspraxis¹⁸ erklärte sich aber der Kleine Rat unter bestimmten Voraussetzungen auch zur Behandlung von Beschwerden wegen materieller Rechtsverweigerung zuständig. Auf Grund von Art. 34 KV tritt der Kleine Rat auf Beschwerden wegen

¹² Die selbständige Beschwerde konnte gestrichen werden, weil die Kompetenzentscheide den Haupturteilen gleichgestellt wurden und der Parteieid abgeschafft worden war (vgl. oben S. 299 Anm. 13).

¹³ Die gleiche Beschwerde ist auch gegen Entscheide des Kreispräsidenten in Rechtsöffnungssachen zulässig.

¹⁴ Gr. R. Prot. 8. November 1906 (S. 59 ff); Botschaften 11. April 1905 S. 13 ff. — Die materielle Rechtsverweigerung hinsichtlich kantonsgerichtlicher Urteile kann vor Bundesgericht geltend gemacht werden. Vgl. Bezzola, a. a. O. S. 17 ff.

¹⁵ Es handelt sich um die Weigerung der richterlichen Beamten, Recht zu halten (R. Pr. 2521). Eine solche Weigerung liegt z. B. vor, wenn eine Amtsstelle den Entscheid einer Oberbehörde in ähnlicher Sache abwartet, obschon es sich um einen Fall handelt, der innert einer bestimmten Frist erledigt werden muß (R. Pr. 267).

¹⁶ Saumseligkeit der richterlichen Beamten in Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten (R. Pr. 2521).

¹⁷ Landesbericht 1914 S. 33; R. Pr. 2694, 2701, 2710, 2711, 3794, 3795, 3796, 5041; GVP III 26, 71, 138; vgl. Bezzola, a. a. O. S. 14 f.

¹⁸ R. Pr. 1908, 1909, 1910, 2618, 2693 ff, 3795, 3797, 4199, 4200.

materieller Rechtsverweigerung (willkürlicher Rechtsanwendung) ein, wenn dem Rekurrenten kein anderes Rechtsmittel zur Verfügung steht und ein solches nach dem Willen des Gesetzgebers nicht ausdrücklich ausgeschlossen sein sollte. Der Kleine Rat ist aber nur in besonders schwerwiegenden Fällen eingeschritten¹⁹.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die ZPO - Revision von 1907 einen großen Fortschritt in der Zivilgerichtsorganisation gebracht hat. Wenn auch die Institution des Einzelrichters noch nicht in wünschbarem Maße durchgedrungen ist, so haben andererseits doch die Ausschaltung der Kreisgerichte als Zivilgerichte und die Herabsetzung der Richterzahl erhebliche Verbesserungen in der Gerichtsorganisation herbeigeführt. Mit der Einführung des neuen Rechtsmittelsystems ist zudem ein erster Schritt in der Richtung getan worden, den Kleinen Rat als Rekursbehörde in Zivilsachen zu entlasten und dem Prinzip der Gewaltentrennung zum Durchbruch zu verhelfen.

¹⁹ Vgl. Bezzola, a. a. O. S. 15. — Anwendungsfälle bei Caflisch, Rechtsmittel, S. 79 f.

Außer den genannten hat der Kleine Rat folgende Beschwerden zu entscheiden: 1. Beschwerden im Sühneverfahren (87 und 88), wenn vom Kreispräsidenten keine Abhilfe getroffen wird (Caflisch, Rechtsmittel, S. 81). 2. Beschwerden im Exekutivverfahren (284 und KV 24) (Beschwerden, die sich auf die Nichtvollziehung oder die Vollziehbarkeit von Urteilen beziehen). Vgl. Caflisch, Rechtsmittel, S. 81. 3. Beschwerden wegen Verweigerung des Armenrechtes (54-). Caflisch, Rechtsmittel, S. 83.

Als weitere Beschwerden, die nicht an den Kleinen Rat zu richten sind, führt die Zivilprozeßordnung an: 1. Beschwerden im Befehlsverfahren Art. 294 an den Bezirksgerichtsausschuß (vgl. Caflisch, Rechtsmittel, S. 82 f). 2. Beschwerden gegen Präsidialverfügungen Art. 244 an das Gesamtgericht (Caflisch, Rechtsmittel, S. 84).

III. Abschnitt.

Bestrebungen nach Revision der Zivilgerichtsorganisation

1. Kapitel

Bestrebungen nach Revision der Zivilprozeßordnung seit 1908¹

I. Das Ziel der Revision von 1908 war, eine gute, rasche und billige Zivilrechtsprechung zu schaffen. Dieses ist indessen nur zum Teil erreicht worden. Schon wenige Jahre nach Inkrafttreten des revidierten Gesetzes machte die Geschäftsprüfungskommission auf bedeutende Mängel aufmerksam. Sie wies besonders auf das umständliche Verfahren vor dem Einzelrichter und die hohen Kosten vor Bezirksgericht hin². Seit dem Jahre 1916 strebten verschiedene Motionen die Revision einzelner Punkte der Zivilprozeßordnung und des Verfahrens an. Eine Motion Gamser von 1916 verlangte die Einführung gewerblicher Schiedsgerichte oder eine wesentliche Vereinfachung, Verbilligung und Beschleunigung des Verfahrens vor dem Einzelrichter in sogenannten Bagatellsachen³. Im Jahre 1919 wurde die Revision des Kostentarifs und die Herausnahme desselben aus der Zivilprozeßordnung postuliert⁴. Der Große Rat entsprach den beiden Motionen, indem er dem Volk im Jahre 1920 einen Vorschlag auf Partialrevision der Zivilprozeßordnung vorlegte. Neben der Revision des Kostentarifs war darin die Erhöhung der Einzelrichterkompetenz auf 300 Fr. vorgesehen. Das Volk aber sprach sich gegen eine Revision aus⁵. Bald nach der Verwerfung der Revisionsvorlage wurde die Frage im Großen Rat erneut

¹ Teilweise revidiert wurde die Zivilprozeßordnung von 1908 durch die Verordnung betreffend Ineinklangsetzung der Zivilprozeßordnung mit dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 24. November 1915 und durch die Herausnahme des Kostentarifs aus der Zivilprozeßordnung und Übertragung der Kompetenz zum Erlaß der Tarifordnung an den Großen Rat, 30. Mai 1942.

² Gr. R. Prot. 6. November 1911 (S. 5) und 22. Mai 1912 (S. 32).

³ 30. November 1916 (S. 127).

⁴ Motion Disch 23. Mai 1919 (S. 38).

⁵ Gr. R. Prot. 20. November 1920 (S. 158).

aufgeworfen. Eine Motion Ottinger verlangte die Einführung gewerblicher Schiedsgerichte⁶, und die Motionen Danuser und Senti griffen die Revisionspunkte von 1920 wieder auf. Hinsichtlich der Kompetenz des Einzelrichters wurde verlangt, daß als zweiter Einzelrichter für Beträge von 300 bis 600 Fr. der Bezirksgerichtspräsident bezeichnet werde⁷. Auf Grund einer kleinrätlichen Botschaft, die sich eingehend mit dem Gerichtswesen in Graubünden befaßte⁸, erteilte der Große Rat 1926 dem Kleinen Rat die Ermächtigung, über die Frage der Reorganisation des Gerichtswesens und des zivilprozessualen Verfahrens durch einen oder mehrere Fachleute ein Gutachten und bezügliche Gesetzesentwürfe beförderlichst ausarbeiten zu lassen. In Ausführung dieses Beschlusses wählte der Kleine Rat eine Kommission⁹, welche in zwei Sitzungen im Jahre 1927 die allgemeinen Gesichtspunkte, die bei der Ausarbeitung des Entwurfes wegleitend sein sollten, umschrieb. Nach den Weisungen dieser Kommission arbeitete Dr. Willi einen Entwurf aus. Dieser wurde in den Jahren 1929 und 1930 in der Kommission durchberaten und im Mai 1930 als Kommissionsentwurf dem Kleinen Rat übergeben. Verschiedene interessierte Kreise nahmen zum Entwurf Stellung, so der bündnerische Anwaltstag 1927, die Juristenvereinigung Davos und die Konferenz der Bezirksgerichtspräsidenten 1931. Im Verlauf des Jahres 1931 wurde der Entwurf im Sinne der gemachten Vorschläge und Anregungen abgeändert und 1932 der bereinigte Entwurf dem Justiz- und Polizeidepartement abgeliefert¹⁰. Es erfolgten nun in großen Zeitabständen die Beratungen im Großen Rat. 1934 fand die Ein-

⁶ Gr. R. Prot. 26. Mai 1924 (S. 91).

⁷ Gr. R. Prot. 16. Nov. 1925 (S. 5) und 26. Nov. 1925 (S. 154).

⁸ Botschaft betr. Reorganisation des Gerichtswesens und die Revision der Zivilprozeßordnung 11. November 1926.

⁹ Sie setzte sich zusammen aus Kantonsgerichtspräsident Dr. J. Schmid, Kantonsrichter Dr. L. Salis, Marschlins, a. Regierungsrat Dr. G. Willi, Chur, Bezirksgerichtspräsident Th. Dorta, Samaden, Dr. H. Casparis, Rechtsanwalt, Chur, Nationalrat Dr. Canova, Chur. Ex officio nahm an den Beratungen teil Regierungsrat Dr. J. Vieli.

¹⁰ Vgl. Botsch. 14. November 1933 betr. Revision der Zivilprozeßordnung und Reorganisation des Gerichtswesens Heft 7 S. 381 ff.

tretensverhandlung und in den Jahren 1935 bis 1937 die erste Lesung statt. Weiter ist man jedoch in dieser Gesetzgebungsarbeit nicht gekommen¹¹.

II. Hinsichtlich der Gerichtsorganisation wurden folgende Änderungen vorgesehen:

1. Vor allem sollte die Institution des Einzelrichters ausgebaut werden¹². Schon anlässlich der Revisionsberatungen von 1904 bis 1906 war beantragt worden, den Bezirksgerichtspräsidenten als Einzelrichter zu bezeichnen¹³. Der Jahresbericht des Handels- und Industrie-Vereins Chur von 1915 enthält einen Entwurf zu einer Handelsschiedsgerichtsordnung und befaßt sich außerdem sehr eingehend mit der Zivilprozeßgesetzgebung im allgemeinen¹⁴. Es wird darin u. a. die Schaffung ständiger Bezirkspräsidenten und Bezirksgerichtsschreiber verlangt. Der Bezirksgerichtspräsident soll Einzelrichter werden, da der einzige Grund, welcher in den Revisionsberatungen gegen diese Einrichtung angeführt worden war, die großen Entfernungen im Bezirk, infolge der guten Verkehrsverhältnisse nicht mehr besteht. Zur Verkleinerung der Entfernung des Wohnsitzes des Gerichtspräsidenten von den Parteien könnten Audienztage an geeigneten Orten im Bezirk eingeführt werden. Eine Kompetenzerhöhung wurde nicht verlangt, doch sollten dem Gerichtspräsidenten mehrere Amtsbefugnisse des Kreispräsidenten (z. B. als Amtsbefehlsrichter, Rechtsöffnungsrichter) übertragen werden¹⁵. Der Entwurf 1933 schlug den Bezirksgerichtspräsidenten als zweiten Einzelrichter neben dem Vermittler zur Beurteilung von Streitigkeiten im Wert von 150 bis 500 Fr. vor¹⁶. Bestimmend für diesen Revisionsvorschlag waren die guten Erfahrungen, welche mit dem Einzelrichtersystem in andern Kantonen ge-

¹¹ Gr. R. Prot. 23. Mai 1941 (S. 42). Nach Ansicht des Vorstehers des Justiz- und Polizeidepartements, Dr. Albrecht, scheint die ZPO-Revision beim Volk wenig Aussicht auf Erfolg zu haben.

¹² Vgl. oben S. 302 f.

¹³ Vgl. oben S. 304.

¹⁴ Der Verfasser ist Handelssekretär Dr. Brügger.

¹⁵ Jahresbericht 1915 S. 16 und 19 ff.

¹⁶ Entwurf 1933 Art. 6.

macht worden waren¹⁷, und die unverhältnismäßig hohen Kosten vor den Kollegialgerichten in unserm Kanton¹⁸. Über die Höhe der Einzelrichterkompetenz führt die Botschaft 1933 aus: „Wenn man bedenkt, daß 150 Fr. vom Jahre 1908 heute mindestens 300 Fr. bedeuten, so ist der Schritt, den wir im Entwurfe vorsehen, noch als bescheiden zu bezeichnen.“¹⁹ Diesem Vorschlag gegenüber beantragte eine Kommissionsminderheit im Großen Rat die Erhöhung der Vermittlerkompetenz von 150 auf 300 Franken²⁰. Unterstützt wurde dieser Minderheitsantrag besonders durch die Bezirksgerichtspräsidenten, welche sich in ihrer Tagung von 1931 mit großer Mehrheit gegen den Antrag im Entwurf ausgesprochen hatten²¹. Auch einzelne Bezirksgerichte äußerten sich zum Entwurf in dem Sinne, daß sie eine Kompetenzzuweisung an den Bezirksgerichtspräsidenten als Einzelrichter nicht begrüßen würden²². Die Vermittler aber waren mit einer Erweiterung ihrer Kompetenz ohne weiteres einverstanden. Zur Begründung des Minderheitsantrages wurde vor allem angeführt, daß sich das Vermittleramt im Laufe der Jahre sehr gut eingelebt habe und daß im Volk Vertrauen zum Vermittler da sei. Gegen den Bezirksgerichtspräsidenten wurde eingewendet, daß durch dessen Bezeichnung als Einzelrichter keine Verbilligung des Verfahrens erreicht würde wegen der zum Teil großen Entfernungen. Der Große Rat ließ sich durch diese

¹⁷ Besonders im Wallis (ZPO 1919: Bezirksgerichtspräsident als Einzelrichter von 100 bis 2000 Fr.), Neuenburg (ZPO 1925), Tessin, Bern, Zürich (GV Art. 20) (vgl. Botsch. 1933 S. 401 und 410).

¹⁸ Nach Botsch. 1926 II lit. e betrug die durchschnittlichen Gerichtskosten vor Bezirksgericht und Ausschuß in den Jahren 1923 und 1924: bei drei Gerichten über 300 Fr., bei drei Gerichten 251 bis 500 Fr., bei drei Gerichten 250 Fr., bei zwei Gerichten 200 bis 249 Fr., bei zwei Gerichten 170 Fr. und bei einem Gericht 100 Fr.; durchschnittlich kostete ein Fall 240 Fr.

¹⁹ S. 411.

²⁰ Gr. R. Prot. 19. November 1935 (S. 12 ff). Nationalrat Vonmoos war Redner der Kommissionsminderheit.

²¹ Vgl. Protokoll der Bezirksgerichtskonferenz 3., 4. und 5. August 1931 (Staatsarchiv, Sig. III. 2. d.).

²² Vgl. Zusammenfassung der Anträge und Anregungen der Bezirksgerichte betr. die Revision der Zivilprozeßordnung (Staatsarchiv, Sig. III. 2. d.).

wenig stichhaltigen Gründe dazu bewegen, den Bezirksgerichtspräsidenten als Einzelrichter abzulehnen und mit großer Mehrheit dem Antrag der Kommissionsminderheit zuzustimmen²³. Damit war die Revision schon in einem ihrer wichtigsten Punkte gescheitert. Die Erhöhung der Vermittlerkompetenz bedeutete lediglich eine Angleichung an die veränderten Währungsverhältnisse. In Wirklichkeit wurde aber das Institut des Einzelrichters dadurch nicht ausgebaut. Gerade die bescheidene Erhöhung der Kompetenz des Vermittlers von seiten der Befürworter dieser Einrichtung beweist, daß das Institut des Einzelrichters auf dieser Grundlage nicht entwicklungsfähig ist, da der Vermittler als Einzelrichter mit größerer Kompetenz gar nicht geeignet ist.

2. Hinsichtlich der Kompetenzen der Kollegialgerichte wurde ursprünglich vom Gesetzesredaktor die Einführung des Zweiinstanzensystems vorgesehen. Streitfälle, die an das Bundesgericht weitergezogen werden können, sollten nur durch eine einzige kantonale Instanz, das Kantonsgericht, beurteilt werden²⁴. Dieser Vereinfachung der Kompetenzordnung gegenüber wurde indessen geltend gemacht, daß diese Regelung eine Gefahr für die Rechtssicherheit bedeute. Weil das Bundesgericht an den kantonalen Tatbestand gebunden ist, wäre eine Überprüfung der Tatfrage in wichtigen Streitfällen mit hohem Streitwert überhaupt ausgeschlossen²⁵. Der Entwurf von 1933 sah daher von dieser Neuerung ab und erhöhte die unweiterzügliche Entscheidungsbefugnis des Bezirksgerichtsausschusses von 600 auf 1500 Franken²⁶. In den Beratungen des Großen Rates wurde diese Summe auf 2000 Fr. erhöht²⁷. Alle Streitfälle, welche vor Bezirksgericht kommen, sollten aber an das Kantonsgericht weiterziehbar sein²⁸.

3. In bezug auf die Entlastung des Kleinen Rates hatte schon

²³ Vgl. Gr. R. Prot. 19. November 1935 (S. 12 ff).

²⁴ Prot. Nr. 1 der Kommission 15. Februar 1927: Wegweisungen für den Gesetzesredaktor.

²⁵ Protokoll der Bezirksgerichtspräsidentenkonferenz 1931 und Zusammenfassung der Anregungen der Bezirksgerichte.

²⁶ Entwurf 1933 Art. 6 und 7.

²⁷ Gr. R. Prot. 19. November 1935 (S. 12 ff), sub Ziffer 2.

²⁸ Entwurf 1933 Art. 7 und 8.

die Zivilprozeßordnung von 1908 durch die Einführung der Nichtigkeitsbeschwerde an den Kantonsgerichtsausschuß einen entscheidenden Schritt getan²⁹. Es zeigte sich aber bald das Bedürfnis, noch weitere Ziviljustizsachen dem Kleinen Rat abzunehmen und dem Kantonsgerichtsausschuß zu übertragen. Vor allem sollte dieser Aufsichtsbehörde und damit Beschwerdeinstanz in Schuldbetreibungs- und Konkursachen werden. Da dadurch der Kantonsgerichtsausschuß mit Arbeit überhäuft würde, wurde schon im Jahresbericht des Handels- und Industrie-Vereins Chur 1915 die Schaffung eines ständigen Kantonsgerichtsausschusses verlangt. Das Kantonsgericht ist aber nicht nur Beschwerde-, sondern auch Berufungsinstanz. Es wurde daher vorgeschlagen, den drei ständigen Richtern des Ausschusses oder der Rekurskammer vier Laienrichter zur Seite zu geben. Das Kantonsgericht sollte also aus sieben Mitgliedern bestehen. Als Stellvertreter sollten die Bezirksgerichtspräsidenten amten³⁰. Anlässlich der ZPO-Revision wurde auf diese Frage nicht näher eingetreten. Es war vor allem abzuwarten, ob man sich dazu entschließen werde, dem Ausschuß neue Kompetenzen zu übertragen³¹. Durch das EG zum StGB wurden ihm weitgehende Kompetenzen als Weiterzugsinstanz in Strafsachen eingeräumt³².

4. Im Zusammenhang mit der Neuordnung der Gerichtskompetenzen und des Verfahrens wurde auch wieder die Frage einer Neueinteilung des Kantons in Gerichtsbezirke aufgeworfen³³. Es wurde angeführt, daß es erst durch eine Vergrößerung der Gerichtsbezirke möglich sein werde, die Vorteile gewisser Neuerungen des Entwurfes richtig auszunützen. Insbesondere gelte dies für die Tätigkeit des Gerichtspräsidenten, welchem durch den Entwurf neben der umfassenden Kompetenz als Einzelrichter auch wichtige prozeßleitende Befugnisse im Ver-

²⁹ Vgl. oben S. 311.

³⁰ Jahresbericht des Handels- u. Industrievereins 1915 S. 15, 17 ff.

³¹ Botschaft 1933 S. 422.

³² Vgl. unten S. 349.

³³ Vgl. Zivilprozeßordnung für den Kanton Graubünden – Kommissionsentwurf Mai 1930 – Schlußbericht der Kommission. II. Ziff. 1.

fahren vor dem Bezirksgericht eingeräumt werden sollten³⁴. Bei der Lösung dieser Frage stieß man aber wieder auf große Schwierigkeiten, wie es schon im vorigen Jahrhundert der Fall gewesen war³⁵. Schon im Jahresbericht des Handels- und Industrie-Vereins Chur 1915 ist die Notwendigkeit einer Neuordnung erkannt worden, doch man sah ein, daß ein Postulat auf Reduktion der Bezirke kaum Aussicht auf Erfolg hätte. Daher wurde die Lösung vorgeschlagen, unter gegebenen Verhältnissen den nämlichen Gerichtspräsidenten und Aktuar für zwei Bezirke zu bezeichnen³⁶. Dieser Gedanke wurde vom Gesetzesredaktor im Jahre 1926 aufgenommen. Er machte den Vorschlag, unter Beibehaltung der jetzigen Bezirke (weil sie auch in anderer Hinsicht ihre Bedeutung haben) den Kanton in sechs Sprengel einzuteilen, von denen jeder einen Gerichtspräsidenten für alle in seinem Gebiet liegenden Bezirke haben sollte. Damit wäre die Möglichkeit geschaffen worden, durch Einführung eines ständigen Gerichtspräsidenten das Amt des Einzelrichters in berufene Hände zu legen, und zugleich hätten die Bezirksrichter, die nur wenig Übung in der Zivilrechtspflege haben, einen besonders sachkundigen Vorsitzenden erhalten. Dieser Vorschlag stieß jedoch beim Volk und in Anwaltskreisen auf äußerst heftigen Widerstand, so daß er fallen gelassen werden mußte³⁷. Man kam daher auf die alten, schon in den sechziger und siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts heftig diskutierten Vorschläge auf Vergrößerung der Bezirke zurück. Bei der Einteilung muß vor allem auf die geographischen Verhältnisse und die Bevölkerungszahl abgestellt werden. In gleicher Weise muß aber auch die Zahl der in einem Bezirk gewöhnlich vorkommenden Streit-

³⁴ Botsch. 1933 S. 425 f. — Die Kompetenzen des Bezirksgerichtsausschusses und des Bezirksgerichtes gehen auf den Gerichtspräsidenten über, wenn die Parteien es verlangen (10). Der Gerichtspräsident entscheidet über örtliche und sachliche Zuständigkeit des Gerichtes (137). Daneben stehen ihm viele Eingriffe im Verfahren zu (z. B. 142, 148, 237, 158, 148, 141, 144).

³⁵ Vgl. oben S. 277 f.

³⁶ Jahresbericht des Handels- und Industrievereins 1915 S. 20, 21.

