

# Vision für die Gerichtsbehörden

—

Plan directeur 2023-2028  
Leitplan 2023-2028



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Conseil de la magistrature CM  
Justizrat JR**

---

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>2</b>
1.1	Rolle des Justizrates im Kanton Freiburg	2
1.2	Befugnisse des Justizrates bei der Verwaltung der Gerichte	3
<b>2</b>	<b>Methodik</b>	<b>4</b>
2.1	Definition des Leitplans	4
2.2	Information zum Vorgehen	5
<b>3</b>	<b>Hintergrund</b>	<b>6</b>
3.1	Wichtigste Punkte der Überlegungen des Leitplans 2017-2021	6
3.2	Analyse der Gerichtsbehörden	7
3.3	Das Programm e-Justice	8
<b>4</b>	<b>Schwerpunktthemen des Leitplans 2023-2028</b>	<b>11</b>
4.1	Schwerpunktthema I: Neue Strukturen und neue Arbeitsweisen	11
4.1.1	Reorganisation	11
4.1.2	Arbeitslast	15
4.1.3	E-Justice	17
4.1.4	Künstliche Intelligenz (KI)	18
4.2	Schwerpunktthema II: Change und Change Management	19
4.3	Schwerpunktthema III: Dienstverhältnis der Magistratspersonen	20
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerung</b>	<b>22</b>

---

# 1 Einleitung

---

Mit der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 wurden hinsichtlich der Organisation der Gerichtsbehörden mehrere Änderungen eingeführt: Die wichtigste davon besteht darin, dass die Aufsicht über die Gerichtsbehörden und deren Mitglieder nunmehr einer unabhängigen Behörde, dem Justizrat, übertragen wird. Dieser Rat, dessen Mitglieder vom Grossen Rat gewählt werden, nahm seine Tätigkeit am 1. Juli 2007 auf.

## 1.1 Rolle des Justizrates im Kanton Freiburg

Der Kanton Freiburg ist ein freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat (Art. 1 Abs. 1 Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004, KV FR; SGF 10.1), in dem sich die Organisation der Behörden nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung richtet (Art. 85 KV FR). Wie der Grosse Rat (Art. 94 ff. KV) und der Staatsrat (Art. 106 ff. KV) ist auch der Justizrat (Art. 125 ff. KV) ein verfassungsmässiges Organ. Er ist gegenüber der gesetzgebenden, der vollziehenden und der richterlichen Gewalt unabhängig und beantwortet Fragen über die Gerichtsverwaltung, die an den Grossen Rat gerichtet werden (Art. 90 Abs. 2 und 91 Abs. 1 Bst. c des Justizgesetzes vom 31.05.2010, JG; SGF 130.1).

Als unabhängige Aufsichtsbehörde über die Gerichtsbehörden übt der Justizrat die Administrativ- und Disziplinaufsicht über die richterliche Gewalt und die Staatsanwaltschaft aus (Art. 127 Abs. 1 KV). Der Justizrat begutachtet die Bewerbungen für die Ämter der richterlichen Gewalt und der Staatsanwaltschaft (Art. 128 KV).

Seine Hauptfunktion besteht darin, zu kontrollieren, ob die Behörde oder die Magistratsperson die ihr übertragene Aufgabe erfüllt hat, und, wenn die Aufgabe nicht ordnungsgemäss erfüllt wurde, per Weisung einzugreifen oder sogar Ermahnungen auszusprechen.

Zur Administrativaufsicht gehört in erster Linie die Prüfung der Berichte der Gerichtsbehörden und die Inspektion der Gerichtsbehörden mindestens einmal pro Jahr (Art. 113 Abs. 1 Bst. a und b JG). In diesem Rahmen hat der Justizrat auch die Aufgabe, Anzeigen und Klagen gegen Richterinnen und Richter zu behandeln (Art. 113 Abs. 1 Bst. c JG). Er kann administrative Untersuchungen durchführen und in diesem Rahmen kann ihm das Amtsgeheimnis nicht entgegengehalten werden (Art. 113 Abs. 2 und 3 JG). Zudem sorgt er für die Weiterbildung der Richterinnen und Richter (Art. 114 Abs. 2 JG).