³⁷ Vgl. Bündner Anwaltsverband, Diskussion über das Referat Willi 21. Mai 1927 (Staatsarchiv, Sig. III. 2. d.) und NBZ 1930 Nr. 196, 197, 199.

fälle ihre Berücksichtigung finden, da die Einwohnerzahl eines Bezirkes kein Gradmesser für die Arbeit seiner Richter ist³⁸. Die Botschaft 1932 enthält einen Vorschlag, nach welchem der Kanton in sechs resp. neun Bezirke eingeteilt werden sollte³⁹. Es wurde indessen keine Einigung darüber erzielt. Eine Vergrößerung der Bezirke schien aber in doppelter Hinsicht notwendig. Einmal sollten die Gerichtsmitglieder und besonders der Gerichtspräsident durch vermehrte richterliche Tätigkeit größere Übung in der Rechtsprechung erhalten. Dann würde die Auswahl an geeigneten Richtern größer, so daß unbedingt auch größere Gewähr für eine gute Rechtsprechung gegeben wäre. Die Botschaft zum Entwurf 1933 stellte daher in Aussicht, daß gleichzeitig mit der Zivilprozeßordnung auch ein Entwurf zu einer Einteilung des Kantons in Bezirke dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden soll⁴⁰. Da sich bei den Verhandlungen über diesen Gegenstand die alten Schwierigkeiten zeigten, be-

³⁸ Botschaft 1926. — Zahl der Prozesse vor Bezirksgericht und Ausschuß in den Jahren 1923 und 1924 (in Klammern Einwohnerzahl pro 1941):

Plessur (22 143)	93	Inn (6667)	18
Oberlandquart (16 617)	83	Heinzenberg (7526)	18
Oberengadin (9089)	47	Münstertal (1770)	7
Moesa (6253)	26	Imboden (6746)	5
Glenner (12 427)	25	Poschiavo (5448)	4
Unterlandquart (14 716)	23	Vorderrhein (8572)	4
Albula (7533)	19	Hinterrhein (2740)	2

³⁹ Die neuen Bezirke sollten sich folgendermaßen zusammensetzen:

1. die Bezirke Albula, Heinzenberg, Hinterrhein und Imboden (Einwohnerzahl 1930: 22 572; 1941: 24 545),
2. die Bezirke Bernina, Inn, Maloja und Münstertal (25 455/23 974),
3. die Bezirke Glenner und Vorderrhein (19 110/20 977),
4. der Bezirk Oberlandquart mit den Kreisen Schiers und Seewis (21 858/19 977),
5. der Bezirk Plessur mit den Kreisen Maienfeld und Fünf Dörfer (31 505/32 499),
6. Bezirk Moesa (5840/6253).

Bei Beibehaltung der Bezirke Münstertal, Bernina und Hinterrhein hätte man neun Bezirke erhalten (Botsch. 1932 Heft 3 betr. die Revision der Zivilprozeßordnung und der Gerichtsorganisation).

⁴⁰ Botsch. 1933 S. 427.

schloß der Große Rat, die Behandlung dieser Frage bis nach Inkrafttreten der neuen Zivilprozeßordnung zu verschieben⁴¹.

2. Kapitel. Handels- und Gewerbegerichte

I. Die Heimat der Gewerbegerichte ist Frankreich. Wo solche Gerichte, *conseils du prud'hommes*, bestanden hatten, wurden sie bald nach der Revolution wieder eingeführt. Der Grundgedanke dieser Einrichtung ist die Schlichtung von Streitigkeiten aus Dienstvertragsrecht durch die Arbeitgeber und Arbeitnehmer selbst. Nachdem Genf im Jahre 1884 als erster Schweizerkanton ein Gewerbegericht errichtet hatte, folgten diesem Beispiel bald auch andere Kantone¹. In Graubünden verlangte eine Petition des bündnerischen Grütlivereins 1886 die Schaffung solcher Spezialgerichte. Auf Antrag der Kommission hin, welche zur Prüfung der Frage bestellt worden war, beschloß der Große Rat, von der Einführung der Gewerbegerichte abzusehen. Es wurde angeführt, daß solche Standesgerichte dem Rechtsbewußtsein des Bündnervolkes nicht entsprächen und daß sie in unsern Verhältnissen ohnehin schwer einzuführen wären².

Eine Motion Hotzenköcherle von 1901 warf die Frage wieder im Großen Rat auf. Zur Begründung der Motion wurde darauf hingewiesen, daß es sich nicht mehr lediglich um eine leere Theorie handle, da im Laufe der letzten Jahre in zehn Schweizerkantonen und mehreren ausländischen Staaten solche Gerichte eingeführt worden seien. Im Großen Rat war man sich darüber einig, daß Streitigkeiten mit kleinem Streitwert einem zu umständlichen und zu teuren Verfahren unterworfen seien, und es

⁴¹ Gr. R. Prot. 1. Dezember 1937 (S. 229). — Dieses Gesetz über die Bezirkseinteilung mußte als aussichtslose Vorlage erkannt werden. Damit wurde auch die Totalrevision problematisch, so daß die Auffassung in den maßgebenden Kreisen heute dahin geht, daß man sich damit begnügen müsse, durch eine Partialrevision die schwersten Mängel des Verfahrens zu beseitigen. Die Partialrevision ist inzwischen an die Hand genommen worden.

¹ Heusler, Zivilprozeß S. 30 f; vgl. oben S. 65.

² Gr. R. Prot. 26. Mai 1886 (S. 65 ff) und 29. Mai 1888 (S. 33).

wurde beantragt, nach dieser Richtung hin eine Vereinfachung anzustreben. Mit dem Hinweis darauf, daß der Kleine Rat schon längere Zeit den Auftrag zu einer Revision der Zivilprozeßordnung hatte, wurde auf die Motion nicht eingetreten³.

Die ZPO-Revision von 1908 brachte wohl eine bescheidene Erweiterung der Entscheidungsbefugnisse des Einzelrichters. Doch die Kompetenz ist noch zu gering und der Vermittler nicht geeignet, größere Kompetenzen auszuüben⁴. Von verschiedener Seite wurde daher in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der neuen Zivilprozeßordnung auch eine Vereinfachung, Beschleunigung und Verbilligung des Verfahrens vor dem Einzelrichter verlangt⁵. Gleichzeitig beantragte man erneut die Einführung gewerblicher Schiedsgerichte. Dies geschah durch eine Motion Gamser vom Jahre 1916. In Kreisen, in denen ein Bedürfnis danach vorhanden sei, sollten solche Fachgerichte, bestehend aus zwei Gewerbetreibenden und dem Vermittler oder Kreispräsidenten als Obmann, eingeführt werden. Es werde damit ein rasches und billiges Verfahren garantiert⁶. Ein Eventualantrag ging auf Revision der Zivilprozeßordnung im Sinne einer Vereinfachung des Verfahrens vor dem Einzelrichter⁷. Dieser Motion wurde durch die Partialrevisionsvorlage der Zivilprozeßordnung von 1920 entsprochen. Da die Vorlage aber in der Volksabstimmung verworfen worden war⁸, verlangte eine Motion Ottinger⁹ vom Jahre 1924 erneut die Einführung gewerblicher Schiedsgerichte. Die Behandlung der Frage wurde jedoch mit Rücksicht auf die bevorstehende Totalrevision verschoben. Nach einer Bestimmung in Art. 2 des Entwurfes zu einer Zivilprozeßordnung 1933 sollten die Kreise befugt sein, Gewerbegerichte einzuführen. Da die Revision aber bis jetzt nicht zu Ende geführt werden konnte, erfolgte in jüngster Zeit die Anregung, die

³ Gr. R. Prot. 30. Mai 1801 (S. 147 ff).

⁴ Vgl. oben S. 302.

⁵ Vgl. oben S. 315. — Dies wohl zu Unrecht, denn das Verfahren vor Vermittler ist zweifellos rasch und billig.

⁶ Es handelt sich dabei freilich nicht um ein eigentliches Gewerbegericht, sondern um ein Gericht für Streitigkeiten des Kleingewerbes.

⁷ Gr. R. Prot. 16. Mai 1916 (S. 15); 30. November 1916 (S. 127).

⁸ Vgl. oben S. 313.

⁹ Gr. R. Prot. 26. Mai 1924 (S. 91); 27. Mai 1924 (S. 123).

Frage der Einführung von Gewerbegerichten gesondert aufzugreifen, da auch den Arbeitern, welche nicht in Fabrikbetrieben beschäftigt sind, durch ein billiges Prozeßverfahren entgegenzukommen sei¹⁰.

II. Ein Gedanke, der schon dem alten bündnerischen Recht vertraut gewesen war, wurde durch die Forderung nach Errichtung eines *Handelsgerichtes* wieder aufgenommen. Die Portengerichte und ihre Nachfolger im 19. Jahrhundert, zuletzt das Handelsgericht (1839–1851), waren Fachgerichte zur Beurteilung von Streitigkeiten, welche sich aus dem Transitwesen ergaben¹¹. Der Zweck dieser Einrichtungen war, solche Streitigkeiten durch Fachleute rasch und billig entscheiden zu lassen. Das Transitwesen hat durch den Bau der Gotthardbahn seine hervorragende Bedeutung verloren. Mit der zunehmenden Ausbreitung des Handelsstandes im 20. Jahrhundert machte sich erneut das Bedürfnis nach guter, rascher und billiger Beurteilung der Streitigkeiten, welche sich aus dem Handelsverkehr ergeben, geltend. Da die revidierte Zivilprozeßordnung in dieser Beziehung den Erwartungen nicht entsprach, postulierte der Handelsstand die Einführung eines Handelsgerichtes nach dem Beispiel anderer Kantone. Weil in Graubünden der Gesetzgeber das Handelsgericht nicht berücksichtigt, wurde vorgeschlagen, den Forderungen des Kaufmannsstandes durch Errichtung eines ständigen kaufmännischen Schiedsgerichtes Rechnung zu tragen. Es wird darauf hingewiesen, daß gerade im kaufmännischen Verkehr von den Parteien sehr oft das schiedsgerichtliche Verfahren dem ordentlichen Prozeß vorgezogen werde. Die privaten Schiedsgerichte aber hätten den Nachteil, daß die Richter nur selten in die Lage kämen, sich mit Fragen der Rechtsprechung zu befassen und daher auch wenig Erfahrung besäßen, um ein sicheres Urteil abgeben zu können. Häufig würden die beiden Schiedsrichter als Parteivertreter angesehen und verlören deshalb das Zutrauen, welches einem objektiven Richter entgegen-

¹⁰ Vgl. Bundesgesetz betr. die Arbeit in den Fabriken vom 18. Juni 1914. Verordnung des Kleinen Rates des Kts. Graubünden zum Vollzug der Vorschriften des Bundes über die Arbeiten in den Fabriken 30. Dezember 1919 (A. S. n. F. 7. Bd.). Vgl. unten S. 324.

¹¹ Vgl. oben S. 224 f.

gebracht werden müsse. Durch die ständigen Schiedsgerichte aber würden diese Mängel in wirksamer Weise beseitigt¹². Der Jahresbericht des Handels- und Industrie-Vereins 1915 enthält einen umfangreichen Entwurf zu einer Handelsschiedsgerichtsordnung des Bündner Handels- und Industrie-Vereins¹³. Danach sollten Streitigkeiten bis zum Betrag von 250 Fr. vor ein Handelsschiedsgericht kommen. Es handelte sich aber bloß um ein Postulat, das gar nicht bis zur Vorlage an eine Behörde gediehen ist.

Durch die Revision der Zivilprozeßordnung sollte die gesetzliche Grundlage zur Errichtung von Handels- und Gewerbegerichten geschaffen werden¹⁴. Weil aber die Revisionsarbeit nur sehr langsam vorangeht, fordern die interessierten Kreise in jüngster Zeit mit allem Nachdruck die Regelung dieser wichtigen Frage ohne Rücksicht auf die ZPO-Revision. Durch die Einfügung eines Art. 50^{bis} in die Kantonsverfassung soll die Kompetenz zur Errichtung von Handels- und Gewerbegerichten geschaffen werden, unter gleichzeitiger Übertragung der Befugnisse an den Großen Rat, auf dem Verordnungsweg den Kompetenzkreis dieser Gerichte und die Verfahrensordnung festzusetzen¹⁵. Diese Forderung hat ihren Grund weniger in dem dringenden Bedürfnis nach fachmännischer Entscheidung der Handelsstreitigkeiten oder nach Schutz des Arbeitnehmers im Gewerbe durch Vertretung seiner Interessen im Gericht, als vielmehr im Verlangen nach einer guten, raschen und billigen Entscheidung der Streitigkeiten aus dem täglichen Handelsverkehr und aus dem Dienstvertragsrecht. Zweifellos könnte diesen Wünschen durch die Revision der Zivilprozeßordnung im Sinne einer Beschleunigung des Verfahrens weitgehend Rechnung getragen werden.

¹² Jahresbericht des Handels- und Industrievereins 1915 S. 25 f.

¹³ S. 30 ff (79 Artikel).

¹⁴ Entwurf 1933 Art. 2 Abs. 2 lautet: „Die Kreise sind befugt, Gewerbe- und Handelsgerichte einzuführen. Die näheren Bestimmungen erläßt der Große Rat.“

¹⁵ Vgl. Mitteilungen der Bündner Handelskammer, XX. Jahrgang, Nr. 176, 11. Februar 1943.

II. Abteilung Die Strafgerichtsorganisation

I. Abschnitt.

Die Reform der Strafgerichtsorganisation im Jahre 1854

1. Kapitel. Um die Einführung des Schwurgerichtes

Im Verlaufe der Verhandlungen über den Verfassungsentwurf des Reformvereins vom Jahre 1846 wurde auch der Strafgerichtsorganisation und dem Strafverfahren wieder Beachtung geschenkt. Durch den verhöramtlichen Bericht veranlaßt, beauftragte der Große Rat am 2. November 1848 den Kleinen Rat zur Ausarbeitung eines Strafgesetzbuches und womöglich auch eines Strafprozeßgesetzes¹. Der Kleine Rat gelangte darauf an die Standeskommission mit dem Ersuchen, die Frage zu beantworten, ob nicht die Bezirksgerichte als neue Strafgerichte eingeführt werden sollten und ein Entwurf über das Strafverfahren auf Grund des Geschworenengerichts zu verfassen sei. Viele Mitglieder der Kommission sprachen sich zugunsten der Schwurgerichte aus. Sie beriefen sich auf die durch die Erfahrung bereits unstreitbar bewiesenen Vorteile im Sinne einer guten und schleunigen Handhabung der Justiz im Interesse des Staates und des Delinquenten und auf die damit verbundenen geringen Kosten. Andere gaben ihrer Meinung nicht so klar Ausdruck, waren aber auch eher für die Einführung der Schwurgerichte. Es wurde beschlossen, wenigstens einen Entwurf ausarbeiten zu lassen, damit sich die gesetzgebende Behörde ein Bild von beiden Verfahrensarten machen könne und die Sache um so rascher zum Abschluß gelange². Der Kleine Rat ließ darauf die beiden Entwürfe auf Grund des bisherigen Verfahrens³ und auf Grundlage der Geschworenengerichte ausarbeiten und legte sie am

¹ Gr. R. Prot. 2. November 1848 (S. 79).

² Prot. d. St. K. 20. Februar 1849 (S. 10).

³ Bis jetzt war das Verfahren geheim: geheime Untersuchung, schriftliche Aufnahme des Verhörs, Aburteilung in geheimen Sitzungen, Führung einer schriftlicher Fiskalklage (wenigstens beim Kantonsgericht), der eine ebenfalls schriftliche Verteidigung gegenübersteht. Zuletzt folgt ein öffentlicher Schlußakt, der zur Aufhellung des Prozesses gar nichts beiträgt (Caflisch, Zustände S. 42, 43).

17. Juni 1849 dem Großen Rat vor. Von einem Mitglied der Standeskommission, P. C. Planta, wurde ein dritter Entwurf mit Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Verfahrens unterbreitet. Der Große Rat überließ der Standeskommission die Entscheidung für einen der drei Entwürfe⁴.

Anläßlich der Verfassungsberatungen vom November 1849 war die Standeskommission von der Zweckmäßigkeit der Schwurgerichte für die bündnerischen Verhältnisse nicht überzeugt und beschloß, die bisherige Einrichtung beizubehalten⁵. Im Februar 1850 kam die Standeskommission jedoch wieder auf die Frage zurück. Die Mehrheit der Kommission sprach sich jetzt, von der in anderen Kantonen um sich greifenden Strömung zugunsten des Geschworenengerichts fortgerissen, für die Einführung dieser Einrichtung aus. Bundespräsident P. C. Planta ließ sich indessen von seiner Ansicht nicht abbringen und beantragte in einem Minderheitsgutachten die Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Verfahrens unter Beibehaltung der Kollegialgerichte⁶. Er hatte sich dadurch in Gegensatz gestellt zu der herrschenden Ansicht im größeren Teil der zivilisierten Welt⁷. Folgende Gründe bewogen den bündnerischen Staatsmann dazu, der Strömung der Zeit entgegenzutreten:

1. Die Jury sei in England vorzugsweise als politisches Institut, d. h. als Schutzwehr des Volkes gegenüber der Staatsgewalt eingeführt worden und habe in dieser Richtung in Monarchien einen verständlichen Zweck, besonders in Fällen von Hochverrat und Majestätsbeleidigungen, für Preßvergehen und dergleichen, nicht aber in Republiken, in welchen sowohl die Staatsbehörden als die Gerichte direkt aus dem Volk hervorgehen.

⁴ Gr. R. Prot. 17. Juni 1849 (S. 208).

⁵ Prot. d. St. K. 19. November 1849 (S. 242).

⁶ Prot. d. St. K. 25. Februar 1850 (S. 39).

⁷ Die Geschworenengerichte waren bereits oder wurden in den nächsten Jahren eingeführt in Norwegen, Schweden, Dänemark, Holland, Belgien, Preußen, England, Frankreich, Spanien, Portugal, Ungarn, Griechenland, Nordamerika und Brasilien und in den Schweizer Kantonen Genf, Waadt, Bern, Zürich, Aargau, Thurgau, Freiburg, Neuenburg und im Bund, und überall erfreute sich das Institut großer Popularität.

2. Die Jury biete für die materielle Gerechtigkeit nicht so viel Gewähr wie Kollegialgerichte mit mündlichem und öffentlichem Verfahren.

a) Die Trennung der beiden richterlichen Funktionen, des Wahrspruches (Verdikt) und der Gesetzesanwendung (der Tatfrage und der Rechtsfrage), widerstrebe der Natur eines Strafurteils, indem dieselben vielmehr zusammengehörten wie die Prämisse und die Schlußfolgerung. Ein Verbrecher werde ja wegen der Rechtsverletzung verurteilt. Wer ihn daher eines bestimmten Verbrechens schuldig erkläre, der habe zugleich das Maß des Unrechtes bestimmt, das er durch eine analoge Strafe gleichsam wieder auszugleichen habe: er habe auch die Rechtsfrage implicite zu entscheiden.

b) Durch die Zerreißung des Urteils würden sowohl die sogenannten gelehrten Richter als die Geschworenen herabgewürdigt: jene, indem sie von dem Wahrspruch der Geschworenen, diese, indem sie von der Fragestellung des Präsidenten abhängig seien.

c) Gebildete und erfahrene Richter seien besser geeignet, den oft schwierigen Verhandlungen zu folgen und sich ein rechtes Bild zu machen, als Geschworene. Dazu seien unsere vom Volk gewählten Richter ebenso erfahren in den den Tatfragen zugrunde liegenden Lebensverhältnissen.

d) Die nur vorübergehend, durch blinden Zufall des Loses zum Richteramt berufenen Geschworenen seien fremdartigen Einflüssen weit mehr ausgesetzt als die vom Volk hiezu auserlesenen, ihrer Stellung und Verantwortung bewußten Beamten.

3. Endlich sei das Institut der Jury ein ebenso komplizierter wie schwerfälliger und kostspieliger Mechanismus.

Planta hatte sich an Dr. Alfred Escher in Zürich gewendet mit dem Vorschlag, eine Konferenz ostschweizerischer Juristen zur Besprechung dieser wichtigen Frage einzuberufen. Dieser aber, obwohl gegen das Institut der Jury Bedenken hegend, glaubte dennoch, der nun einmal vorhandenen Strömung nicht entgegenzutreten zu dürfen⁸.

⁸ P. C. Planta, Lebensbild S. 153 f; P. C. Planta, Die Geschworenengerichte (ZSR 1855 und Bündner Tagblatt 1892 Nr. 260–262).

In seinem Heimatkanton fand Planta aber Gehör, und die Standeskommission, deren Mehrheit für die Geschworenengerichte gewesen war, sprach sich in der Schlußabstimmung mit sieben gegen fünf Stimmen für den Antrag Planta aus⁹. Der Große Rat vom 2. Juni 1850 genehmigte ohne Diskussion den Antrag der Standeskommission, von der Einführung der Schwurgerichte Umgang zu nehmen.

2. Kapitel

Die Ausscheidung der Kompetenzen – Überweisungsbefugnis der Kreisgerichte

I. I. Nachdem man hinsichtlich der Einführung der Schwurgerichte zu dieser glücklichen Lösung gelangt war, stand im Mittelpunkt der Revisionsberatungen die Frage, w e l c h e n G e r i c h t s b e h ö r d e n die Strafrechtspflege zu übertragen sei. Da man ursprünglich auch die Kompetenzen der Gerichte in der Verfassung festsetzen wollte, wurde diese Frage erstmals anläßlich der Verfassungsberatungen vom Jahre 1850 im Schoße der Standeskommission und des Großen Rates eingehend erörtert. In der Frühjahrssitzung des Großen Rates kamen drei Vorschläge zur Diskussion, ein Mehrheits- und ein Minderheitsgutachten der Standeskommission und ein weiterer Antrag aus dem Rat¹.

Die Mehrheit der Standeskommission beantragte die Beibehaltung der Überweisungsbefugnis in etwas abgeänderter Form. Die Kriminaljudikatur sollte wie bisher den Hochgerichten und Gerichten, so künftig den Kreisgerichten als ihren Nachfolgern zustehen. Die Befugnis zur Überweisung wird aber auf die schwereren Fälle beschränkt. Polizeivergehen und diejenigen Kriminalfälle, welche bisher vom Präsidenten des Kriminalgerichts mit Zuzug des Verhörrichters und Aktuars summarisch beurteilt wurden², sollten von den Kreisgerichten selbst behan-

⁹ Prot. d. St. K. 25. Februar 1850 (S. 39).

¹ Gr. R. Prot. 21. Juni 1850 (S. 73) und 2. Juli 1850 (S. 157).

² Vgl. oben S. 235, 238.

delt werden müssen. Im Fall der Überweisung wären die Untersuchungs-, Aburteilungs- und Vollziehungskosten durch den Kanton zu tragen. Für diesen Antrag wurde im wesentlichen folgendes ausgeführt: Dem Volk sollte die Verwaltung der Rechtspflege überhaupt, besonders aber diejenige auf dem Strafgebiet nicht entzogen werden, da es darin eines seiner wichtigsten Souveränitätsrechte erblickt und seit Jahrhunderten an die Ausübung dieses Rechtes gewöhnt ist. Nicht nur in anderen Kantonen der Schweiz, sondern selbst in monarchischen Staaten gelangt man immer mehr dazu, das Volk möglichst direkt (namentlich durch die Schwurgerichte) sich an der Strafrechtspflege beteiligen zu lassen. In Graubünden haben sich auf diesem Gebiet nicht so große Übelstände gezeigt, da „der verständige und wohlgesinnte Landmann die Richterstelle in den meisten Fällen so gut versehen kann wie der Gebildete und der Gelehrte“. Die kleinsten Gerichte werden übrigens durch die geplante Kreiseinteilung beseitigt. – Immerhin wird zugegeben, daß die unbeschränkte Ausübung der Strafjustiz durch die Kreisgerichte von Nachteil sein könnte. Die Überweisungsbefugnis aber wird als das sicherste und bewährte Mittel gegen eine Ausartung dieses Systems angesehen, denn „den Kreisgerichten darf wohl ein Urteil darüber zugetraut werden, ob sie zur Behandlung eines Straffalles befähigt sind oder nicht“. Hinsichtlich der Kosten erschien dieser Antrag für den Kanton der günstigste.

Der Minderheitsantrag wollte den Kreisgerichten nur die Judikatur über Polizeivergehen und geringere Straffälle belassen, diejenige über schwerere Fälle aber zum vornherein dem Kantonsgericht zuweisen. Zur Begründung dieses Antrages wurde geltend gemacht, daß die Überweisungsbefugnis eine äußerst grundsatzlose Einrichtung sei und bisher nur als ein Notbehelf, als ein Übergang vom Unzweckmäßigen zum Besseren zu rechtfertigen gewesen sei. Gegenwärtig, wo es sich um zeitgemäße Reformen in der ganzen Staatseinrichtung und besonders in der Rechtspflege handle, wäre es um so unverantwortlicher, dieses grundsatzlose Institut der Willkür beizubehalten, als es dem Volk in dieser Beziehung gewiß mehr um eine gute Justiz als um ängstliches Festhalten am Souveränitätsrecht zu tun sei. Daß die unteren Gerichte nicht fähig seien, schwierige

Strafprozesse zu führen, sei in der Natur der Sache begründet und könne durch viele Beispiele belegt werden. Auch sei beim Kreisgericht vermöge der näheren, engeren Verhältnisse, in welchen die Richter zu den Beteiligten und unter sich sich befänden, nicht eine so große Garantie der Unparteilichkeit gegeben, wie es bei einem Kantons- oder auch nur bei dem Bezirksgericht der Fall wäre. Dem Angeklagten gegenüber sei die Überweisungsbefugnis ebensowenig gerechtfertigt, indem derselbe das Recht habe, von einem bestimmten, und nicht erst in jedem einzelnen Fall nach Willkür zu bezeichnenden Richter beurteilt zu werden.

Eine dritte Ansicht wollte durch Einführung einer Appellationsinstanz in Strafsachen eine Besserung erreichen.

Die Mehrheit des Großen Rates schloß sich dem Majoritätsantrag der Standeskommission an. Im Verfassungsentwurf vom 3. Juni³ wurde aber dem Volk ein Alternativvorschlag im Sinne der beiden Anträge der Standeskommission vorgelegt. Nachdem dieser Verfassungsentwurf von den Gemeinden verworfen worden war, befaßte sich der Große Rat in der Herbstsitzung des Jahres 1850 erneut mit dieser Frage. Den Antrag I, der den Majoritätsvorschlag der Standeskommission enthielt, ließ man fallen und ersetzte ihn durch den dritten, im Rat gemachten Antrag auf Einführung der Appellation für schwere Delikte. Aber auch dieser revidierte Entwurf wurde in den Gemeindegemeinden nicht angenommen⁴.

Der Verfassungsentwurf wurde in der Folge so revidiert, daß man die einzelnen Gerichte nur in ihrer Zusammensetzung anführte, die Bestimmung der Kompetenzen aber dem Gesetz überließ⁵. Das Strafprozeßgesetz sollte diese Normen enthalten. Im Frühjahr 1853 fand die parlamentarische Beratung des Gesetzes-

³ Gr. R. Prot. 1850.

⁴ Gr. R. Prot. 12. Oktober 1850 (S. 215). — Da inzwischen die Kreise als Strafgerichtssprengel eingeführt worden waren, das Strafprozeßgesetz aber noch nicht fertiggestellt war, wurden 1851 „Provisorische Feststellungen in bezug auf das Verfahren der Kreisgerichte in Kriminalsachen“ erlassen. § 8 dieses Erlasses verweist hinsichtlich der Zuständigkeit der Strafgerichte auf die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen (Gr. R. Prot. 8. Juli 1851 S. 155).

⁵ KV 1854 Art. 30 ff (A. S. n. F. 1. Bd. S. 27 ff).

vorschlagess statt. Die Mehrheit der Vorberatungskommission⁶ (Salis und Oswald) stellte den Antrag, vom alten Grundsatz der Überweisungsbefugnis abzusehen und eine klare Ausscheidung der Kompetenzen der Strafgerichte vorzunehmen. Die Kreisgerichte sollten zur Beurteilung von Vergehen, die im Gesetz mit Landesverweisung, Geldbuße oder Gefängnis bedroht sind, zuständig erklärt werden, während alle andern Delikte durch das Kantonsgericht entschieden werden sollten. Regierungsrat Wassali war als Minderheit der Kommission für die Beibehaltung der Überweisungsbefugnis. Aus dem Rat wurde der Antrag gestellt, die Bezirksgerichte als Strafbehörden für schwere Delikte zu bezeichnen. Der Große Rat beschloß, gemäß dem Antrag Wassali bei der bisherigen Ordnung zu bleiben. Gegen die unbeschränkte Überweisungsbefugnis erhoben sich aber ernsthafte Bedenken, weshalb der Beschluß dahin gefaßt wurde, daß man die geringeren Kriminalfälle definitiv den Kreisgerichten zur Beurteilung übertrug. Man war also schließlich wieder auf den Antrag der Mehrheit der Standeskommission von 1850 zurückgekommen⁷.

II. 1. Am 1. Januar 1854 trat das „Gesetz betreffend das gerichtliche Verfahren in Straffällen“ in Kraft⁸.

Die neue Organisation der Strafgerichte unterscheidet sich von der alten Ordnung vor allem dadurch, daß an Stelle der früheren Kriminalgerichte in den Hochgerichten und Gerichten und des Kantonskriminalgerichtes die Kreisgerichte und das Kantonsgericht treten. Die Kreise sind die Nachfolger der alten Gerichte und Hochgerichte, und ihr Gebiet deckt sich im wesentlichen mit dem der alten Gerichtssprengel. Als Strafgerichte amten die gleichen Gerichte, welche auch in Zivilsachen erste Instanzen sind. Bisher hatte ein Kantonskriminalgericht mit fünf Mitgliedern bestanden⁹. Dieses wird aufgehoben, und seine

⁶ Sie setzte sich zusammen aus Bundesstatthalter Friedr. Wassali, Advokat Herc. Oswald und Stellvertreter Gaudenz Salis (Gr. R. Prot. 20. Juni 1853 S. 42).

⁷ Gr. R. Prot. 8. Juli 1853 (S. 133) und 9. Juli 1853 (S. 137).

⁸ Gr. R. Prot. 12. Juli 1853 (S. 162), A. S. n. F. 2. Bd. 1864 S. 72. Das Gesetz wurde vom Volk mit 7023 gegen 1694 Stimmen angenommen (Gr. R. Prot. 20. November 1854 S. 152).

⁹ Vgl. oben S. 242.

Kompetenzen werden auf das Oberappellationsgericht übertragen, so daß das neue „Kantonsgericht“ auch in Kriminalsachen aus neun Mitgliedern bestand¹⁰.

Hinsichtlich der Kompetenzteilung übernahm das Gesetz, wie oben ausgeführt wurde, fast unverändert die bisherige Ordnung. Das Kantonsgericht besitzt nur zur Beurteilung von Vergehen und Verbrechen gegen den Staat eine selbständige Strafkompetenz (§ 1)¹¹. Zur Beurteilung aller übrigen Delikte werden die Kreisgerichte als zuständig erklärt (I). Diesen steht es indessen frei, einen Straffall dem Kantonsgericht zur Behandlung zu überweisen. Die Überweisbarkeit ist im Gegensatz zur Ordnung des Gesetzes von 1844¹² insofern begrenzt, als nur die schwereren Delikte überwiesen werden können. Vergehen, welche nach dem Strafgesetzbuch nur mit Landesverweisung, Geldbuße und Gefängnis bedroht sind, sowie Diebstahl, Unterschlagung und Betrug bis zu 100 Fr. müssen vom zuständigen Kreisgericht selbst untersucht und beurteilt werden (5)¹³.

Als Besonderheit ist zu erwähnen, daß auch den Bezirksgerichten, die doch ausschließlich als Zivilgerichte gedacht

¹⁰ Aus folgenden Erwägungen fand der Große Rat diese Änderung zweckmäßig: Der Zivil- und Kriminalrechtsgang wird dadurch wesentlich beschleunigt, indem das Kantonsgericht in Zukunft häufiger regelmäßige Sitzungen abhalten wird, als dies bisher beim Appellationsgericht der Fall war. Auch ist das Appellationsgericht schon jetzt Strafrichter bei Staatsvergehen, und bei todeswürdigen Verbrechen wird jeweilen der Zuzug von vier Appellationsrichtern zum Kriminaltribunal genommen (Gr. R. Prot. 9. Juli 1853 S. 162 und Gr. R. Absch. 13. Juli 1853).

¹¹ Vgl. oben S. 217 f. — Gesetz über Zuständigkeit und Verfahren des Kantonsgerichtes bei Staatsverbrechen 6. März 1854: Nach § 3 hat über Fälle leichter Natur der Ausschuß (Präsident und die ersten zwei Beisitzer) zu urteilen.

¹² Vgl. oben S. 242. — Bisher konnte jedes, auch das kleinste Delikt überwiesen werden.

¹³ Der Gang der Untersuchung und der Verhandlungen vor Kreis- und Kantonsgericht ist folgender: Untersuchungsbehörde ist der Kreispräsident mit Zuzug des Gerichtsschreibers (9) und in Fällen, die vor Kantonsgericht kommen, der Instruktionsrichter mit Beihilfe des Aktuars (64 ff). Der Ausschuß entscheidet über Verhaftung (23), Einstellen und Fallenlassen der Untersuchung (30) und Aktenschluß (31). Er ist auch Anklagebehörde und entscheidet Rekusationsein-

waren, eine gewisse Strafkompetenz eingeräumt wurde¹⁴. Durch ein Gesetz von 1850¹⁵ wurde die Beurteilung und Bestrafung der im Kanton stattfindenden Übertretungen von fiskalischen und polizeilichen Bundesgesetzen über Zölle, Posten und Pulver den Bezirksgerichten übertragen. Übertretungen mit einer Bußandrohung bis zu 100 Fr. werden von den aus dem Präsidenten und zwei Mitgliedern bestehenden Ausschüssen, solche mit einem höheren Bußbetrag von den vollzähligen Bezirksgerichten unweitzüglich beurteilt¹⁶. Im Laufe der Jahre ist diese Strafkompetenz der Bezirksgerichte beinahe in Vergessenheit geraten¹⁷. Sie wurde aber beibehalten, bis das EG zum StGB im Jahre 1941 das Gesetz von 1850 abänderte und die bisherige Straf-

reden des Angeklagten (36). Die Verhandlung vor Gericht ist öffentlich (44) und mündlich (53). Die Urteilsfällung erfolgt in geheimer Beratung (57) mit absoluter Stimmenmehrheit (61). Todesurteile können vom Kreisgericht nur einstimmig, und vom Kantonsgericht nur mit sieben von neun Stimmen ausgesprochen werden (61).

¹⁴ Die Injurienfälle wurden vom bündner. Recht bis 1942 als Zivilstreitigkeiten aufgefaßt und daher durch die Bezirksgerichte behandelt.

¹⁵ A. S. n. F. 4. Bd. 1880 S. 115.

¹⁶ Im Jahre 1853 waren auch zur Beurteilung von Übertretungen der Maß- und Gewichtsordnung die Bezirksgerichtsausschüsse zuständig erklärt worden. Schon nach vier Jahren, 1857, wurde aber diese Strafkompetenz auf die Kreisgerichte übertragen (Gr. R. Prot. 6. Juni 1857).

¹⁷ Vgl. dazu folgenden Fall: 1870 macht sich ein Bewohner von Campocologno der Umgehung des eidg. Eingangszolles und der kantonalen Consumogebühr schuldig. Er unterzieht sich nicht der Buße, welche vom eidg. Zolldepartement gegen ihn ausgefällt worden war. Daher wird gerichtliches Vorgehen beschlossen. Gemäß Art. 16 des Bundesgesetzes von 1849 sind solche Übertretungen von den zuständigen Gerichten des Kantons zu beurteilen. Die Kreiszolldirektion weiß nicht, welches kantonale Gericht zuständig ist, und bittet daher den Kleinen Rat um Auskunft. Dieser gibt zur Antwort: Es sei unsicher, ob die Kreis- oder die Bezirksgerichte zuständig seien. Im Jahr 1857 und 1859 habe das Bezirksgericht Bernina zwei solche Fälle behandelt. Der Kleine Rat wisse aber nicht, auf Grund welcher Bestimmung es in diese strafrechtlichen Fälle eintreten konnte, da die Bezirksgerichte doch nur Zivilgerichte seien. Da aber die Beurteilung der Defraudation kantonaler Consumogebühren nach dem Defraudationsgesetz von 1838/56 Art. 4 in die Kompetenz des Kantonsgerichtsausschusses fiel, erklärte der Kleine Rat auch dieses Forum zur Be-

kompetenz der Bezirksgerichte auf den Kantonsgerichtsausschuß übertrug¹⁸.

2. Die Appellation in Strafsachen bleibt weiterhin ausgeschlossen (69). Dafür wird die Kassationsbeschwerde gegen Strafurteile der Kreisgerichte beibehalten und im Gegensatz zur bisherigen Ordnung¹⁹ auch gegen Urteile des Kantonsgerichtes eingeführt. „In allen Fällen, wo der Präsident, der Instruktionsrichter, der Ausschuß oder das ganze Gericht Verstöße gegen ausdrücklich vorgeschriebene oder doch allgemein gültige prozessualische Grundsätze sich zuschulden kommen läßt, ist der Rekurs in bezug auf die Kreisgerichte an den Kleinen Rat, in bezug auf das Kantonsgericht an den Kleinen Rat mit Zuzug der ersten vier Mitglieder der Standeskommission zulässig“ (70). Auch gegen Endurteile kann Rekurs auf Kassation eingelegt werden (71)²⁰. Gegen Bußerkenntnisse von Gemeindepolizeibehörden sind Kassationsgesuche ebenfalls zulässig, jedoch nur dann, wenn die Buße den Betrag von 40 Fr. übersteigt²¹. – Dem Kleinen Rat stehen also wichtige Befugnisse im Gebiete der Strafjustiz zu, ja seine Kompetenzen sind durch die Einführung der Kassationsbeschwerde gegen kantonsgerichtliche Urteile gegenüber der früheren Ordnung noch erweitert worden²².

urteilung der eidg. Zollübertretung als zuständig. Der Große Rat schloß sich dieser Ansicht des Kleinen Rates an. – Sowohl der Kleine als auch der Große Rat schienen also von der Tatsache, daß auch die Bezirksgerichte eine gewisse Strafkompetenz hatten, nichts zu wissen. Der Redaktor des Gr. R. Prot. 1870 sah sich daher veranlaßt, in einer Anmerkung die Behörden auf die Existenz des erwähnten Gesetzes von 1850 aufmerksam zu machen (Gr. R. Prot. 30. Juni 1870 S. 98).

¹⁸ EG z. StGB 1941 Art. 175 Ziffer 1.

¹⁹ Vgl. oben S. 246.

²⁰ Der während der Voruntersuchung oder der Hauptverhandlung eingelegte Rekurs hat keine Suspensivwirkung, wohl aber die gegen Endurteile eingelegte Kassationsbeschwerde (72).

²¹ KIGO 1854 Art. 24 (A. S. n. F. 1. Bd. S. 65 ff).

²² Neben seiner Kompetenz als Strafkassationsgericht hat er wie in Zivilsachen auf Beschwerden wegen Justizverweigerung einzutreten und für die Vollziehung von Strafurteilen zu sorgen. Er ordnet auch nötigenfalls von sich aus Rechtskonsulenten (mit beratender Stimme) an die Gerichte ab (KIGO Art. 17 lit. b).

Zusammenfassend können wir feststellen, daß das Gesetz von 1854 keine bedeutende Verbesserung der Strafgerichtsorganisation gebracht hat. Auf den wichtigsten Gebieten war man gezwungen, erhebliche Konzessionen an die Vergangenheit zu machen. Es gilt dies insbesondere für die Beibehaltung der Überweisungsbefugnis. Man würde indessen ein falsches Bild von der bündnerischen Strafrechtspflege erhalten, wollte man den im Gesetz festgelegten Grundsatz von der höchsten Strafgerichtsbarkeit der Kreise auf die Praxis übertragen. Das Gesetz brachte nämlich hinsichtlich der Kostentragung die neue Bestimmung, daß die Kosten aller dem Kantonsgericht überwiesenen Straffälle vom Staat zu tragen seien²³. Dies in Verbindung mit den gesteigerten Anforderungen, welche das neue Gesetz an die Strafbehörden stellte, hat, wie P. C. Planta ausführt²⁴, die Überweisung aller schweren Straffälle zur ausnahmslosen Regel gemacht, so daß die höhere Kriminaljudikatur der Kreise in Zukunft ohne jede Bedeutung war.

²³ Strafverfahren § 80. — Die Kosten der durch die Kreisgerichte beurteilten Fälle mußten weiterhin von den Kreisen getragen werden. Nach Planta hat diese Einrichtung keine nachteiligen Folgen gehabt, sondern im Gegenteil im Sinne der Verbrechensverhütung gewirkt. Er führt dazu aus (Strafverfahren S. 91): „Es ist nämlich klar, daß durch diese Einrichtung unter den Kreisbewohnern ein gewisses solidarisches Interesse an der Verhinderung von Verbrechen und an der Strafjustiz, ein korporativer Geist der gegenseitigen Überwachung und Ahndung begründet wird, wodurch manches Übel im Keime erstickt werden kann, zu dessen Beseitigung die Staatsgewalt zu spät käme.“ Daß aber züfolge dieser Einrichtung manchmal kleine Übertretungen straflos blieben, sieht Planta auch nicht als einen großen Nachteil an, denn „wenn irgendwo, so sollte in Strafsachen der alte Spruch ‚minima non curat praetor‘ gelten“.

²⁴ Vgl. P. C. Planta, Strafverfahren S. 89.

II. Abschnitt. Von der Überweisungsbefugnis von 1854 zur Kompetenzausscheidung von 1890

1. Kapitel. Das Polizeistrafgesetz

Es war vorgesehen, gleichzeitig mit dem Gesetz über das Strafverfahren auch ein Polizeistrafgesetz in Kraft zu setzen. Dieses sollte zur Beurteilung der geringeren Vergehen, der sogenannten Polizeiübertretungen, eigene Gerichtsinstanzen bestimmen und für diese Fälle ein summarisches Verfahren vorschreiben. Während gegen das neue Strafverfahrensgesetz beinahe keine Opposition gemacht worden war, ging es fast 20 Jahre, bis das Volk ein Polizeigesetz billigte. In der Zeit von 1854 bis 1860 wurden vier verschiedene Entwürfe dem Volk vorgelegt und von diesem verworfen¹. Einige derselben enthalten eine Aufzählung aller Polizeivergehen mit der Zumessung der Strafen, andere begnügen sich mit der Aufzählung einiger Klassen von Polizeiübertretungen und zeichnen sich aus durch ihre knappe Fassung². In allen diesen Entwürfen werden die Kreisgerichtsausschüsse als Polizeigerichte bezeichnet.

Die Förderer des Gesetzes waren davon ausgegangen, daß bei Polizeivergehen ein möglichst summarisches, kurzes, wohlfeiles und dabei wenig Aufsehen erregendes Verfahren ganz besonders am Platz sei. Daher eigneten sich die Ausschüsse, welche viel leichter und schneller versammelt werden können, weit besser als Polizeigerichte als die Kreisgerichte. Da die letzteren zugleich die eigentlichen Strafgerichte mit den weitestgehenden Kompetenzen seien, so erscheine es auch schon deshalb wünschbar, die Polizeivergehen durch eine andere Behörde beurteilen zu lassen, damit auch äußerlich ein bestimmter, sichtbarer Unterschied zwischen den kriminellen und den polizeilichen Strafsachen gemacht werde. Wenn dies nicht geschehe, so werde auch im Verfahren vor einem und demselben Gericht schwerlich immer zwischen der polizeilichen oder kriminellen Natur eines Falles unterschieden.

Gegen diese Argumentierung der Befürworter des Gesetzes erhoben sich im Rat ernstliche Bedenken. Man stützte sich auf

¹ E I 1854, II 1855, III 1858, IV 1860.

² Vgl. besonders E Planta 1855 mit nur sieben Artikeln.

die Anschauungsweise, wie sie im Volk selbst mit Bezug auf Strafsachen vorherrschend gewesen sein soll. Das Volk sei nicht geneigt, den letzten Entscheid über Ehre und guten Namen einem so wenig zahlreichen Gericht zu übertragen³. Daher wurde wiederholt angeregt, statt der Kreisgerichtsausschüsse die vollzähligen Kreisgerichte als Polizeigerichte zu bezeichnen⁴.

Mit dieser Volksansicht, wie sie von den Vertretern des Volkes im Großen Rat dargetan worden war, scheint nun aber die Praxis in den Kreisgerichten nicht in Einklang gestanden zu sein. Schon im Jahre 1856 wurden nach dem Bericht der Kriminal- und Polizeikommission in verschiedenen Kreisen die geringen Vergehen nicht durch das ganze Gericht, sondern durch einen Ausschuß behandelt⁵. Eine summarische Behandlung war nicht nur bei kleinen Vergehen, sondern selbst bei schweren Verbrechen üblich⁶. Wir dürfen aber annehmen, daß beim summarischen Verfahren, wenigstens in leichteren Fällen, meistens nur der Ausschuß und nicht das ganze Kreisgericht in Funktion getreten ist. Da in den Jahren bis 1873, als das Polizeigesetz in Kraft getreten ist, weitaus die größte Anzahl aller Fälle von den Kreisgerichten summarisch behandelt wurde⁷, ist der Schluß gerechtfertigt, daß die Kreisgerichtsausschüsse in der Praxis oft die Funktionen von Polizeigerichten ausgeübt haben. So haben sich die Grundsätze des Polizeigesetzes auch ohne Erlaß eines solchen in der Praxis Geltung verschafft⁸, und es ist zu verstehen, daß das Bündnervolk, welches von jeher ein eifriger

³ Die Abgrenzung zwischen Polizeifällen und kriminellen Vergehen sei oft willkürlich gezogen (z. B. beim Diebstahl, wo nicht die Natur des Vergehens, sondern ein bestimmter Betrag die Grenzlinie bedinge).

⁴ Vgl. Gesetzesberatungen, bes. Gr. R. Prot. 28. Nov. 1854 (S. 181).

⁵ Gr. R. Prot. 18. Juni 1856 (S. 86).

⁶ Amtsbericht des Kantonsgerichts 1856/57 (S. 234 ff).

⁷ Von 1859 bis 1873 wurden durchschnittlich 86% aller von den Kreisgerichten behandelten Fälle summarisch beurteilt. 1869 kam es sogar vor, daß 104 von 108 Fällen summarisch beurteilt wurden (vgl. Amtsbericht des Kantonsgerichtes).

⁸ In Chur bestand ein Polizeigericht. Zwischen diesem und dem Kreisgericht war ein Abkommen über die Behandlung von Polizeistraffällen getroffen worden (Gr. R. Prot. 20. Juni 1871 S. 74, 30. Juni 1871 S. 154 und 12. Juni 1872 S. 46).

Gegner vieler und eingehender Gesetze gewesen ist, vorläufig kein Bedürfnis nach einem Polizeigesetz hatte⁹.

Mit der Zeit mußte aber dieser Zustand, daß jeder Kreis nach Belieben gewisse Straffälle summarisch und durch den Ausschuß behandelte, eine arge Rechtsunsicherheit und Rechtsungleichheit zur Folge haben. Daher beantragte 1871 die Justiz- und Polizeikommission die Ausarbeitung eines neuen Entwurfes zu einem Polizeistrafgesetz¹⁰. In der Volksabstimmung von 1873 wurde das Gesetz mit 6320 gegen 2274 Stimmen angenommen¹¹. Hinsichtlich der Bezeichnung des Polizeigerichtes wurde in Anlehnung an die bisherige Praxis ein Mittelweg eingeschlagen. Zur Beurteilung leichterer Polizeiübertretungen¹² wurde der Kreisgerichtsausschuß, für die Behandlung schwererer Fälle aber das ganze Kreisgericht als zuständig erklärt (§ 42)¹³.

2. Kapitel

Die Neuordnung der Strafgerichtsorganisation im Jahre 1890

I. Wie oben ausgeführt wurde, hat sich die Überweisungsbefugnis der Kreisgerichte in der Praxis nicht so nachteilig ausgewirkt, wie es bei oberflächlicher Betrachtung des Gesetzes scheinen möchte. Schon von allem Anfang an ist aber diese

⁹ Manatschal macht die ironische Bemerkung, daß das Bündnervolk daher nichts von einem Polizeigesetz wissen wollte, weil die meisten Bürger sich vor der Bekanntschaft mit dem kantonalen Zuchthaus sicher fühlen konnten, nicht aber vor den leichteren Strafen, die ihnen das Polizeigesetz androhte (Manatschal, E., Einiges aus Bündens öffentlichem Leben der letzten 50 bis 60 Jahre. BM. 1918 Nr. 7 S. 202 ff).

¹⁰ Gr. R. Prot. 30. Juni 1871 (S. 153). — Kommission: Nationalrat Gadmer, Ständerat P. C. Planta, Regierungsrat Olgiati (Gr. R. Prot. 4. Juni 1872 S. 9).

¹¹ Gr. R. Prot. 15. Juni 1872 (S. 70) und 7. Juni 1873 (S. 30); A. S. n. F. 4. Bd. 1880 S. 327.

¹² Solche, die im Gesetz nicht mit mehr als 14 Tagen Gefängnis oder 70 Fr. Buße bedroht waren.

¹³ Als zulässige Strafen wurden im Gesetz aufgezählt: Gefängnis (bis zu drei Monaten), Buße (bis 200 Fr.), Ausweisung aus dem Kanton oder Kreis (bis drei Jahre), Eingrenzung, Versetzung in eine Korrekptionsanstalt (§ 1).

Einrichtung als rechtlich unhaltbar angesehen und nur als Übergang zu einer besseren Kriminalgerichtsorganisation gebilligt worden¹. Einmal widerspricht es dem Prinzip einer guten Gerichtsorganisation, daß es einer Behörde freistehen soll, einen Straffall selbst zu behandeln oder ihn einer andern Behörde zu überweisen. Aber auch mit den Grundsätzen der Gerechtigkeit läßt sich eine solche Bestimmung nicht vereinbaren. Denn es kann vorkommen, daß von zwei im ganz gleichen Falle stehenden Angeschuldigten einer vom Kreisgericht, der andere vom Kantonsgericht beurteilt wird. Daß das Kreisgericht, namentlich in schwierigen Straffällen, keine so große Gewähr für eine gute Rechtsprechung bietet wie das Kantonsgericht, ist unbestritten. Durch die Überweisung aller Straffälle, welche die Kreisgerichte nicht selbst behandeln mußten, kam es dazu, daß in den Jahren von 1866 bis 1891 jährlich durchschnittlich 24 von 39 Kreisgerichten überhaupt keinen Straffall zu beurteilen hatten². Die Folge davon war, daß gewisse Kreisgerichte in Strafsachen gar keine Übung besaßen und daher, wenn sie sich einmal mit einem Straffall zu befassen hatten, die Strafprozeßordnung schlecht handhabten³. Andererseits aber war das Kantonsgericht mit Arbeit überlastet, was sich auf die Kantonskasse nachteilig auswirkte⁴. Es ist daher nicht zu verwundern, daß das Kantonsgericht in seinen Amtsberichten des öftern den gesetzlichen Zustand rügte und eine Revision anregte⁵. Auch an-

¹ Vgl. Amtsberichts des Kantonsgerichtes 1854/55 S. 187 (verfaßt von P. C. Planta).

² Amtsberichte des Kantonsgerichtes.

³ Auch zur Vollziehung waren die Kreise schlecht eingerichtet. Schon der Amtsbericht des Kantonsgerichtes 1854/55 klagt darüber, daß die meisten Kreise keine oder ungenügende Haftlokale hätten. Erst das Polizeigesetz von 1873 lenkte wieder die Aufmerksamkeit des Großen Rates auf diesen Übelstand, weil alle Kreise nach diesem Gesetz in den Fall kamen, Gefängnisstrafen auszusprechen. Es wurde beschlossen, daß in jedem Kreis zwei Haftlokale, davon eines heizbar, zu erstellen seien (Gr. R. Prot. 13. Juni 1876 S. 62 und 10. Dezember 1877 S. 98).

⁴ Es wurden gewöhnlich etwa 20 Fälle im Jahr überwiesen. 1877 waren es 27, 1884 40 Fälle.

⁵ Amtsbericht des Kantonsgerichtes 1854/55, 1876; Gr. R. Prot. 17. Juni 1876 (S. 79).

läßlich der Verfassungsberatungen in den sechziger und siebziger Jahren kam das Problem der Überweisungsbefugnis wiederholt zur Sprache. Es wurde die Übertragung der Strafgerichtsbarkeit auf das Kantonsgericht⁶ oder auf die Bezirksgerichte⁷ erwogen.

II. Im Jahre 1882 war eine Totalrevision des Strafverfahrens angeregt worden. Die Standeskommission glaubte jedoch, daß man mit der Revision einiger grundsätzlicher Fragen, besonders der Beseitigung der Überweisungsbefugnis, auskommen werde⁸. Eine Spezialkommission, bestehend aus Nationalrat Raschein, Bezzola, Ständerat Peterelli, Nationalrat Schmid und Regierungsrat Conrad, hatte sich mit der Revision zu befassen. Im Jahre 1883 erstattete diese Kommission der Standeskommission Bericht über die Hauptgesichtspunkte, nach denen sie eine Revision für zweckmäßig hielt. Hinsichtlich der Kompetenzausscheidung stellte sie als Grundsatz auf: Alle Kriminalvergehen gehören vor das Kantonsgericht und die Polizeivergehen vor das Kreisgericht. Es wurde geltend gemacht, daß diese Ordnung nichts anderes als eine gesetzliche Festsetzung der Praxis bedeute, da ja die Kriminalgerichtsbarkeit schon jetzt von den Kreisen fast nicht ausgeübt werde⁹. Nach diesem Hauptgrundsatz wurde die Revision von der Spezialkommission vorbereitet, indem jedes der Mitglieder den Entwurf in einem Revisionsgebiet ausarbeitete¹⁰.

⁶ Das Kantonsgericht hätte den Vorteil einer gleichmäßigen Anwendung des Strafgesetzes gehabt. Unzweckmäßig wäre aber die große Entfernung vieler Landesteile von Chur gewesen.

⁷ Man glaubte, daß die Bezirksgerichte als Strafgerichte einen günstigen Einfluß auf das Interesse des Volkes an der Rechtspflege haben würden. Es hätten sich aber in den Bezirken kaum geeignete Persönlichkeiten für das Amt eines Kriminalgerichtspräsidenten gefunden, und zudem mangelte es auch da an Haftlokalen. — Besonders P. C. Planta war für die Übertragung der Kriminalgerichtsbarkeit auf die Bezirke (vgl. Planta, Strafverfahren S. 107).

⁸ Prot. d. St. K. 20. November 1882 (S. 77).

⁹ Prot. d. St. K. 24. Oktober 1883 (S. 126).

¹⁰ Bezzola: Kompetenzausscheidung; Conrad: Ineinklangsetzung des Kriminalgesetzes mit dem Polizeigesetz; Schmid: Revision von Strafurteilen; Peterelli: Begnadigungsgesetz; Raschein: Strafverfahren (Prot. d. St. K. 23. März 1886 S. 10 und 25. Nov. 1886 S. 16).

1886 lagen die Entwürfe gedruckt vor und gelangten zur Beratung vor den Großen Rat¹¹.

Der Entwurf der Spezialkommission schlug hinsichtlich der Kompetenzausscheidung eine Dreiteilung vor, die sich sehr stark an die faktisch bestehenden Verhältnisse anlehnte: Die Kreisgerichtsausschüsse sollten die Übertretungen des Polizeigesetzes beurteilen, die Kreisgerichte aber alle Vergehen, die nach dem Strafgesetz mit Landesverweisung, Ehrenstrafe, Geldbuße und Gefängnis bedroht sind, sowie einfachen Diebstahl, Beschädigung fremden Eigentums und Betrug bis auf 200 Fr. und qualifizierten Diebstahl bis auf 100 Fr. Bei allen schwereren Delikten soll das Kantonsgericht zuständig sein. – Die Kosten der ersten Kategorie sollte der Kreis, die der dritten der Kanton, die Urteilstvollstreckungskosten der zweiten Kanton und Kreis je zur Hälfte tragen. Die Standeskommission legte dem Großen Rat einen Antrag vor, der im wesentlichen mit dem der Spezialkommission übereinstimmte, nur räumte er dem Kreisgericht etwas mehr Kompetenzen ein und ließ für diesen Kompetenzrayon die Unterscheidung zwischen einfachem und qualifiziertem Diebstahl fallen. Weiter sollten die Kosten der zweiten Kategorie so verteilt werden, daß der Kanton sämtliche Vollstreckungskosten übernimmt.

Die parlamentarische Beratung ergab, daß die große Mehrzahl der Ratsmitglieder sich darin einig war, daß das Institut der Überweisung gefährlich und überlebt sei und in keiner Weise mehr den Lehren der Rechtswissenschaft entspreche. Wenn die Behörden bisher keine Schritte zur Beseitigung dieser Einrichtung unternommen hätten, so erkläre sich dies aus dem Umstand, daß man die gesamte Kriminaljudikatur als einen integrierenden Teil der Volkssouveränität betrachtet habe und daß das Volk auf dieselbe nicht verzichten wolle. Die Erfahrung zeige jedoch je länger je mehr, daß das Volk selbst die Aburteilung von Verbrechen nicht durch die Kreisgerichte, sondern allein durch das Kantonsgericht wünsche, und daß auch die Kreisgerichte auf diese Judikatur gern verzichteten.

Verschiedener Meinung war man im Rat über die Kompetenz-

¹¹ Gr. R. Prot. 23. Mai 1887 (S. 44).

zuteilung an die einzelnen Behörden¹². Die Beratungen führten zu keinem Ziel, weshalb die Frage zur näheren Prüfung an eine Fünferkommission gewiesen wurde¹³. Diese schlug dem Großen Rat die Annahme des Entwurfes der Spezialkommission vor, mit der Abänderung, daß die Beurteilung der Übertretungen des Polizeigesetzes den Kreisgerichtsausschüssen und den Kreisgerichten übertragen werden sollte, und der näheren Bestimmung, daß die Kreisgerichte keine Zuchthausstrafe aussprechen dürften. Diese Einteilung entspreche auch der Praxis zweier großer Nachbarstaaten (Deutschland und Frankreich), unseren Verhältnissen aber aus folgenden Gründen: Sie sei eine Fortentwicklung unserer Kriminalrechtsgeschichte, rette dem Kreisrichter die Würde eines Kriminalrichters und entziehe dem Volk nicht alle Kriminaljudikatur und jedes Interesse an derselben, sondern nehme auf unsere geographischen und sprachlichen Verhältnisse Rücksicht.

Der Große Rat sprach sich zugunsten dieser Vorlage aus und unterbreitete sie dem Volk zur Abstimmung¹⁴. Mit einem Zufallsmehr von 30 Stimmen wurde der Entwurf im Jahre 1888 verworfen¹⁵. Diese Abstimmung hatte gezeigt, daß das Volk der neuen Ordnung der Strafjustiz nicht abgeneigt war, und man nahm daher schon im Jahre 1890 im Großen Rat die Behandlung dieser Frage wieder auf. Obschon sich wieder einige Redner für eine Zweiteilung (Polizeistrafrecht und Kriminaljudikatur) aussprachen, beschloß der Große Rat doch, bei der Dreiteilung zu bleiben und die Kreisgerichte nicht zu bloßen Polizeigerichten zu erniedrigen. Damit aber zu hohe Kosten vermieden würden, wurde bestimmt, daß die Kreisgerichte in jedem Fall nach den im Polizeigesetz über das Verfahren ent-

¹² Einige Redner waren für eine Zweiteilung in dem Sinne, daß die Kreisgerichte nur mehr Polizeistrafgerichts kompetenz haben sollten, andere aber wollten die Kreisgerichte als Strafgerichte beibehalten.

¹³ Dieser gehörten an: Regierungsrat Conrad, Ständerat Hold, Regierungsrat Dedual, Regierungsstatthalter J. R. Hemmi und Dr. Brügger (Hemmi wird später durch Regierungsrat Manatschal ersetzt) (Gr. R. Prot. 25. Mai 1887 S. 50).

¹⁴ Gr. R. Prot. 2. Juni 1887 (S. 115).

¹⁵ Gr. R. Prot. 8. Juni 1888 (S. 108).

haltenen Bestimmungen vorzugehen hätten. Zur Wahrung der Rechte des Angeklagten fügte man endlich diesem Satz noch bei, daß dem Angeklagten auch vor Kreisgericht ein Verteidiger zu bestellen sei¹⁶.

In dieser abgeänderten Form nahm das Volk den Gesetzesvorschlag im Jahre 1890 mit 4738 gegen 4575 Stimmen an¹⁷. Damit hatte nach langen Bemühungen der gesetzgebenden Behörden eine schon seit fast einem halben Jahrhundert geübte Praxis ihre gesetzliche Sanktion gefunden¹⁸.

3. Abschnitt.

Die neueste Entwicklung der Strafgerichtsorganisation

1. Kapitel

Organisation und Kompetenzen der Strafgerichte

I. Bald nach Inkrafttreten der neuen Kompetenzausscheidung von 1890 zeigten sich auch schon, besonders beim Kantonsgericht, die Mängel der neuen Ordnung. Das Gericht hatte sich oft mit Delikten zu befassen, die mehr den Charakter von Polizeiübertretungen als denjenigen von eigentlichen Kriminalfällen hatten. Im Jahre 1895 gelangte daher das Kantonsgericht mit einer Einlage an den Großen Rat, in der es diesen Übelstand erwähnte und die Errichtung eines erweiterten Ausschusses zur Behandlung von minderwichtigen Fällen beantragte. Der Kleine Rat sprach sich gegen diesen Antrag aus, schlug aber eine Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsgerichtes von neun auf sieben vor¹. Anläßlich der Revision der Zivilprozeßordnung vom

¹⁶ Gr. R. Prot. 22. Mai 1890 (S. 20 ff).

¹⁷ Gr. R. Prot. 18. November 1892 (S. 31), A. S. 5. Bd. 1897 S. 341.

¹⁸ Das Strafverfahren wurde durch Großratsbeschluß vom 1. Juli 1891 in Übereinstimmung gesetzt mit diesem Volksbeschluß, im übrigen aber unverändert beibehalten (A. S. 5. Bd. S. 342). Auch das Polizeigesetz mußte den neuen Verhältnissen angepaßt werden. Es wurde in revidierter Form am 1. Januar 1898 in Kraft gesetzt. Das darin festgesetzte summarische Verfahren hatte nun auch für die Behandlung der Kriminalfälle vor Kreisgericht zu gelten (A. S. 6. Bd. 1916 S. 22).

¹ Gr. R. Prot. 22. Mai 1895 (S. 20).

Jahre 1907 kam man auf diese Anregung des Kleinen Rates zurück und setzte die Zahl der Mitglieder des Kantonsgerichtes auf fünf herab. Damit war auch dem Wunsch des Kantonsgerichtes von 1895 einigermaßen entsprochen².

Die weitgehende Zentralisierung der Strafrechtspflege wirkte sich weiter in dem Sinne aus, daß das Kantonsgericht von Jahr zu Jahr mehr Arbeit zu bewältigen hatte. Die Anzahl der vom Kantonsgericht zu behandelnden Fälle stieg ständig an³. Durch die Geldentwertung und die gleich hoch gebliebenen Ansätze im Gesetz war es dazu gekommen, daß viele eigentliche Polizeivergehen als Kriminalfälle behandelt werden mußten. Der Geschäftskreis der Kreisgerichte ging immer mehr zurück, während das Kantonsgericht ständig mehr mit kleinen Sachen überlastet wurde. Die Folge davon war eine vermehrte Inanspruchnahme der Staatskasse. Im Jahre 1920 wurde daher, angeregt durch eine Motion Dr. Schmid, eine Partialrevision der Strafverfahrensgesetze im Sinne einer Erhöhung der Geldansätze vorgenommen. In der Volksabstimmung wurde der Revisionsentwurf jedoch aus unerklärlichen Gründen verworfen⁴. Im Geschäftsbericht von 1922 machte das Kantonsgericht die Anregung, die im letzten Jahr verworfene Partialrevision neuerdings ans Volk auszuschreiben, weil die Überlastung mit Arbeit beim Verhöramt und Kantonsgericht ständig zunehme. Es fand eine neue Volksabstimmung statt, und die Revision kam zustande⁵. Neben einer Verdoppelung der Bußansätze wurden die Kompetenzen der Kreisgerichte dahin erweitert, daß von nun an der qualifizierte Diebstahl bis 250 Fr. (statt 100) und der einfache Diebstahl, die Beschädigung fremden Eigentums, die Unterschlagung, die Veruntreuung, Fundunterschlagung und der Betrug bis auf 500 Fr. (statt 200) von den Kreisgerichten

² Vgl. oben S. 343.

³ Während in der Zeit von 1880 bis 1890 jährlich durchschnittlich 26 Fälle zur Behandlung vor Kantonsgericht kamen, beträgt die Durchschnittszahl für die Zeit von 1901 bis 1911 50. Es wurden behandelt: 1890 32, 1901 36, 1905 41, 1911 85, 1915 77, 1920 113, 1921 125, 1922 145 Fälle.

⁴ Gr. R. Prot. 10. November 1920 (S. 28).

⁵ Gr. R. Prot. 28. November 1922 (S. 102).

beurteilt wurden⁶. Die Wirkung dieser Revision war, daß die Anzahl der Fälle vor Kantonsgericht, wenigstens für die ersten Jahre, beträchtlich zurückging⁷. Zunehmender Verkehr und Industrialisierung brachten es aber mit sich, daß die Arbeit des Kantonsgerichtes in der Folge erneut zunahm und im Jahre 1937 einen Höhepunkt mit 165 erledigten Straffällen erreichte⁸.

II. Obschon im Großen Rat mehrmals Anregungen zur Revision des Strafverfahrens und der Strafgerichtsorganisation gemacht worden waren⁹, hätte die Durchführung der Revision sicher noch lange auf sich warten lassen, wenn nicht der Erlaß eines Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch den Kanton gezwungen hätte, sein Strafverfahren dem neuen Recht anzupassen. Das Einführungsgesetz wurde im Herbst 1940 im Großen Rat durchberaten und im Frühjahr 1941 vom Volk mit großem Mehr angenommen¹⁰. Das Schweizerische Strafgesetzbuch führt hinsichtlich der Delikte die Dreiteilung Übertretung, Vergehen und Verbrechen durch. Übertretungen sind Tatbestände, die mit Haft oder Buße bedroht sind, Vergehen jene, die mit Gefängnis geahndet werden können, und als Verbrechen gelten die Tatbestände, bei denen die Ausfällung einer Zuchthausstrafe in Betracht gezogen werden kann. Es wäre nun naheliegend gewesen, die Zuständigkeit der Strafgerichte diesem System gemäß zu ordnen und dem Kantonsgericht die Verbrechen, dem Kreisgericht die Vergehen und dem Kreisgerichtsausschuß die Übertretungen zur Beurteilung zu übertragen. Man stieß jedoch dabei auf große Schwierigkeiten, indem das Kantonsgericht überlastet

⁶ A. S. 8. Bd. 1933 S. 66.

⁷ Gegenüber 145 im Jahr 1922 kamen 1923 noch 108, 1926 noch 85 Fälle zur Behandlung.

⁸ Zahl der behandelten Fälle: 1927 118, 1930 110, 1932 84, 1937 165, 1940 134, 1941 111. Am Ende jedes Jahres mußten viele Fälle unerledigt auf das neue Amtsjahr überwiesen werden: 1925 98, 1930 64, 1935 54, 1937 167, 1939 151, 1941 136 Fälle.

⁹ Vgl. unten S. 347 f.

¹⁰ Kommission: Dr. Lardelli, Dr. Condrau, Maurizio, Schmidt (Sagens), Silberroth, Dr. Sonder, Sprecher (Fanas), Dr. Toggenburg, Zender. Referent war Dr. Lardelli. Vgl. Gr. R. Prot. 6. August 1940 (S. 14), 19. November 1940 (S. 11), 29. Mai 1941 (S. 144): Annahme mit 11 677 gegen 4642 Stimmen.

worden wäre. Nach dem Strafgesetzbuch sind nämlich auch der einfache Diebstahl, jede Unterschlagung usw. mit Zuchthaus oder Gefängnis bedroht und daher als Verbrechen qualifiziert. Man entschloß sich daher, nach dem Vorbild der bisherigen Ordnung bei den Vermögensdelikten die Kompetenzausscheidung nach dem Wertbetrag vorzunehmen¹¹.

Die Kompetenzen sind nun folgendermaßen verteilt:

1. Der Kreisgerichtsausschuß beurteilt die Übertretungen. Zudem fallen in seine Kompetenz die Vermögensdelikte bis 250 Franken, die nicht Übertretungen sind, mit Ausnahme der dem Kantonsgericht vorbehaltenen Fälle (Art. 54 Abs. 3).

2. Das Kreisgericht ist zuständig zur Beurteilung der Vergehen. Es beurteilt auch die Vermögensdelikte, die mit Zuchthaus bedroht sind, von 250 bis 500 Fr., mit Ausnahme der dem Kantonsgericht vorbehaltenen Fälle (Art. 54 Abs. 1 und 2).

3. Das Kantonsgericht beurteilt die Verbrechen, mit Ausnahme der dem Kreisgericht und dem Kreisgerichtsausschuß zugewiesenen Vermögensdelikte. Zur Beurteilung von qualifizierten Vermögensdelikten ist das Kantonsgericht zuständig ohne Rücksicht auf den Deliktsbetrag (Art. 51).

Grundsätzlich steht diese neue Kompetenzausscheidung auf dem Boden des bisherigen Rechts. Eine wichtige Neuerung ist aber die bedeutende Erweiterung der Spruchkompetenz der Kreisgerichte. Nach dem neuen Gesetz sind diese befugt, Gefängnisstrafen bis zu drei Jahren auszusprechen. Das Bündnervolk hat zu dieser Neuerung gern seine Zustimmung gegeben, leben doch mit ihr die während fünfzig Jahren in ihren Kompetenzen stark eingeschränkten Kreisgerichte, an denen das Volk aus historischen, sprachlichen und geographischen Gründen hängt, als eigentliche Strafgerichte wieder auf¹².

¹¹ Gr. R. Prot. 19. November 1940 (S. 11); Absch. 17. Januar 1941 S. 5 ff.

¹² Als neue Strafgerichtsinstanz mußte ein Jugendgericht geschaffen werden. Den Vormundschaftsbehörden konnte diese Kompetenz nicht eingeräumt werden, weil die Gerichtssprengel viel zu klein geworden wären (Jeder Kreis hat eine Vormundschaftsbehörde). Ein Einheitsjugendgericht wurde auch zum vornherein von der Hand gewiesen. Man ordnete daher die Jugendgerichte nach Bezirken. Der

2. Kapitel

Von der Kassationsbeschwerde an den Kleinen Rat zum Weiterzug an den Kantonsgerichtsausschuß

Die Kassationsbeschwerde an den Kleinen Rat, welche im Jahre 1854 aus der alten Ordnung übernommen worden war, wurde auch im Strafverfahren von 1891 beibehalten¹. Kassationsgesuche gegen Bußurteile von Gemeindepolizeibehörden waren jedoch nach der kleinrätlichen Geschäftsordnung 1854 nur zulässig, wenn die Buße den Betrag von 40 Fr. überstieg². Durch die KlGO 1873 wurde dieser Betrag auf 20 Fr. herabgesetzt³. In der Revision der KlGO von 1893 wurde folgender Zusatz beigefügt: „oder wenn es sich um Verfassungs- oder Gesetzesverletzungen im Sinne des Art. 29 lit. a dieser Geschäftsordnung handelt.“⁴

Eine weitere Änderung erfolgte hinsichtlich der Beschwerde-

Präsident des Bezirksgerichtes ist Präsident von Amtes wegen. Das Bezirksgericht bestellt dazu noch zwei Beisitzer, Bezirksrichter oder andere Personen, wobei auch Frauen wählbar sind (EG 56). Der Bezirksgerichtspräsident schien für dieses Amt geeignet, weil er sich schon vorher mit Fragen des Familienschutzes und der Fürsorge zu befassen hatte (Er hat einzelrichterliche Kompetenzen in Ehesachen und ist Beschwerdeinstanz gegen vormundschaftliche Verfügungen) (Absch. 1941 17. Januar S. 7).

Dem Bezirksgericht wurde jede Strafkompetenz genommen (vgl. oben S. 332), und auch die Injuriensachen gelten von 1942 an nicht mehr als Zivilsachen. Sie wurden den Kreisgerichten zur Beurteilung zugewiesen (EG 144 ff). Einzig Verletzungen von Mitgliedern des Kleinen Rates und des Kantonsgerichtes in ihrer Amtsehre beurteilt der Kantonsgerichtsausschuß (EG 147 Abs. 2).

Der kleinste Kreis (an der Einwohnerzahl gemessen) ist Avers mit 189 Einwohnern. Es folgen Safien mit 571 und Rheinwald mit 874 Einwohnern.

¹ Strafverfahren § 64.

² Art. 24 (A. S. 1. Bd. S. 65). ³ Art. 24 (A. S. 4. Bd. S. 57 ff).

⁴ Es wurde beantragt, den Betrag auf 10 Fr. herabzusetzen oder den Satz überhaupt zu streichen, denn in einem Rechtsstaat dürfe niemand rechtlos bleiben, wenn es sich auch um die kleinsten Beträge handle. Demgegenüber wurde geltend gemacht, daß im Interesse der öffentlichen Ordnung nicht alle Kleinigkeiten sollten vor den Kleinen Rat gezogen werden können. Rechtlosigkeit trete nicht ein, da unter

instanz im Verfahren gegen kantonsgerichtliche Urteile. Seit 1854 hatte als solche der Kleine Rat mit Zuzug der ersten vier Mitglieder der Standeskommission geamtet. Da die Standeskommission durch die Verfassung von 1893 aufgehoben worden war, übertrug man diese Kompetenz dem Kleinen Rat mit Zuzug von zwei durch das Los zu bezeichnenden Bezirksgerichtspräsidenten⁵.

Die Kompetenzen des Kleinen Rates waren sehr beschränkt. Der Wortlaut des § 65 des Strafverfahrensgesetzes gestattete den Rekurs nur bei Verletzung von ausdrücklichen Formvorschriften oder von allgemein gültigen prozessualen Normen. Nach der Praxis konnte daher nur bei Form- oder Verfassungsverletzungen an den Kleinen Rat rekurriert werden⁶. Als Verfassungsverletzung galt aber auch die offensichtliche, absolute Willkür⁷, worunter auch die willkürliche Gesetzesverletzung verstanden wurde⁸.

Diese beschränkte Rekursmöglichkeit gegen Strafurteile konnte den Interessen des Verurteilten zu wenig Rechnung tra-

allen Umständen eine Instanz da sei, die Recht spreche: die Gemeindepolizeibehörde. Es würde dieser Instanz die Arbeit ungemein erschwert, wenn gegen die kleinste Verfügung Beschwerde eingelegt werden könnte. Zudem hätte es eine fruchtlose Überlastung des Kleinen Rates zur Folge (Gr. R. Prot. 17. Mai 1893 S. 17). Vgl. Art. 28 KIGO (A. S. 5. Bd. S. 432).

⁵ KV 1892 Übergangsbestimmungen Art. 3 Abs. 3.

⁶ R. Pr. 1995, 1998, 2714.

⁷ R. Pr. 2733. – 2735: Die Willkür kann in der absichtlich falschen Rechtsprechung liegen. Dieser Fall liegt vor, wenn die unrichtige Beurteilung auf Einflüsse zurückzuführen ist, die außerhalb der Akten und der rechtlichen Erwägungen zu suchen sind. Willkür kann auch vorliegen, wenn ein Gericht in guten Treuen gehandelt, aber den Minimalgrad der bei der Prüfung der Akten erforderlichen Aufmerksamkeit nicht beachtet hat (z. B. bei offensichtlicher Aktenwidrigkeit und willkürlicher Beweiswürdigung). Vgl. dazu R. Pr. 2652, 2655 und 4216.

⁸ Willkürliche Gesetzesanwendung, also materielle Rechtsverweigerung liegt vor, wenn der Richter das materielle Recht entgegen dem klaren Wortlaut des Gesetzes anwendet (R. Pr. 2724).

Unter Umständen hat der Kleine Rat schon von Amtes wegen in seiner Eigenschaft als Aufsichtsbehörde über die Justizpflege einzuschreiben (KV 34; R. Pr. 2006).

gen. Von Anfang der dreißiger Jahre an wurde im Großen Rat der Wunsch nach einer weiter gehenden Überprüfungsmöglichkeit immer deutlicher ausgesprochen. Eine Motion Faller von 1931 strebte die Einführung der Appellation in Strafsachen an. Es wurde geltend gemacht, bei den Kreisgerichten herrsche eine Rechtsungleichheit und Rechtsunsicherheit, die bedenklich sei. Von Kreis zu Kreis ändere sich die Praxis. Die Kassationsbeschwerde genüge keineswegs als Abhilfe⁹. Im Jahre 1935 befaßte sich eine Motion Canova mit der Revision des Strafverfahrens. Als ein wichtiger Revisionspunkt wurde wieder die Kassationsbeschwerde an den Kleinen Rat bezeichnet. Sie sollte durch die Berufung ersetzt werden. Auch im Verfahren gegen kantonsgerichtliche Urteile sollte an Stelle der jetzigen Kassationsbehörde ein unabhängiger kantonaler Appellationshof treten¹⁰.

Mit der Schaffung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch war der Augenblick gekommen, diese Forderungen zu berücksichtigen. Weil die Spruchkompetenz der Kreisgerichte durch dieses Gesetz bedeutend erweitert wurde¹¹, erschien eine Änderung des bisherigen Zustandes unumgänglich notwendig¹². Die Kassationsbeschwerde an den Kleinen Rat wurde ersetzt durch den „Weiterzug“ an den Kantonsgerichtsausschuß¹³. Es war damit in verschiedener Hinsicht eine Verbesserung der Rechtspflege erreicht. Einmal wurde eine materielle Überprüfung von Strafurteilen ermöglicht, dann hatte die Bezeichnung des Kantonsgerichtsausschusses als Weiterzugsinstanz eine weitgehende Entlastung des Kleinen Rates zur Folge, und endlich handelt es sich dabei um einen wesentlichen Schritt im Sinne der Verwirklichung des Prinzips der Trennung der Gewalten. —

⁹ Weil mit ihr nur Gesetzesverletzung und Willkür gerügt werden kann. Gr. R. Prot. 17. November 1931 (S. 18). Mitunterzeichner waren Badrutt, Danuser, Mohr, Meuli, Canova, Capaul, Dorta. Gr. R. Prot. 25. Mai 1932 (S. 131).

¹⁰ Gr. R. Prot. 19. November 1935 (S. 21) und 26. November 1935 (S. 128).

¹¹ Vgl. oben S. 346. ¹² Vgl. Absch. 17. Januar 1941 S. 6.

¹² EG z. StGB 152–156. Weiterzug in Ehrverletzungssachen 146.

¹³ EG z. StGB 147, Amtsehrverletzungen von Mitgliedern des Kleinen Rates und des Kantonsgerichtes.

Die Kassationsgründe des bisherigen Rechtes wurden so erweitert, daß das neue Rechtsmittel einer Appellation gleichkommt. Der Weiterzug ist zulässig bei Verletzung wesentlicher Vorschriften des Verfahrens, falscher Gesetzesanwendung, aktenwidriger oder unrichtiger Beweiswürdigung sowie Unangemessenheit der Strafe. Damit wurde der alte Grundsatz des bündnerischen Rechtes, daß in Strafsachen keine Appellation zulässig sei, aufgegeben. Dieser Weiterzug ist aber nur gegen Urteile des Kreisgerichtes und seines Ausschusses zulässig. Gegen kantonsgerichtliche Urteile oder solche des Kantonsgerichtsausschusses als Strafgericht in erster Instanz¹⁴ wurde die Kassationsbeschwerde in veränderter Gestalt beibehalten. Kassationsinstanz ist nicht mehr der Kleine Rat mit Zuzug von zwei Bezirksgerichtspräsidenten, sondern der Kleine Rat allein. Als Kassationsgründe werden im Gesetz angeführt: 1. Unzuständigkeit, 2. ungehörige Besetzung des Gerichtes, 3. unzulässige Beschränkung der Verteidigung in einem für die Entscheidung wesentlichen Punkte, und 4. eine für den Entscheid wesentliche Verletzung der Vorschriften über das Verfahren. Dem Kleinen Rat verbleiben somit, abgesehen von seinen Befugnissen gemäß KV Art. 34, nur mehr sehr bescheidene Kompetenzen auf dem Gebiete der Strafjustiz. Er bleibt Beschwerdeinstanz bei Bußverfügungen von Verwaltungsbehörden wie nach bisherigem Recht¹⁵, und entscheidet Beschwerden gegen Entschiede des Jugendgerichtes in freier Beweiswürdigung¹⁶.

¹⁴ EG 134 und 135.

¹⁵ EG 48.

¹⁶ EG 162. — Es kommen noch folgende Kompetenzen des Kleinen Rates dazu: EG 83: Weiterzug des Entscheides des Staatsanwaltes betreffend Entschädigung wegen unbegründeter Untersuchungshaft. EG 101 Abs. 5: Beschwerde gegen ein Kostendekret bei Einstellung des Verfahrens.

Das Justiz- und Polizeidepartement ist Beschwerdeinstanz in folgenden Fällen: EG 96: Gegen Verfügungen des Staatsanwaltes. EG 149: Gegen Verfügungen und Maßnahmen des Kreisamtes mit Zustimmung des Staatsanwaltes. EG 158: Gegen Einstellung des Verfahrens in Jugendgerichtssachen. Überdies entscheidet das Justiz- und Polizeidepartement unweiterzöglich Kompetenzkonflikte betreffend den Strafvollzug (EG 43 Abs. 2).

3. Kapitel

Schaffung einer Anklagekammer und der Staatsanwaltschaft

I. Als im Jahre 1908 die Zahl der Kantonsrichter von neun auf fünf herabgesetzt wurde¹, drängte sich die Frage nach Errichtung einer Anklagekammer auf. Seit 1854 hatte der Ausschuß (Präsident und die ersten zwei Richter) nach Schluß der Voruntersuchung über die Versetzung in den Anklagezustand zu entscheiden². Man sagte sich, es gehe nicht an, daß die Mehrheit der Richter über die Inanklagesetzung des Angeschuldigten entscheide und nachher in der Hauptverhandlung mitwirke. Dies müsse im Angeschuldigten den Verdacht erwecken, daß die Richter durch das gründliche Studium der Akten voreingenommen seien. Man wollte daher eine vom Gericht völlig unabhängige Behörde schaffen. Der Gedanke einer selbständigen Anklagekammer war dem bündnerischen Recht nicht fremd. Schon das Organisationsgesetz des Kantonsoberrappellationsgerichtes als Kriminalbehörde bei Staatsverbrechen von 1814 kannte diese Einrichtung. Anklagebehörde war der Große Rat, resp. die Standeskommission, wobei die Mitglieder, welche zugleich Appellationsrichter waren, in Ausstand treten mußten³. Nach dem Gesetz von 1840 übernahm der Kleine Rat, eventuell mit Zuzug der Standeskommission, diese Aufgabe des Großen Rates⁴. Über die Zusammensetzung der Anklagekammer waren im Rat die Meinungen geteilt. Von mehreren Rednern wurde verlangt, daß kein Mitglied der Anklagekammer auch Mitglied des Gerichtes sein dürfe. Nur auf diese Weise sei Garantie für eine objektive Rechtsprechung gegeben. Angenommen wurde aber endlich der Antrag des Kleinen Rates, wonach der Kantonsgerichtspräsident zugleich auch Präsident der Anklagekammer wurde, die andern beiden Mitglieder aber durch den Großen Rat gewählt wurden. Damit wollte man den Zusammenhang zwischen dem Gericht und der Anklagekammer bewahren und eine Zusammenarbeit dieser beiden Behörden ermöglichen⁵.

¹ Vgl. oben S. 306. ² Strafverfahren 1854 § 33.

³ Vgl. oben S. 218. ⁴ Vgl. oben S. 219.

⁵ Gr. R. Prot. 15. Nov. 1904 (S. 202); Kantonsverfassungsrevision 1908 Art. 50 (A. S. 6. Bd. 1918 S. 498).

Es bestand nun aber die Gefahr, daß der Kantonsgerichtspräsident durch seine Aktenkenntnis im Gericht eine zu hervorragende Stellung einnehme. Daher wurde schon 1935 in der Motion Canova⁶ eine vom Gericht vollständig unabhängige Anklagekammer verlangt. Durch das Einführungsgesetz zum Strafbuch und eine Verfassungsänderung vom Jahre 1941 wurde mit der Errichtung einer Staatsanwaltschaft der Staatsanwalt an Stelle des Kantonsgerichtspräsidenten zum Vorsitzenden der Anklagekammer gemacht⁷. Damit war auch in dieser Hinsicht eine klare Trennung zwischen Gerichts- und Verwaltungsbehörden erreicht worden.

II. Bis 1854 war der Verhörer, der die Untersuchung zu leiten hatte, zugleich auch Amtskläger vor Gericht⁸. Anlässlich der Justizreform von 1854 schlug das Kantonsgericht vor, diese Einrichtung auch fernerhin beizubehalten. Auf Vorschlag des Kleinen Rates hin wurde aber bestimmt, daß der Instruktionsrichter (Verhörer) die Klage nicht selbst zu führen habe, sondern daß dazu ein besonderer Amtskläger zu bestellen sei. Man befürchtete, daß der Ankläger, welcher zugleich die Untersuchung durchgeführt hat, sich gegenüber dem Verteidiger in einer viel zu mächtigen Stellung befinde. Der Amtskläger sowie der Verhörer (dieser seit 1861) wurden durch den Großen Rat gewählt⁹.

Mit der vermehrten Belastung des Kantonsgerichtes durch die Revision von 1890 war es nötig geworden, auch das Verhöramt auszubauen. Es wurde die Stelle eines ständigen Aktuars geschaffen, der gleichzeitig Stellvertreter des Verhörers war¹⁰. Diese Reorganisation genügte aber bei weitem nicht, da die Arbeit des Kantonsgerichtes und des Verhöramtes in unvorhergesehenem Maß zunahm¹¹. Im Jahre 1916 mußte daher das Personal des Verhöramtes verdoppelt werden, so daß das

⁶ Gr. R. Prot. 19. Nov. 1935 (S. 21) und 26. Nov. 1935 (S. 128).

⁷ EG z. StGB 66, Verfassungsrevision 1941 (Streichung von Art. 50 Abs. 2).

⁸ Vgl. oben S. 234, 240.

⁹ Gr. R. Prot. 28. Nov. 1854 (S. 184); A. S. 2. Bd. 1864 S. 89.

¹⁰ A. S. II. Ersatzband 1909 (IV., V.).

¹¹ Geschäftsbericht 1914 (Gr. R. Prot. 19. Mai 1914 S. 24): 1891 wurden 13 Straffälle untersucht, 1913 deren 106.

Amt nun aus dem ersten und zweiten Verhörer und den beiden Aktuaren bestand¹². Mit der Vermehrung der Arbeit des Kantonsgerichtes Ende der zwanziger und in den dreißiger Jahren wurde auch das Verhöramt mit Geschäften immer mehr überlastet¹³. Dazu kam, daß die bestehende Einrichtung dem Prinzip der Gewaltentrennung nicht genügte, war doch der Kantonspräsident der eigentliche Leiter der Voruntersuchung¹⁴. Durch die Motion Canova von 1935 wurde daher auch in dieser Hinsicht eine Revision postuliert. Das EG zum StGB von 1941 vereinigte wieder das Amt des Verhörers und Anklägers in einer Hand, wie es schon vor 1854 der Fall gewesen war. Die Untersuchungsinstanz wurde vom Kantonsgericht vollständig getrennt und dem ersten Beamten des Verhöramtes der Charakter eines Staatsanwaltes gegeben¹⁵. Dieser ist Leiter der Staatsanwaltschaft (Verhöramt) (EG 72), Amtskläger (102), Präsident der Anklagekammer und hat auch den Kompetenzentscheid zu fällen (63).

III. Abteilung

Die Verwaltungsgerichtsorganisation

I. Abschnitt

Die ordentlichen Verwaltungsgerichtsinstanzen

1. Kapitel. Der Kleine Rat

I. In der Zeit von 1803 bis 1854 war die Verwaltungsgerichts-kompetenz des Kleinen Rates nicht in der Verfassung, sondern

¹² Vorgeschlagen war auch die Schaffung einer zweiten Verhör-richterstelle außerhalb Churs oder die Revision der Kompetenzaus-scheidung zwischen Kreis- und Kantonsgericht i. S. einer Entlastung des letzteren (Gr. R. Prot. 25. Nov. 1916 S. 63). A. S. 7. Bd. 1923 S. 454.

¹³ Vgl. oben S. 345.

¹⁴ Er hatte vor allem nach Strafverfahren § 10 den Kompetenz-entscheid zu fällen, konnte also bestimmen, ob das Kantonsgericht zuständig sei oder nicht. Vgl. Sprecher, Organisation S. 90 ff, 101.

¹⁵ Abschied 1941 S. 9.

lediglich in Gesetzen normiert gewesen¹. Die Verfassung von 1854 enthält erstmals in Art. 20 eine ausdrückliche Bestimmung darüber. Der Artikel lautet: „In Streitigkeiten der Kreise und Gemeinden in Administrativsachen und von Privaten und Korporationen mit Kreisen und Gemeinden in administrativen und politischen Angelegenheiten steht der Rekurs an den Kleinen Rat zu.“ Durch diese Bestimmung wird in bezug auf die Zuständigkeit des Kleinen Rates die Generalklausel, zu welcher sich schon die früheren Rekursgesetze und die Praxis bekannt hatten², in die Verfassung aufgenommen. Es steht dem Bürger offen, gegen jeden beliebigen Akt der Verwaltungsbehörden den Kleinen Rat als Verwaltungsgericht anzurufen. Seine Ausführung findet der Verfassungsartikel in der KlGO vom Jahre 1854³. Schon die früheren Gesetze unterschieden – freilich nur sehr undeutlich – zwischen zwei verschiedenen Arten von Beschwerden an den Kleinen Rat⁴. Art. 18 der KlGO stellt diese beiden „Beschwerden“ einander gegenüber, indem er ausführt: „Die an den Kleinen Rat gerichteten Beschwerden politischer oder administrativer Natur beschlagen entweder: a) Ungesetzlichkeiten, denen Abhülfe zu schaffen der Kleine Rat in Handhabung der bestehenden Landesgesetze eine selbständige Verpflichtung hat, wie namentlich Übertretungen von Verfassungsbestimmungen und anderer organischer Gesetze, Anmaßungen an und für sich unstatthafter Kompetenzen ab Seiten von Behörden, Verletzungen von Staatsverträgen usw., oder b) die Anwendung politischer oder administrativer Gesetze, Statuten und Gewohnheitsrechte auf Spezialfälle ab Seiten von Gemeinden und Kreisen oder deren Behörden.“

Die unter lit. b genannte Beschwerde ist der befristete Rekurs, den wir schon für die Zeit vor 1854 nachgewiesen haben und der auch in fast unveränderter Form in das geltende Recht übergegangen ist. Aus der gesetzlichen Formulierung ergibt sich, daß das Wesen des Rekurses darin liegt, daß er sich gegen eine Verfügung, d. h. einen Verwaltungsakt richtet, der sich als Rechtsanwendung im Einzelfall qualifiziert. Die Frist zur Er-

¹ Vgl. oben S. 263 f. ² Vgl. oben S. 263.

³ A. S. 1. Bd. 1860 S. 65.

⁴ Vgl. oben S. 264, 267.

klärung des Rekurses beträgt acht Tage und diejenige zur Einreichung der Rekurschrift drei Wochen. Es ist eine Vertröstung von 25 Fr. zu leisten⁵.

Die unter lit. a angeführte Beschwerde richtet sich gegen „Ungesetzlichkeiten“, die der Kleine Rat von Amtes wegen zu beseitigen hat. Auch diese Beschwerde geht in ihren Anfängen auf die alte Ordnung zurück⁶. Während sie damals aber nur bei Verletzung eidgenössischen Rechts, von Staatsverträgen, Konkordaten und der Kantonsverfassung zulässig war, kann nach der KlGO des Jahres 1854 zudem auch jede Verletzung kantonalen Gesetze mit der Beschwerde angefochten werden, insofern der Kleine Rat verpflichtet ist, von sich aus einzuschreiten. Das Hauptgewicht wird auf die Art der Verletzung gelegt, indem verlangt wird, daß durch dieselbe eine Ungesetzlichkeit geschaffen wird. Unter Ungesetzlichkeit ist wohl nicht nur die unrichtige Anwendung eines Gesetzes zu verstehen – dieser Fall gehört ja unter die Bestimmung von lit. b –, sondern vielmehr die Herbeiführung eines gesetzwidrigen Zustandes durch Erlaß einer generellen abstrakten Norm oder einer Verwaltungsverfügung, welche ein Rechtsverhältnis in dauernder Weise regelt. Diese Art der Beschwerde ist an keine Frist gebunden⁷.

In der KlGO von 1873⁸ wurde diese Ordnung der Kompetenzen des Kleinen Rates als Verwaltungsgerichtsinstanz unverändert beibehalten. Einzig die Vertröstung beim befristeten Rekurs wurde von 25 auf 20 Fr. herabgesetzt. Die Verfassung von 1880 erwähnt wieder ausdrücklich die Rekurskompetenz des Kleinen Rates⁹, und in der KlGO von 1881 wurde eine Neuformulierung des Artikels, der sich mit der Unterscheidung zwischen dem befristeten Rekurs und der Beschwerde befaßt, vorgenommen, ohne daß inhaltlich eine Neuordnung erfolgt wäre¹⁰.

In derselben Fassung ist der Artikel im Jahre 1893 in die KlGO übergegangen¹¹. Der Artikel hatte folgenden Wortlaut:

⁵ KlGO 1854 Art. 19. ⁶ Vgl. oben S. 264, 267.

⁷ KlGO 1854 Art. 19.⁸ A. S. n. F. 4. Bd. 1880 S. 57 ff Art. 17 ff.

⁹ A. S. 5. Bd. 1897 S. 1 ff Art. 34. ¹⁰ A. S. 5. Bd. S. 50 Art. 17.

¹¹ A. S. 5. Bd. S. 432 Art. 29. Die Artikel über das Rekurswesen sind durch die „Verordnung über das Verfahren in Verwaltungsstreitsachen“ (VVV) vom 1. Dezember 1942 außer Kraft gesetzt worden (Beilage Nr. 51 Amtsblatt des Kts. Graubd. vom 18. Dezember 1942).

„Die an den Kleinen Rat gebrachten Beschwerden politischer und administrativer Natur zerfallen in folgende Rubriken: a) in solche, welche die Verletzung der Bundes- und Kantonsverfassung, eidgenössischer oder kantonaler Gesetze, Verordnungen oder Beschlüsse und Staatsverträge betreffen, gegen welche der Kleine Rat von Amtes wegen oder auf Beschwerde einzuschreiten hat; b) in solche, welche die Anwendung politischer oder administrativer Gesetze, Statuten oder Gewohnheitsrechte von Seiten der Kreise, Gemeinden oder anderer öffentlicher Korporationen oder deren Behörden, oder Beschlüsse derselben betreffen und welche auf Klage hin als Rekurse zu behandeln sind.“

Wenn schon nach den früheren Geschäftsordnungen die Unterscheidung reichlich unklar gewesen ist, so trifft dies für die neue gesetzliche Formulierung in noch vermehrtem Maße zu. Nach dem Wortlaut des Gesetzes wäre man geneigt, für die Unterscheidung unrichtigerweise auf die Art der durch den angefochtenen Beschluß verletzten Norm abzustellen. Der Kleine Rat hat aber in seiner Praxis die Grundsätze der früheren Gesetzesbestimmungen übernommen und ist daher zu einer mit dem Wortlaut des Gesetzes kaum übereinstimmenden Auslegung gelangt¹².

II. In der Verordnung über das Verfahren in Verwaltungsstreitsachen vor dem Kleinen Rat vom 1. Dezember 1942 (VVV)¹³ wurden die durch die Rechtsprechung herausgearbeiteten Grundsätze gesetzlich festgehalten. Die Verordnung unterscheidet zwischen dem „Rekurs“, dem befristeten Rekurs nach Art. 29 lit. b KIGO, und der „verfassungsrechtlichen Beschwerde“, der unbefristeten Beschwerde nach Art. 29 lit. a.

1. Mit dem *R e k u r s* kann nach Art. 3 die Aufhebung von Rechtsvorschriften, Verfügungen und Entscheiden von Körperschaften und selbständigen Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts durch den Kleinen Rat verlangt werden. Es kann geltend gemacht werden, daß der angefochtene Erlaß, die Verfügung oder der Entscheid dem materiellen Recht des Bundes,

¹² Über die Praxis des Kleinen Rates in dieser Frage vgl. Schmid, J. S., Die Rechtsmittel des Rekurses und der Beschwerde gemäß Art. 29 KIGO nach bündnerischem Verwaltungsrecht, Arosa 1940.

¹³ Der Redaktor der Verordnung ist Prof. Liver.

des Kantons oder der betreffenden Körperschaft oder Anstalt widerspreche, auf einer Überschreitung des pflichtgemäßen Ermessens beruhe, unter Verletzung allgemeiner wesentlicher Grundsätze oder Vorschriften des Verfahrens zustande gekommen sei oder eine ungültige Vorschrift der Korporation oder Anstalt zur Grundlage habe (Art. 4). Es müssen vorerst alle untern gesetzlichen Instanzen durchlaufen worden sein, bevor der Rekurs an den Kleinen Rat gelangen kann (Art. 5 Abs. 2)¹⁴. Eine Neuerung gegenüber der frühern Regelung findet sich in der Bestimmung der Rekursfrist. Art. 30 KIGO hatte sie auf drei Wochen bemessen und die Einreichung der Rekursklärung innert acht Tagen vorgeschrieben. Nach VVV Art. 8 beträgt die Rekursfrist 14 Tage. Das Erfordernis der Rekursklärung ist fallengelassen worden, wodurch eine wesentliche Vereinfachung der Fristenregelung erreicht wurde¹⁵. Abweichende Fristen, welche sich in Spezialgesetzen finden, bleiben vorbehalten¹⁶.

¹⁴ Von diesem schon der bisherigen Praxis bekannten Grundsatz macht aber Art. 5 Abs. 2 eine Ausnahme für den Fall, daß es sich um die Anwendung von eidgenössischem und kantonalem Recht handelt. Der Kleine Rat hat den Rekurs an die zuständige Zwischeninstanz zu leiten, welche darauf eintreten muß, wenn die für die Beschwerde an sie geltenden Fristen auch abgelaufen sind. Es muß nur die Frist für den Rekurs an den Kleinen Rat gewahrt werden. Der Gesetzgeber hat diese Bestimmung getroffen, weil es sich nicht rechtfertigen läßt, einen Verstoß gegen kantonales oder eidgenössisches Recht hinzunehmen, bloß weil der Instanzenzug nicht erschöpft ist, obwohl der Rekurrent in wesentlichen verfassungs- oder gesetzmäßigen Rechten verletzt ist (Botsch. 6. Nov. 1942 Heft 4 S. 230).

¹⁵ Zehn Tage beträgt die Rekursfrist bei Beschwerden an den Kleinen Rat in Betreuungssachen (SchKG Art. 17), in Vormundschaftssachen (EG z. ZGB Art. 79) und in Strafsachen (EG z. StGB Art. 48 und 134). Eine Angleichung an diese Frist war erwogen worden, doch wurde davon abgesehen, weil die zehntägige Frist zur Ausarbeitung eines Verwaltungsrekurses doch als zu kurz angesehen wurde (Botsch. 6. Nov. 1942 S. 231).

¹⁶ Folgende Spezialgesetze sehen abweichende Rekursfristen vor: Gesetz über die Niederlassung von Schweizerbürgern 1874 Art. 10: einen Monat (A. S. 4. Bd. S. 169 II. Ers'bd.). Gesetz über die Kreiswahlen 1875 Art. 12: acht Tage (A. S. 4. Bd. S. 69). Jagdgesetz 1943 Art. 6: zehn Tage (Prot. Gr. R. Frühjahr 1943 S. 317 ff) (Soweit sich die abweichenden Fristen in Verordnungen finden, sind sie aufgehoben, VO Art. 69 Abs. 2).

2. Auch die verfassungsrechtliche Beschwerde wird durch die Verordnung von 1942 im wesentlichen nach den von der Praxis des Kleinen Rates herausgearbeiteten Grundsätzen charakterisiert. Die Botschaft des Kleinen Rates führt darüber folgendes aus¹⁷: „Der Kleine Rat sorgt für die Handhabung der Kantons- und, soweit es ihm zukommt, der Bundesverfassung sowie für die Vollziehung der kantonalen und eidgenössischen Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse (Art. 29 KV). Er hat darüber zu wachen, daß von den seiner Oberaufsicht unterstellten Selbstverwaltungskörpern und Behörden nicht Recht gesetzt wird, welches im Widerspruch steht mit eidgenössischem und kantonalem Recht, und daß nicht durch Verfügungen ein Rechtsverhältnis eine dauernde Regelung erfährt, welche eidgenössischem oder kantonalem Recht widerspricht. Auf Grund seiner Oberaufsicht ist ihm außerdem die Befugnis gegeben, unter bestimmten Voraussetzungen von Amtes wegen einzuschreiten, so z. B. gemäß Art. 35 KV gegen ordnungswidrige Gemeindeverwaltungen. Soweit dem Kleinen Rat durch Verfassung oder Gesetz die Aufgabe übertragen ist, dafür zu sorgen, daß Normen des eidgenössischen oder kantonalen Rechts durchgesetzt werden, muß er dies ganz unabhängig davon tun, ob dies auf dem Wege der Beschwerde von ihm verlangt wird oder nicht. Wird es von ihm auf dem Wege der Beschwerde verlangt, so hat er auf diese einzutreten, auch ohne daß eine Frist eingehalten ist.“

In Übereinstimmung mit der kleinrätlichen Praxis wird daher die unbefristete verfassungsrechtliche Beschwerde zugelassen¹⁸: 1. gegen verfassungs- oder gesetzwidrige allgemeinver-

¹⁷ S. 221 f.

¹⁸ VO 1942 Art. 42. – Eine freilich unhaltbare Ausnahme von den Grundsätzen in bezug auf die Differenzierung von Beschwerde und Rekurs macht der Kleine Rat in seiner Praxis auf Grund von Art. 18 des Wirtschaftsgesetzes. In jedem Fall sind solche Rekurse an eine Frist gebunden. Als Begründung dieser Praxis führt der Kleine Rat aus, daß es offenbar in der Absicht des Gesetzes liege, solche Fragen rasch zu erledigen. Es dürfe einem Wirt zugetraut werden, daß er das Wirtschaftsgesetz kenne und wisse, daß solche Rekurse befristet seien ((vgl. R.Pr. 1528, 2766, 4242 und GVP I. Bd. 93, Schmid, a. a. O. S. 38 f).

bindliche Erlasse von Selbstverwaltungskörpern¹⁹; 2. gegen verwaltungsrechtliche Verfügungen, durch die ein verfassungs- oder gesetzwidriger Zustand geschaffen worden ist²⁰; 3. gegen Beschlüsse, zu deren Aufhebung der Kleine Rat von Amtes wegen befugt ist²¹. Schließlich wird als letzter Beschwerdegrund noch 4. die Verweigerung und Verzögerung der Justiz genannt (KV Art. 34), weil Beschwerden, die sich darauf beziehen, nicht befristet sein können²².

3. Nachdem schon früher Beschwerden gegen Kommissionsverfügungen und -entscheide an den Kleinen Rat durch Spezialgesetze zugelassen worden waren²³, wurde nach Einführung des Departementalsystems im Jahre 1892 durch die KlGO 1893 Art. 39 die Beschwerde gegen Verfügungen eines Departementes an den Kleinen Rat eingeführt. Die Verordnung von 1942 übernahm diese Art der Beschwerde unter dem Namen *Verwaltungsbeschwerde*²⁴. Man konnte sich indessen nicht mit einer bloßen Übernahme des schon Bestehenden begnügen, sondern mußte den Begriff der Verwaltungsbeschwerde erheblich erweitern. Der Ausbau des Verwaltungsapparates seit dem Jahre 1893 machte die Einräumung der Kompetenz zum Erlaß von Verfügungen und Bußdekreten an Amtsstellen, welche einem Departement untergeordnet sind, nötig. Solche Verfügungen und Erlasse können nach der Verordnung ebenfalls mittels der Verwaltungsbeschwerde weitergezogen werden²⁵. Die Verwaltungsbeschwerde soll auch zugelassen werden gegen Verfügungen und Entscheide von kantonalen Instanzen außerhalb

¹⁹ Schmid, J. S., a. a. O. S. 24, 25; R. Pr. 245, 40, 42, 50, 54, 83, 1661, 2737, 2740, 2748, 2685, 4234.

²⁰ Vgl. Schmid, J. S., a. a. O. S. 30; R. Pr. 350, 351, 355, 1649, 1682, 4232.

²¹ Vgl. R. Pr. 1661, 2688, 4232. ²² Vgl. oben S. 311.

²³ Vgl. oben S. 267 f. ²⁴ Art. 45 ff.

²⁵ Dieser Rekursweg war schon bisher in folgenden Fällen vorgesehen: Beschwerde gegen Verfügungen der Fremdenpolizei an das Polizeidepartement und von diesem an den Kleinen Rat (Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über N. und A. 1935, Gr. R. Prot. 1935 S. 219); Beschwerde gegen Verfügungen des Fleischschauers an die örtliche Gesundheitsbehörde, das Departement des Innern und den Kleinen Rat (kantonale Fleischschauerverordnung 1940, Gr. R. Prot. 1940 F. S. 170).

der Verwaltung. Zu diesen gehören vom Kleinen oder Großen Rat gewählte Kommissionen und nichtständige Funktionäre²⁶. Gesetzliche Bestimmungen, welche die Beschwerde direkt an den Kleinen Rat vorsehen, sind vorbehalten²⁷. Endlich wird die Verwaltungsbeschwerde auch zugelassen gegen Entscheide und Verfügungen von unselbständigen Anstalten des Kantons²⁸. — Es können somit nach geltendem Recht Entscheide und Verfügungen von vier verschiedenen Amtsstellen mit der Verwaltungsbeschwerde angefochten werden²⁹: 1. solche von Departementen des Kleinen Rates, 2. solche von Amtsstellen der kantonalen Verwaltung, 3. solche von kantonalen Instanzen außerhalb der Verwaltung, und 4. solche von unselbständigen Anstalten. Die Frist

²⁶ z. B. Regierungskommissäre, Kuratoren, Kuratelkommissionen, Schätzungskommissionen, Aufsichtskommissionen, die Flößkommission usw. In folgenden Erlassen ist diese Art der Verwaltungsbeschwerde bereits vorgesehen: Beschwerde gegen die Verwaltungskommission der Versicherungskasse für die bündnerischen Volksschullehrer (Verordnung 1931 Art. 19, A. S. n. F. 8. Bd. S. 480) und diejenige gegen die Verwaltungskommission der Pensionskasse für die Beamten und Angestellten des Kantons Graubünden (Verordnung 1940 Gr. R. Prot. Herbst 1940 S. 329). Beschwerde gegen die Schätzungskommission in Meliorationssachen (Ausf'best. z. Meliorationsgesetz 1933 Art. 16, A. S. 8. Bd. S. 633), gegen die Bodenrechts- und Pachtzinskommission nach Verordnung 27. Mai 1942 (Gr. R. Prot. 1942 Frühjahr S. 213), gegen den Aufsichtsrat der Arbeitslosenversicherungskasse (Statuten 1934, A. S. 8. Bd. S. 756) und gegen die Lehrlingskommission, die Prüfungskommission, und das Lehrlingsamt an das Departement und den Kleinen Rat (Ausf'best. zum Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung 1930 und VO I 1932, erlassen 1934, A. S. 8. Bd. S. 689).

²⁷ Eine solche Bestimmung findet sich im Gesetz betreffend die Brandversicherung 1920 Art. 15: Rekurs gegen den Entscheid der Schätzungskommission direkt an den Kleinen Rat (A. S. 7. Bd. S. 657 ff).

²⁸ Anstalten, die organisatorisch der kantonalen Verwaltung eingegliedert sind, indem ihre Funktionäre kantonale Beamte sind und als solche dem Vorsteher eines Departementes unmittelbar und dem Kleinen Rat mittelbar unterstellt sind, haben in ihrem Verhältnis zum Kanton als unselbständig zu gelten, auch wenn sie nach außen, im Verhältnis zu Dritten, die Stellung einer juristischen Person haben (Botsch. 1942 S. 224). Vgl. auch Botschaft 1942 S. 223 ff.

²⁹ VO 1942 Art. 45.

zur Einreichung der Beschwerde wird in Übereinstimmung mit der KlGO Art. 39 auf 14 Tage festgesetzt (Art. 48). Eine Vertröstung ist nicht zu leisten (Art. 48)³⁰.

4. Bis zum Jahre 1880 entschied der Große Rat als alleiniger Richter politische Streitigkeiten zwischen Gemeinden, Kreisen und Bezirken³¹. Durch die Verfassungsrevision vom Jahre 1880 wurde zur Behandlung dieser Streitigkeiten der Kleine Rat in erster Instanz als zuständig erklärt. Auch in die Verfassung von 1892 wurde diese Regelung aufgenommen. Art. 34 KV 1880 und Art. 31 der geltenden Verfassung lauten: „Der Kleine Rat entscheidet mit Vorbehalt des Weiterzuges an den Großen Rat und mit Ausnahme der letzterem allein unterstellten Legitimationsfragen alle Streitigkeiten politischer und administrativer Natur.“ Es handelt sich hierbei nicht wie bei den oben genannten Rechtsmitteln um die Anfechtung irgendeiner Verfügung, sondern um staats- oder verwaltungsrechtliche Streitigkeiten zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, welche einander gleichgeordnet sind. Solche Streitfälle wurden bis 1942 vom Kleinen Rat als „Rekurse“ behandelt. Diese Bezeichnung war aber unrichtig, da keine weiterziehbare Verfügung vorhanden ist, sondern die Streitsache nur auf dem Wege der Klage anhängig gemacht werden kann. Die Verordnung von 1942 hat daher diese Art von Verwaltungsstreitsachen unter der Bezeichnung *Verwaltungsklage* normiert³². Es kann sich um Streitigkeiten zwischen Gemeinden über die Abgrenzung des Territoriums, der Steuerhoheit, von Nutzungsrechten wie der Gemeinatzung, über die Erstellung und den Unterhalt gemeinsamer Werke handeln. Doch können auch andere Korporationen des öffentlichen Rechts in Frage kommen, wie z. B. die Bürgergemeinde. Streitigkeiten über das Eigentum am Gemeindever-

³⁰ Im Gegensatz zu Rekurs, verfassungsrechtlicher Beschwerde und Verwaltungsklage kommt dem Entscheid über Verwaltungsbeschwerden als *Verwaltungsverfügung* keine materielle Rechtskraft zu. Die Wiedererwägung ist daher zulässig (Art. 52 Abs. 2). Aber auch die materielle Rechtskraft der eigentlichen Verwaltungsgerichtsentscheide gilt nicht unbeschränkt, sondern der Verwaltungsgerichtsentscheid ergeht „*clausula rebus sic stantibus*“ (Fleiner, Verwaltungsrecht S. 272).

³¹ Vgl. unten S. 365. ³² VO Art. 57 ff.

mögen und andere Zuständigkeitsfragen können nur auf dem Weg der Verwaltungsklage zum Austrag gebracht werden³³.

2. Kapitel. Der Große Rat

I. Schon vor 1854 konnten die Entscheide des Kleinen Rates in Verwaltungsstreitsachen an den Großen Rat weitergezogen werden, ohne daß die Verfassung eine Bestimmung darüber enthalten hätte¹. Auch die Kantonsverfassung von 1854 erwähnt diese Verwaltungsgerichtsbarkeit des Großen Rates nicht ausdrücklich. Es wurde daher anlässlich der Beratung der großrätlichen Geschäftsordnung die Frage aufgeworfen, ob die Rekurskompetenz des Großen Rates nicht auf die Standeskommission übertragen werden sollte. Damit hätte man eine Entlastung des Großen Rates erreicht und zugleich eine in ihrer Zusammensetzung geeignetere Behörde mit dieser richterlichen Aufgabe betraut. Die Hälfte der Stimmen der Vorberatungskommission sprach sich für diese Neuerung aus. Die übrigen Kommissionsmitglieder und viele Redner im Großen Rat äußerten aber Bedenken, ob die Abänderung nach der Verfassung zulässig sei. Wenn die Verfassung auch keine Bestimmung über die erwähnte Rekurskompetenz des Großen Rates enthalte, so liege diese doch offenbar weit eher im Sinn und Geist der Verfassung als eine Übertragung der Rekurse auf die Standeskommission. Der Geschäftskreis der letzteren sei in Art. 14 bis 17 der Kantonsverfassung ganz genau umschrieben, und zwar in dem Sinne, daß sie einerseits die vorberatende Behörde für den Großen Rat und andererseits bei wichtigen Regierungsgeschäften die Erweiterung des Kleinen Rates bilde. Ohne diesen Verfassungsbestimmungen Gewalt anzutun, lasse sich die Standeskommission schlechterdings nicht auch noch als Rekursbehörde qualifizieren. Anders verhalte es sich mit dem verfassungsmäßigen Geschäftskreis des Großen Rates. Die Rekurskompetenz sei nahe verwandt mit den übrigen Kompetenzen der gesetzgebenden Be-

³³ Botsch. 1942 S. 224; vgl. unten S. 368.

¹ Vgl. oben S. 265, 268.

hörde. Zudem habe der Große Rat schon bis jetzt diese Kompetenz gehabt, und bei der Revision der Kantonsverfassung habe man nicht die Absicht gehabt, daran etwas zu ändern. Aus diesen Gründen stimmte die Mehrheit des Großen Rates für die Beibehaltung der bisherigen Ordnung².

So hatte denn die gesetzgebende Behörde weiterhin auch als oberste Verwaltungsgerichtsinstanz zu amten. Schon im Jahre 1854 wollte die Kommission die mündlichen Verhandlungen, welche viel Zeit in Anspruch nahmen und daher sehr kostspielig waren, durch ein schriftliches Verfahren ersetzen. Sie ist aber mit diesem Vorschlag nicht durchgedrungen³. Erst die großrätliche Geschäftsordnung von 1873 führte die Bestimmung ein, daß der Entscheid des Großen Rates auf Grund der Akten und der Kommissionsgutachten zu erfolgen habe⁴. Auch nach der heute geltenden großrätlichen Geschäftsordnung von 1937 wird zur Vorberatung und Begutachtung eines jeden Rekurses eine Kommission von fünf bis sieben Mitgliedern bestellt. Der Große Rat entscheidet nach Anhörung des Kommissionsgutachtens auf Grund der Akten⁵. Im Jahre 1880 wurde diese Rekurskompetenz des Großen Rates in der KV Art. 20 ausdrücklich umschrieben. Diese Bestimmung ist auch in die Kantonsverfassung von 1892 hinübergenommen worden (Art. 20).

II. 1. Hinsichtlich der Zuständigkeit des Großen Rates als oberster Rekursinstanz gilt der Grundsatz, daß nur Verwaltungsgerichtsentscheide des Kleinen Rates weitergezogen werden können. Gegen einfache Verfügungen kann also nicht an den Großen Rat rekurriert werden. Der Große Rat führt darüber in einem neuen Entscheide⁶ aus: „Die Auffassung, daß dem Großen Rat auf Grund des Artikels 15 KV die Möglichkeit des Eintretens zustehe, muß als unzutreffend bezeichnet werden. Wohl hat der Große Rat in seiner früheren Praxis mitunter

² Gr. R. Prot. 22. Juni 1854 (S. 60).

³ Gr. R. Prot. 1. Juli 1854 (S. 95).

⁴ GGO 1873 Art. 42.

⁵ Art. 55.

⁶ In Rekursache Fritz Jörimann-Stüssi gegen Kleinen Rat (Gr.R. Prot. 25. Nov. 1941 S. 123 ff); vgl. auch Schmid, J. S. a. a. O. S. 94 ff.

diesem Artikel irrtümlicherweise diese Interpretation gegeben⁷. Es ist aber festzustellen, daß in diesem Artikel bloß die Aufgabe des Großen Rates umschrieben wird und daß in Absatz 4 die Aufsicht über die Landesverwaltung erwähnt wird. Dem Rekurswesen ist Art. 20 KV reserviert, der die Voraussetzungen genau umschreibt. Auf dieser Grundlage baut sich auch der Artikel 53 GGO auf.⁸ Als Verwaltungsverfügung ist auch der Entscheid des Kleinen Rates über eine Verwaltungsbeschwerde anzusehen. Verwaltungsbeschwerden können demnach auch nicht an den Großen Rat weitergezogen werden⁹.

⁷ Nach früherer Praxis des Großen Rates war dieser unzuständig zum Entscheid über Verwaltungsverfügungen des Kleinen Rates. Seit anfangs der zwanziger Jahre hat sich der Große Rat aber wiederholt auch zur Überprüfung von Verwaltungsverfügungen als kompetent erklärt. Er stützte sich dabei auf KV Art. 13, 15 und 19, wonach ihm als oberster administrativer Behörde die Oberaufsicht über die Verwaltung zusteht. Vgl. die Entscheide i. S. Tschierschen ca. Kleinen Rat R. Pr. 2824 und Gr. R. Prot. 21. Mai 1924 S. 18 ff; i. S. Alpengenossenschaft Albin ca. Andies, R. Pr. 2831 und Gr. R. Prot. 25. Mai 1921 S. 129 ff; i. S. Gemeinden des Oberengadins exkl. Sils ca. Verfügung des Kleinen Rates vom 26. Mai 1924 betr. Kostenaufgabe wegen Silserseeexpertise, Gr. R. Prot. 1924 S. 114 ff. — Im Jahre 1934 kommt der Große Rat im Entscheid i. S. Silsersee-Bergeller Wasserrrechtskonzession auf seine alte Praxis zurück und ist seither dabei geblieben. Der Kleine Rat hat die Konzession verweigert (Verwaltungsverfügung). Dagegen wurde Beschwerde beim Großen Rat erhoben. Er ist darauf nicht eingetreten (vgl. Rechtsschriften in dieser Sache; Gr. R. Prot. 26. Nov. 1934 S. 78 ff). Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 5. Febr. 1936 diesen Entscheid des Großen Rates bestätigt.

⁸ Eine Ausnahme von diesem Grundsatz enthält der Art. 3 Abs. 2 der Übergangsbestimmungen zur Kantonsverfassung. Danach ist der Große Rat zuständig zur Entscheidung von Streitigkeiten, die auf Grund von Spezialgesetzen der ehemaligen Standeskommission übertragen waren. Hier handelt es sich um den Weiterzug von eigentlichen Verwaltungsverfügungen (vgl. unten S. 367 f). Durch die Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte von 1916 vom 27. Nov. 1917 Art. 1 ist der Große Rat zur Entscheidung von Rekursen gegen Verfügungen des Kleinen Rates über die Zuwendung der Entschädigung an die betroffenen öffentlichrechtlichen Körperschaften (nach Bundesgesetz Art. 14 Abs. 3) als zuständig erklärt worden (A. S. 7. Bd. S. 518).

⁹ Vgl. oben S. 359.

Abgesehen von den erwähnten Ausnahmen bleiben somit weiterzöglich an den Großen Rat nur die Entscheide des Kleinen Rates im Fall des Rekurses, der verfassungsrechtlichen Beschwerde und der Verwaltungsklage. Aber auch diese Kompetenz ist nach Art. 20 KV und Art. 53 GGO in zweifacher Hinsicht eingeschränkt. Nicht zuständig ist der Große Rat, wenn Spezialgesetze den Weiterzug ausschließen oder andere Behörden zur Entscheidung solcher Streitigkeiten vorsehen. Ausgeschlossen wird die Kompetenz des Großen Rates in zahlreichen Spezialgesetzen, welche festsetzen, daß der Entscheid des Kleinen Rates endgültig sein soll¹⁰. Andere Behörden sind zur Entscheidung zuständig in den Fällen, für die durch Gesetz ein Spezialverwaltungsgericht als kompetent erklärt wird¹¹.

2. Wie schon unter der früheren Ordnung, war der Große Rat auch durch die KV 1854 Art. 10 zur Entscheidung von politischen Streitigkeiten zwischen Gemeinden, Kreisen und Bezirken in erster und letzter Instanz zuständig erklärt worden. Im Jahre 1880 wurde die erstinstanzliche Entscheidung solcher Streitigkeiten dem Kleinen Rat übertragen, während der Große Rat zweite Rekursinstanz wurde¹².

3. Legitimationsfragen, d. h. Beschwerden wegen Ungültigkeit einer Großratswahl hatte der Große Rat auch nach 1854

¹⁰ In folgenden Fällen wird der Kleine Rat als endgültige Rekursinstanz bezeichnet: Niederlassungsgesetz 1874 Art. 17 (A. S. 4. Bd. S. 92); Gesetz über die Kreiswahlen 1875 Art. 12 und 13 (4. Bd. S. 75); Verordnung über die Abstimmungen in Landessachen 1877 Art. 19 (4. Bd. S. 70); Forstordnung 1905 § 9 (6. Bd. S. 344); Gesetz betr. die Rindviehversicherung 1912 § 7 (7. Bd. S. 210 ff); Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz betr. den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen 1922 Art. 13 (7. Bd. S. 737 ff); Großratsbeschluß 1925 betr. Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Einführung der harten Bedachung 1871 Art. 15 (8. Bd. S. 137); Gesetz über die Ausübung von Handel und Gewerbe 1929 Art. 47 (8. Bd. S. 318 ff); Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über Arbeitsdienstpflicht 1940 Art. 9 und 10 (Gr. R. Prot. 1941 Frühjahr S. 67).

¹¹ Vgl. unten S. 375 und 375 Anm. 18.

¹² Vgl. oben Verwaltungsklage S. 361.

als einzige Instanz zu entscheiden¹³. Die Kantonsverfassung von 1880 und die heute geltende Verfassung erwähnen diese Kompetenz des Großen Rates in Art. 20 Abs. 2: „Rekurse, welche sich auf die Wahl von Abgeordneten zum Großen Rat beziehen, werden von letzterem als eigene Legitimationssache allein entschieden“ (vgl. GGO 1937 Art. 2).

3. Kapitel. Die Standeskommission

Schon unter der Kantonsverfassung von 1814 war im Gesetz der Grundsatz niedergelegt, daß die Standeskommission nur in Zivilsachen, nicht aber in politischen und administrativen Angelegenheiten Rekursinstanz sein soll. In gewissen Spezialfällen waren der Kommission aber trotzdem zeitweise Verwaltungsgerrichtskompetenzen übertragen worden¹. Mit der Neuorganisation der Justiz im Jahre 1854 wurde der Standeskommission die Befugnis zum Entscheid von Justizrekursen genommen. Man fand es auch nicht zweckmäßig, sie als oberstes Verwaltungsgericht an die Stelle des Großen Rates treten zu lassen. Nach Verfassung und Geschäftsordnung wird der Standeskommission nunmehr gar keine Rekurskompetenz mehr eingeräumt².

In zwei wichtigen Fällen des Wuh- und Straßenwesens erachtete man es in der Folge für notwendig, gegen einfache Verfügungen des Kleinen Rates einen Rekurs zuzulassen. Da es sich meist um dringliche Angelegenheiten handelte, wurde ausnahmsweise anstatt des Großen Rates die Standeskommission als Rekursinstanz bezeichnet.

Die erste Bestimmung findet sich im Gesetz über Bewuh- rung und Verbauung der Flüsse und Wildbäche vom 7. März 1870³. Art. 8 bestimmt, daß der Kleine Rat, wenn die Interessenten sich darüber nicht einverstehen können, von sich aus den Wuhplan aufzustellen habe. Gegen diese Verfügungsver-

¹³ Vgl. oben S. 266 und 269.

¹ Vgl. oben S. 269 f.

² Vgl. Gr. R. Prot. 1. Juli 1854 (S. 75).

³ A. S. 4. Bd. S. 318 ff.

fügung des Kleinen Rates steht den Interessenten innert drei Wochen das Rekursrecht an die Standeskommission zu⁴.

Weiter wurden durch die Ausführungsbestimmungen zum Landesdekret von 1684, erlassen am 7. Juni 1871⁵, auch in Straßensachen der Standeskommission Rekurskompetenzen eingeräumt. Die Gemeinden sind verpflichtet, die auf ihrem Gebiet liegenden Straßen, welche Ortschaften untereinander oder solche mit der Talstraße verbinden, stets in gutem Zustand zu erhalten. Der Kleine Rat hat über die Ausführung dieser Bestimmung zu wachen und gegebenenfalls die Arbeiten auf Kosten der Gemeinden ausführen zu lassen. Gegen solche kleinrätliche Maßnahmen wird ebenfalls der Rekurs an die Standeskommission zugelassen.

Diese Rekurskompetenzen der Standeskommission wurden 1873 in die StKGO aufgenommen und sind auch in der StKGO von 1881 beibehalten worden⁶.

Anlässlich der Verfassungsrevision von 1892, durch welche das Departementalsystem eingeführt wurde, gelangte man im Großen Rat zur Überzeugung, daß man in Zukunft gut ohne die Standeskommission als Vorberatungs- und Regierungsbehörde auskommen könne. Über die Notwendigkeit der Standeskommission als Rekursbehörde waren die Ratsmitglieder geteilter Ansicht. Einerseits wurde bemerkt, daß die Standeskommission als Rekursbehörde nicht aufgehoben werden dürfe, da gewisse Rekurse so dringend seien, daß sie nicht bis zur nächsten Besammlung des Großen Rates zurückgelegt werden könnten. Die Mehrheit des Rates aber war dafür, die Behandlung aller Re-

⁴ Durch die Vollziehungsverordnung zu obigem Gesetz vom 5. Juli 1880 wird die Rekursmöglichkeit an die Standeskommission noch auf zwei weitere Fälle ausgedehnt. Der Kleine Rat ist unter gewissen Voraussetzungen berechtigt, Gemeinden zum Wuhrbau anzuhalten. Gegen eine solche Verfügung wird ebenfalls der Rekurs an die Standeskommission zugelassen (Art. 4). Endlich wird der Rekurs an die Standeskommission auch gestattet gegen Verfügungen des Kleinen Rates über die Ausführung von Wuhrbauten und die Beitragsleistung mehrerer Gemeinden (Art. 6) (A. S. 5. Bd. S. 86 ff).

⁵ Gr. R. Prot. 6. Juni 1871 (S. 196 und S. 13 ff).

⁶ Gr. R. Prot. 6. Juni 1873 (S. 21); StKGO 1873 Art. 3 (4. Bd. S. 55); StKGO 1881 Art. 3 (5. Bd. S. 47 ff).

kurse dem Großen Rat zu überbinden. Es komme sehr selten vor, daß diese so dringlich seien, daß sie nicht bis zur nächsten Großratssitzung verschoben werden könnten. Im allgemeinen habe es sich doch gezeigt, daß der Große Rat eine gute Rekursbehörde sei, und daher sei es schon wegen der Wichtigkeit dieser Rekurse gerechtfertigt, sie dem Großen Rat zur Entscheidung zuzuweisen. Die Artikel über die Standeskommission wurden daher aus dem Verfassungsentwurf gestrichen und in den Übergangsbestimmungen die früheren Rekurskompetenzen der Standeskommission auf den Großen Rat übertragen⁷.

4. Kapitel

Der Kompetenzbereich der Verwaltungsgerichte

Die bündnerischen Verwaltungsgerichtsinstanzen haben nach dem Grundsatz der Generalklausel, welcher schon zur Zeit der Mediation und Restauration Geltung hatte, alle öffentlichrechtlichen Streitsachen zu beurteilen. Freilich war der Begriff der Verwaltungssache zu Anfang des letzten Jahrhunderts noch sehr eng aufgefaßt worden, weshalb viele öffentlichrechtliche Streitigkeiten vor den Zivilgerichten ausgetragen wurden¹. Der Bereich der Administrativsache und damit des Verwaltungsrechts erweiterte sich aber ständig. Um die Mitte des 19. Jahrhunderts wurden bereits im wesentlichen alle Streitsachen, welche wir heute als öffentlichrechtlich betrachten, durch die Verwaltungsgerichtsbehörden entschieden. Nach heutigem Begriff liegt eine Verwaltungsstreitsache überall da vor, wo es sich „um einen Ausfluß der ober- oder landesherrlichen Rechte“ handelt, wo das Gemeinwesen als Träger hoheitlicher Rechte auftritt. Die Verwaltungsgerichte sind z. B. zuständig zur Beurteilung von Fragen des Gemeinde-, Steuer-, Kirchen-, Schul-, Armen-, Bau- und Wirtschaftswesens, von staats- und verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten zwischen Gemeinden oder anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Der Administrativrichter hat zu ent-

⁷ Gr. R. Prot. 19. Mai 1892 (S. 26), 20. Mai 1892 (S. 28).

¹ Vgl. oben S. 252 f.

scheiden, ob eine Korporation öffentlichrechtlichen oder privatrechtlichen Charakter habe und welche unter den öffentlichrechtlichen Korporationen als Gemeinden, welche als Fraktionen anzusehen seien². Schwieriger wird die Abgrenzung zwischen Zivil- und Verwaltungsstreitsache, wo es sich um Streitigkeiten über Vermögensrechte von Körperschaften des öffentlichen Rechts handelt. Es ist davon auszugehen, daß das bündnerische Verwaltungsrecht keinen öffentlichrechtlichen Eigentumsbegriff kennt. Auch die öffentlichen Sachen, z. B. Wälder und Weiden, sind der gewöhnlichen Privatrechtsordnung unterworfen. Die Territorialgemeinde ist Eigentümerin des Bodens, soweit daran nicht Privatrechte nachgewiesen werden³. Streitigkeiten über das Eigentumsrecht am Vermögen der öffentlichrechtlichen Körperschaften werden daher grundsätzlich als Zivilsachen behandelt⁴. Wenn aber in einer Streitfrage ausschließlich Momente der Organisation des Gemeindegewesens maßgebend sind, dann wird sie als Streitsache öffentlichrechtlicher Natur angesehen. So sind die Verwaltungsgerichte zuständig zur Beurteilung der Frage, ob innerhalb der Gemeindeorganisation die Einwohner- oder Bürgergemeinde Eigentümerin des Gemeindevermögens sei⁵. Die wichtigste Einschränkung der Privatrechtsordnung aber liegt darin, daß die Verfügung über das öffentliche Vermögen, sowie seine Verwaltung und Nutzung den Normen des öffentlichen Rechtes untersteht. Im Interesse der Erhaltung des Gemeindevermögens besteht z. B. das Verbot der Zweckentfremdung, die Unmöglichkeit der Ersitzung, eine Ausnahme von der Zwangsvollstreckung und das Verbot der Teilung der Wälder. Auch solche Fragen werden durch die Verwaltungsgerichtsbehörden beurteilt⁶. Wir sehen daraus, daß das öffentliche

² Vgl. R. Pr. 117, 359.

³ EG z. ZGB Art. 128.

⁴ R. Pr. 801, 359 BGE VII, 558.

⁵ Vgl. Entscheid des Kleinen Rates vom 13. April 1938 in Verwaltungsstreitsache der Gemeinde Thusis betr. Eigentum am Gemeindevermögen S. 44. Der Entscheid wurde vom Großen Rat bestätigt.

⁶ R. Pr. 117, 359. Vgl. R. Pr. 805: Die Gemeinde Castels-St. Antonien hatte pro 1908 ein Verwaltungsdefizit von zirka 3000 Fr., welches vom Kanton getragen werden muß. Um eine Vergrößerung des-

Recht in Graubünden eine überragende Stellung einnimmt und der Kompetenzbereich der Verwaltungsgerichtsinstanzen daher sehr weit gezogen ist. Dies hat sich besonders hinsichtlich der Erhaltung der Gemeinden als lebensfähiger Organismen vorteilhaft ausgewirkt⁷.

II. Abschnitt.

Bestrebungen nach Durchführung des Prinzips der Trennung der Gewalten und nach Entlastung des Kleinen und Großen Rates als Verwaltungsgerichtsbehörden. Spezialverwaltungsgerichte.

I. In der Regenerationszeit setzte in Deutschland, Frankreich und der Schweiz eine vom Liberalismus getragene Bewegung gegen die Verwaltungsjustiz ein. Unter dem Hinweis darauf, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit einerseits dem Individuum nicht genügend Schutz gewähre und daß sie andererseits gegen das Prinzip der Trennung der Gewalten verstoße, forderte der Liberalismus die Übertragung der Verwaltungsgerichtsbarkeit an die ordentlichen Gerichte. Mehrere Kantone unterstellten dieser Forderung gemäß die Verwaltungsstreitsachen dem Zivilrecht¹. Graubünden aber hielt an seiner Verwaltungsgerichtsorganisation fest. Die Übertragung der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf die obersten Landesbehörden hatte sich als praktische

selben zu verhindern, kassierte der Kleine Rat den Kauf der Spitzalp, dies auch weil der Ankauf keine Notwendigkeit sei und die Gemeindeeinwohner ohnehin schon unter hohen Steuern leiden. Das Kantonsgericht erklärte aber mit Urteil vom 4. Juli 1912 den Kaufvertrag für gültig. Vgl. auch Kuoni, in R. Pr. 1686 c.

⁷ Vgl. Botschaft zum Gemeindegesezesentwurf 27. März 1943 Heft 1 S. 4 ff. — Das bündnerische Recht kennt keine Normen über Kompetenzkonflikte zwischen Zivil- und Verwaltungsjustizbehörden. In der Praxis hat der Große Rat als Obergerichtsbehörde über die gesamte Landesverwaltung und über Handhabung der Verfassung und der Gesetzes mehrmals Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Kleinen Rat und dem Kantonsgericht entschieden (vgl. Gr. R. Prot. 9. Juni 1883 S. 108 und R. Pr. 1686 f, 2816).

¹ Giacometti, Grenzziehung zwischen Zivilrechts- und Verwaltungsrechtsinstituten S. 6 f.

und zweckmäßige Lösung erwiesen. Durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsinstanzen, vorab des Kleinen Rates, hat sich neben dem Zivilrecht ein starkes und lebenskräftiges Verwaltungsrecht herausgebildet, das im bündnerischen Rechtsleben von hervorragender Bedeutung ist². Auch in Graubünden gilt aber, wie im Bund und den andern Kantonen, das Prinzip der formellen Gewaltentrennung, obschon sich die Verfassung darüber ausschweigt. Grundsätzlich ist dieses Prinzip auch durchgeführt, indem für die Ausübung der drei staatlichen Funktionen eine gesetzgebende, eine vollziehende und eine richterliche Behörde besteht. Wie in andern Kantonen, so sind auch hier die Gewaltenträger nicht auf ihre Stammfunktion beschränkt. Die Funktion der Rechtsprechung z. B. verteilt sich außer auf die Gerichte auch auf die gesetzgebende und die Verwaltungsbehörde³. Der Kleine Rat hat eine Menge wichtiger richterlicher Befugnisse auf dem Gebiete der Straf- und Ziviljustiz. Dazu kommt, daß er der Hauptträger der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist. Diese starke Durchbrechung des Prinzips der Gewaltentrennung wurde schon frühzeitig in mehrfacher Hinsicht als ein Übelstand angesehen. Daher suchte man dem Kleinen Rat besonders die Straf- und Ziviljustizfunktionen abzunehmen und auf die Gerichtsbehörden zu übertragen⁴. Nachdem schon früher gelegentlich dahingehende Anregungen gemacht worden waren, setzte um die Jahrhundertwende eine Strömung ein, die auch mit Bezug auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit die Durchführung der Gewaltentrennung verlangte⁵. Man machte geltend, daß es unhaltbar sei, wenn der Kleine Rat in Fällen, in denen der kantonale Fiskus vermögensrechtlich beteiligt sei, als Richter amte. Die Partei werde damit zum Richter eingesetzt, und wenn die Regierung auch bemüht sei, unparteiisch zu entscheiden, so müsse doch immerhin der Schein gegen die Unparteilichkeit dieses Gerichtes sprechen. Es wurde daher vorgesehen, einige Rekursmaterien dem Kleinen Rat abzunehmen und dem Kan-

² Vgl. oben S. 250 f.

³ Giacometti, Staatsrecht der Kantone S. 276 ff.

⁴ Vgl. oben S. 248 f, 297, 300, 307 f, 334 und 347 f.

⁵ Vgl. Gr. R. Prot. 3. Febr. 1880 (S. 105), 22. Mai 1897 (S. 41), 16. Okt. 1901 (S. 21 ff) und 17. Okt. 1910 (S. 25).

tonsgerichtsausschuß zur Beurteilung zu überweisen. Damit wäre aber ein Zivilgericht mit Verwaltungsgerichtsbefugnis ausgestattet worden. Dies mußte angesichts der Entwicklung, die die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Graubünden durchgemacht hatte, heftige Opposition hervorrufen. Es herrschte allgemein die Ansicht, daß der Zivilrichter zur Entscheidung von Verwaltungsstreitsachen nicht geeignet sei, weil in Zivilsachen einerseits und Verwaltungssachen andererseits die Gesichtspunkte, unter denen die Rechtsanwendung erfolgt, und das Verfahren verschieden sind. Infolgedessen wurde versucht, die Frage durch Errichtung eines Staats- und Verwaltungsgerichtshofes zu lösen. Dieser sollte letztinstanzlich Rekurse wegen Verletzung verfassungsmäßiger Individualrechte von Privatpersonen und öffentlichrechtliche Streitigkeiten, bei welchen der Fiskus vermögensrechtlich beteiligt ist, entscheiden. Trotzdem man prinzipiell mit einer solchen Einrichtung einverstanden gewesen wäre, so führten doch mehr praktische Überlegungen dazu, auch diesen Antrag vorläufig fallen zu lassen. Einmal wurde darauf hingewiesen, daß in der ganzen Schweiz bis jetzt noch keine solche Einrichtung bestehe und daß man im Kanton Bern schon bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfes bedeutenden Schwierigkeiten begegnet sei. Dann aber, und dies war der ausschlaggebende Grund der Ablehnung, zweifelte man daran, daß das Volk mit der Schaffung einer neuen Behörde und damit einer größeren finanziellen Belastung des Kantons einverstanden gewesen wäre. Endlich waren die Nachteile der geltenden Ordnung nicht so groß, daß die Reform dringlich erschien, und eine Entlastung des Kleinen Rates war im Zusammenhang mit der unmittelbar bevorstehenden ZPO-Revision vorgesehen⁶.

II. Ganz fruchtlos waren diese Bestrebungen indessen doch nicht gewesen, indem sie die Übertragung eines wichtigen Zweiges der Verwaltungsstreitsachen, der Steuerrekurse, vom Kleinen Rat auf ein Spezialverwaltungsgericht vorbereitet hatten. Auf dem Gebiete des Steuerwesens war das Bedürfnis nach einer von der Verwaltung unabhängigen Rechtsprechung be-

⁶ Gr. R. Prot. 21. Mai 1902 (S. 17).

sonders groß. Das Postulat nach Schaffung einer Steuerrekursbehörde ging zeitlich dem Antrag auf Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes voraus und stand auch anlässlich der Verwaltungsgerichtsberatungen im Vordergrund. Schon im Jahre 1880 hatte eine Spezialkommission für die Übertragung der Justizrekurse an den Kantonsgerichtsausschuß auch für die Steuerrekurse diese Lösung in Erwägung gezogen. Der Vorschlag wurde aber heftig bekämpft mit dem Hinweis darauf, daß Steuerrekursachen als administrative Streitsachen nicht von einem Zivilgericht entschieden werden dürften⁷. Durch die Geschäftsprüfungskommission vom Jahre 1897⁸ wurde die Frage wieder aufgenommen und betont, daß unter den Steuerzahlern allgemein Unzufriedenheit darüber herrsche, daß der Kleine Rat, welcher durch seine amtliche Stellung verpflichtet sei, die Interessen des Fiskus zu wahren, auch die Steuerrekurse entscheide. Ohne daß ein direkter Antrag gestellt worden wäre, wurde auf die Zweckmäßigkeit einer eigenen Steuerrekursbehörde nachdrücklichst hingewiesen⁹. Die Frage wurde dem Kleinen Rat zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen¹⁰ und kam erst im Jahre 1901 wieder vor den Großen Rat, nachdem der Antrag im Jahr 1900 erneuert und im Sinne der Schaffung eines Staatsgerichtshofes erweitert worden war¹¹. Die zur Behandlung dieser Frage bestellte Spezialkommission legte dem Rat das Ergebnis ihrer Verhandlungen vor. Es wurde eine dreifache Lösung in Erwägung gezogen, nämlich die Übertragung der Steuerrekurskompetenz auf eine neue, selbständige Behörde,

⁷ Gr. R. Prot. 3. Febr. 1880 (S. 105).

⁸ Die Kommission bestand aus Paul Raschein, Joh. Töndury, Th. Castelberg, J. J. Condrau, Caspar Schwarz, E. Brosy und E. Walser (Gr. R. Prot. 28. Mai 1895 S. 52).

⁹ Der Kleine Rat erklärte sich damit einverstanden, weil dadurch für ihn eine Entlastung eingetreten wäre. Im Jahre 1896 wurden 148 Steuerrekurse erledigt, davon 40 Waldtaxationsrekurse, eine Zahl, die im Verhältnis zu den 18 000 Steuerpflichtigen nicht als groß bezeichnet werden kann. Für die Erledigung dieser Rekurse war aber immerhin ein beträchtlicher Zeitaufwand nötig.

¹⁰ Gr. R. Prot. 22. Mai 1897 (S. 41), 23. Mai 1898 (S. 57).

¹¹ Vgl. für das Folgende Gr. R. Prot. 16. Okt. 1901 und 17. Okt. 1901 (S. 25).

auf eine erweiterte Regierung nach dem Beispiel der ehemaligen Standeskommission oder auf den Kantonsgerichtsausschuß. Von der Durchführung der ersten Möglichkeit wurde abgesehen, weil es dazu einer Verfassungsrevision bedurft hätte, und eine erweiterte Regierung hätte keine wesentliche Besserung des bisherigen Zustandes gebracht. Die Bezeichnung des Kantonsgerichtsausschusses als Rekursbehörde war aber ohne Verfassungsrevision im Hinblick auf Art. 34 Abs. 2 KV¹² möglich. Besonders durch praktische Überlegungen dazu veranlaßt, beantragte die Kommission diese letzte Lösung. Sie sah ein besonderes Verfahren für die Behandlung der Rekurse vor. Aus ökonomischen Gründen war dieser Vorschlag wohl angebracht, doch prinzipiell konnte er nicht befriedigen. Die Behandlung der Frage wurde daher vorläufig verschoben.

Da der Große Rat in den darauffolgenden Jahren mit der Revision der Zivilprozeßordnung vollauf beschäftigt war, vergingen über zehn Jahre, bis man sich endlich an die Lösung dieser Frage heranmachte. Durch eine Interpellation Manatschal wurde im Großen Rat vom Jahre 1913 die Frage der Verwaltungsgerichtsbarkeit und im besonderen der Behandlung der Steuerrekurse erneut aufgeworfen¹³. Die Revision des Steuergesetzes im Jahre 1915 führte zur Behandlung dieser Frage im Großen Rat¹⁴. Der Kleine Rat hatte in seiner Botschaft¹⁵ die Lösung vorgeschlagen, welche schon im Jahre 1880 beantragt worden war, nämlich die Übertragung der Steuerrekurse auf den Kantonsgerichtsausschuß. Seine Überlegungen waren rein praktischer Natur. Grundsätzlich hätte er die Behandlung dieser Verwaltungstreitsachen durch ein Verwaltungsgericht begrüßt. Da aber lediglich die Steuerrekurse betreffend die Kantonssteuer, nicht aber diejenigen in Gemeindesteuersachen dem Kleinen Rat abgenommen werden sollten, erschien es dem Kleinen Rat als überflüssig, eine neue Behörde zu schaf-

¹² Er lautet: „Der Gesetzgebung bleibt es vorbehalten, einzelne Rekursmaterien dem Ausschusse des Kantonsgerichtes zu überweisen.“

¹³ Gr. R. Prot. 21. Juni 1913 (S. 30).

¹⁴ Gr. R. Prot. 11. Nov. 1913 (S. 19).

¹⁵ Botsch. 12. Mai 1914 S. 40 ff.

fen¹⁶. Die Spezialkommission hingegen war nicht gewillt, diesen Einbruch in die bisherige Entwicklung der bündnerischen Verwaltungsrechtspflege zu wagen, und schlug daher die Schaffung einer eigenen Rekursbehörde vor. Der Kleine Rat schloß sich darauf ebenfalls dem Kommissionsantrag an¹⁷.

Im Jahre 1918 wurde das revidierte Steuergesetz angenommen. Es enthält folgende Ordnung der Rechtsmittel: Erstinstanzliche Rekursbehörde ist die Steuerkommission. Der Kleine Rat wählt zur Durchführung des Steuergesetzes für eine fünfjährige Amtsdauer drei Steuerkommissäre und drei Stellvertreter. Für die gleiche Periode bezeichnet jedes Kreisgericht zwei Beisitzer und zwei Ersatzmänner, die mit dem jeweiligen Steuerkommissär als Präsident die Steuerkommission bilden (Art. 1 AB StG). Innert 14 Tagen nach Empfang der amtlichen Taxation kann dagegen bei der Steuerkommission Einsprache erhoben werden. Diese ist durch Entscheid zu erledigen (Art. 37 StG). Gegen den Entscheid der Steuerkommission kann innert drei Wochen an die kantonale Rekurskommission rekuriert werden (Art. 38 StG). Diese setzt sich zusammen aus fünf Mitgliedern und drei Stellvertretern, welche für eine fünfjährige Amtsdauer vom Großen Rat gewählt werden (Art. 11 AB StG)¹⁸.

¹⁶ Es waren jährlich durchschnittlich 45 Rekurse zu behandeln.

¹⁷ In den Beratungen wurde die Anregung gemacht, die Rekurskommission gleich zu einem Verwaltungsgericht auszubauen und ihr auch die verwaltungsrechtlichen Rekurse, an denen der Kanton irgendwie interessiert ist, z. B. die Expropriationen der Rhätischen Bahn, zu übertragen. Der Rat beschloß aber, vorläufig nur eine Rekurskommission für Steuersachen zu schaffen (Gr. R. Prot. 24. Nov. 1915 S. 95 ff und 25. Nov. 1915 S. 129). — Eine beträchtliche Minderheit war gegen die Steuerrekursbehörde, da sie glaubte, daß damit nur der Anfang zu einem Verwaltungsgericht gemacht werde (Besonders Dr. Dedual war Redner dieser Minderheit). In der Abstimmung sprachen sich von 41 23 Stimmen gegen den Kommissionsantrag aus (Gr. R. Prot. 24. Nov. 1915 S. 95 ff).

¹⁸ A. S. 7. Bd. S. 531 und 550. — Durch die Revision des Steuergesetzes von 1933 wurden der kantonalen Steuerverwaltung wichtige Befugnisse im Taxationsverfahren eingeräumt. Gegen ein Taxationsdekret steht dem Veranlagten das Rekursrecht an die Steuerverwal-

III. Mit dem Jahre 1924 treten die Bestrebungen nach Reform der bündnerischen Verwaltungsgerichtsorganisation in ein neues Stadium über. Der Kleine Rat war weitgehend entlastet worden durch die Revision der Zivilprozeßordnung, und die Übertragung weiterer Justizrekurse auf den Kantonsgerichtsausschuß war vorgesehen¹⁹. Die Errichtung der Rekurskommission in Steuersachen hatte auch die Hauptmängel beseitigt, welche der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Regierung anhafteten. Das Hauptaugenmerk wurde nun auf die Ausschaltung des Großen Rates als Verwaltungsrekursbehörde gerichtet. Die erste Anregung dazu gab die Motion Lardelli vom Jahre 1924²⁰, in welcher beantragt wurde, der Steuerrekurskommission auch die übrigen Großratsrekurse zuzuweisen, d. h. sie zu einem obersten Verwaltungsgericht auszubauen. Eventuell wurde die Angliederung einer Verwaltungsgerichtskammer an das Kantonsgericht vorgesehen. Die Kommission zur Beratung der Revision der Zivilprozeßordnung und des Gerichtswesens vom Jahre 1926 schlug eine ähnliche Lösung vor²¹. Sie wollte dem Großen Rat die Befugnis einräumen, seine verwaltungsrichterlichen Kompetenzen ganz oder teilweise an eine von ihm zu wählende Kommission zu delegieren. Endlich verlangte eine Motion Grünenfelder vom Jahre 1931 die Prüfung der Frage,

tung selbst offen. Sie urteilt also erstinstanzlich über ihre eigenen Verfügungen (A. S. 8. Bd. S. 617 ff Art. 33 a). — Vgl. Huonder, a. a. O.

Außer der Steuerrekurskommission und dem oben S. 260 und 261 genannten Schiedsgericht und der Schätzungskommission in Expropriationssachen kennt das bündnerische Recht noch folgende Spezialverwaltungsgerichtsinstanzen: Gemäß Regulativ betr. die Wahlen der Mitglieder des Kleinen Rates vom 1. Juni 1893 werden Beschwerden wegen behaupteter Ungültigkeit einer Wahl durch den Großen Rat entschieden. Ist aber eine Sitzung nicht nahe bevorstehend, dann entscheidet darüber endgültig eine vom Großen Rat gewählte Wahlrekurskommission, bestehend aus sieben Mitgliedern und drei Stellvertretern (Bd. 5 S. 414).

¹⁹ Die Kassationsbeschwerde in Strafsachen und die Rekurse auf dem Gebiete des SchKG. Erstere wurden durch EG z. StGB dem Kleinen Rat abgenommen. Die Übertragung der letzteren auf den Kantonsgerichtsausschuß ist heute noch ein Postulat.

²⁰ Gr. R. Prot. 22. Nov. 1924 (S. 70).

²¹ Botsch. 16. Mai 1930 S. 269 ff.

ob nicht Art. 20 der Kantonsverfassung in dem Sinne zu revidieren sei, daß der Große Rat als Gesamtbehörde für die Behandlung von Rekursen ausgeschaltet und durch eine andere Instanz ersetzt werden sollte. Diese Motion wurde im Großen Rat einstimmig erheblich erklärt²².

Der Hauptmangel der großrätlichen Rekurspraxis liegt im Widersinn einer hundertköpfigen Gerichtsbehörde und ihrem Charakter als politischer Behörde. Dazu kommt, daß das Verfahren vor dem Großen Rat als Rekursbehörde unzweckmäßig ist²³. Für jeden einzelnen Rekurs wird zu Beginn der Session eine Kommission bestellt, die den Fall vorzubereiten hat. Das einzelne Ratsmitglied findet kaum Zeit, die Akten gründlich zu studieren. Vom Kommissionsantrag erhält der Rat erst anläßlich der Urteilsberatungen Kenntnis. Der Einfluß der Kommission auf den Rat ist daher außerordentlich groß. So kommt es, daß die heutigen Rekursentscheide fast ausschließlich von der Kommission ausgehen²⁴. Nachher werden sie aber, obwohl sie gar nicht vom Großen Rat stammen, als Rechtsquellen benützt²⁵. Es ist zudem schwer, die einzelne Kommission gut zu besetzen. In der Session kommen durchschnittlich etwa fünf Rekurse zur Behandlung. Damit sind bereits 25 Ratsmitglieder für

²² Gr. R. Prot. 19. Nov. 1931 (S. 40) und 25. Nov. 1931 (S. 121).

²³ Über die Rekurspraxis des Großen Rates in den Jahren 1926 bis 1936 gibt das Gr. R. Prot. 25. Nov. 1937 (S. 43 ff) folgenden Überblick: Es kamen 112 Rekurse zur Behandlung. In 82 Fällen ist der kleinrätliche Entscheid bestätigt, in 38 Fällen aufgehoben worden. Ihrer Natur nach verteilen sich die Rekurse wie folgt: 25–30% waren Steuerrekurse. Im übrigen kamen zur Behandlung: Perimeter 14 Fälle, Gemeindeverwaltungsangelegenheiten 9, Automobilwesen und Wirtschaftspatente je 6, Gemeindewahlen 5, Straßenunterhalt und Schnapspatente je 4, Wasserrechtskonzessionen, Bürgerrecht, Niederlassung je 3, Unterstützungspflicht, Baubewilligungen je 2, Fraktionsverhältnisse, Territorialgrenze, Tanzbewilligung, Bedachungswesen, Sonntagsschlaf, Kultusfreiheit, Verbauungen, Bürger- und politische Gemeinde, Zuchtstierschau und Pensionierung von Landjägern je 1 Fall.

²⁴ Die schriftliche Begründung wird nachträglich vom Präsidenten der Kommission ausgearbeitet und weder der Kommission noch dem Rat vorgelegt.

²⁵ In den Jahren 1932 bis 1936 wurden 22 Rekurse einstimmig und 12 durch Mehrheitsbeschlüsse entschieden.

das Rekurswesen in Anspruch genommen. Daneben erweitert sich der Aufgabenkreis des Parlamentes ständig, so daß die Mitglieder mit Kommissionen überlastet werden. Selbst der Kommissionsreferent findet oft kaum Zeit, alle Rekursakten zu studieren²⁶. Die Folge davon ist eine Verzögerung der großrätlichen Rechtsprechung²⁷. Der ständige Wechsel der Rekurskommissionen für jeden Fall und die Überlastung der Kommissionsmitglieder führt aber zu einer offensichtlichen Inkonsequenz der großrätlichen Rekurspraxis²⁸.

Weil die Frage der Schaffung einer ständigen Rekurskommission als Verwaltungsgericht noch nicht vollständig abgeklärt war, trachtete man danach, anlässlich der Revision der großrätlichen Geschäftsordnung in den Jahren 1934-37 wenigstens diese größten Nachteile durch eine Neuordnung des Rekursverfahrens zu beseitigen. Es wurde vorgeschlagen²⁹, die Vorberatung aller Rekurse einer Kommission von neun Mitgliedern zu übertragen. Diese hat die Rekurse vor Sessionsbeginn zu behandeln und ihren motivierten Antrag mit den Akten im Ratssaal aufzulegen. Man versprach sich von dieser Einrichtung in mehrfacher Beziehung eine wesentliche Besserung der großrätlichen Rechtsprechung. Einmal sollte durch die für eine Amtsdauer von zwei Jahren gewählte Kommission eine konstantere Praxis herbeigeführt werden. Aber auch im Interesse einer raschen Rechtsprechung wäre der Vorschlag zu begrüßen gewesen. Es wäre nicht mehr vorgekommen, daß Rekurse aus Gründen der Vor-

²⁶ Vgl. Gr. R. Prot. 25. Nov. 1937 (S. 43 ff).

²⁷ 1926 bis 1936 wurden von 112 Rekursen 42 auf spätere Sessionsen verschoben.

²⁸ Vgl. vor allem Entscheid des Bundesgerichtes vom 5. Februar 1936 i. S. Konsortium für die Verwertung der Silsersee-Bergeller Wasserkräfte, oben S. 364. Vgl. auch Gr. R. Prot. 22. Nov. 1934 (S. 70), 25. Nov. 1931 (S. 121) und 25. Nov. 1937 (S. 43).

²⁹ Vgl. für das Folgende: Gr. R. Prot. 20. Nov. 1934 (S. 23), 29. Mai 1935 (S. 120), 31. Mai 1935 (S. 151), 26. Mai 1937 (S. 157 ff), 28. Mai 1937 (S. 163), 25. Nov. 1937 (S. 43), 26. Nov. 1937 (S. 53 ff), 27. Nov. 1937 (S. 129), 3. Dez. 1937 (S. 137). – Botschaften betr. Revision der Geschäftsordnung des Großen Rates 1. Mai 1924 (S. 56 ff), 7. Mai 1935 (S. 73 ff), 4. Nov. 1935 (S. 305 ff) und 5. Nov. 1937 (S. 99 ff).

Experte für die Revision war Prof. Liver.

beratung auf eine nächste Session hätten verschoben werden müssen. Endlich aber hätte diese Ordnung die Wirkung gehabt, daß die Entscheide viel mehr als bisher vom Großen Rat, und nicht nur von der Kommission ausgegangen wären. Durch die Auflage des Kommissionsantrages und der Akten hätten die Ratsmitglieder die Möglichkeit erhalten, zu den Erwägungen eines Entscheides Stellung zu nehmen und sich in der Sache ein eigenes Urteil zu bilden. Die Kosten für den Staat wären allerdings bei einer dreitägigen Sitzung der Kommission um etwa 800 Franken höher zu stehen gekommen als bisher. Dies konnte aber nicht ausschlaggebend sein, wenn man bedenkt, daß ein Sitzungstag des Großen Rates ungefähr 1700 Franken kostet und daß es durch die neue Ordnung ermöglicht worden wäre, allenfalls einen solchen einzusparen.

Trotz dieser großen Vorteile, welche die Revision des Rekursverfahrens mit sich gebracht hätte, erhob sich im Großen Rat eine heftige Opposition dagegen³⁰. Es wurde angeführt, daß die Entscheide des Großen Rates im allgemeinen befriedigend seien. Durch die vorgeschlagene Kommission werde aber eine „Fachkommission“ ins Leben gerufen, welche die Streitfrage Berufs- oder Laienrichter in den Vordergrund rücke. Die Institution des Laienrichters müsse gerade in der Demokratie hochgehalten werden. Vor allem wurde betont, daß die Behandlung der Beschwerden in den Kommissionen für die Mehrzahl der Abgeordneten einen vorzüglichen staatsrechtlichen Unterricht bedeute, der nicht aufgegeben werden dürfe. Diese u. E. wenig stichhaltigen Gründe führten den Großen Rat dazu, der Verbesserung des Rekursverfahrens seine Zustimmung zu versagen und dieses in der großrätlichen Geschäftsordnung von 1937 nach dem bisherigen Kommissionensystem zu ordnen³¹.

³⁰ Gr. R. Prot. 31. Mai 1935 (S. 151). Hauptredner der Opposition war Dr. Gadiant.

³¹ GGO 1937 Art. 53 bis 56.