Unter disziplinarischen Gesichtspunkten ist der Justizrat für die Durchführung von Untersuchungen zuständig. Er ist befugt, eine Ermahnung und einen Verweis auszusprechen, wobei letzterer mit der Androhung der Abberufung verbunden sein kann (Art. 103, 104 und 105 Abs. 1 JG). Gelangt er nach Abschluss der Untersuchung zum Schluss, dass der Sachverhalt eine Abberufung rechtfertigen kann, leitet er das Dossier an den Grossen Rat weiter (Art. 105 Abs. 2 JG). Der Justizrat kann auch die vorübergehende Suspendierung der Tätigkeit und des Gehalts der betreffenden Person beschliessen.

Vor der Wahl der Richterinnen und Richter begutachtet der Justizrat die Bewerbungen zuhanden des Grossen Rates (Art. 11, 12 Abs. 1 und 91 Abs. 2 JG), nachdem er die Ausschreibung organisiert, die Kandidaturen geprüft und die Wählbarkeitsvoraussetzungen überprüft hat (Art. 12 Abs. 1 und 2 JG).

---

Das Freiburger Justizgesetz vom 31. Mai 2010 hat einen Paradigmenwechsel bewirkt. Es überträgt den Berufsrichterinnen und -richtern einer Gerichtsbehörde die administrative Verwaltung dieser Behörde (Art. 21 Abs. 1 JG), wobei es der einzelnen Behörde freigestellt ist, sich selbst zu organisieren (Art. 29 Abs. 1 JG). Der Justizrat hat die Aufgabe, die gewählte Organisation zu überwachen und bei Bedarf Massnahmen zu ergreifen (Art. 112 Abs. 1 und 114 Abs. 1 JG).

Die Gerichtsbehörden und der Justizrat haben nur wenig Einfluss auf die Zuweisung von Ressourcen. Tatsächlich legt der Staatsrat die Anzahl der Richterinnen und Richter, der Gerichtsschreiberinnen und -schreiber und der übrigen Mitarbeitenden nach Anhörung der betreffenden Gerichtsbehörde und des Justizrates fest (Art. 19 Abs. 2 JG). Der Staatsrat übt gegenüber den Gerichtsbehörden die Befugnisse aus, die das Gesetz in seine Zuständigkeit legt; dies gilt namentlich für den Bereich der Finanz- und der Personalverwaltung. (Art. 102 Abs. 1 JG).

## 1.2 Befugnisse des Justizrates bei der Verwaltung der Gerichte

Organisation und Arbeitsweise der Justizbehörden unterstehen der administrativen Aufsicht des Justizrats (Art. 112 Abs. 1 JG). Um seine Aufgabe durchführen zu können, verfügt dieser über verschiedene Interventionsmöglichkeiten. Der Justizrat kann gegenüber den Gerichtsbehörden Weisungen erlassen, Instruktionen erteilen und jede andere notwendige Massnahme treffen. (Art. 114 Abs. 1 JG). Er kann ausnahmsweise in dringenden Fällen eine Richterin oder einen Richter für höchstens sechs Monate ernennen (Art. 91 Abs. 1 Bst. d JG). Wenn eine Richterin oder ein Richter für einen längeren Zeitraum verhindert ist, ist der Justizrat befugt, für höchstens zwölf Monate für Ersatz zu sorgen. Schliesslich kann er im besonderen Bedarfsfall für die Behandlung aussergewöhnlich umfangreicher, wichtiger oder besonderer Fälle eine Richterin oder einen Richter ernennen (Art. 91 Abs. 1 Bst. d<sup>bis</sup> JG). Darüber hinaus entscheidet der Justizrat auf Antrag der Gerichtsbehörden und nach Stellungnahme des Kantonsgerichts über die Zuteilung der richterunabhängigen Richterinnen und Richter (Art. 10a JG). Schliesslich sei angemerkt, dass er eine Berufsrichterin oder einen Berufsrichter in mehreren Gerichtskreisen mit der gleichen Funktion betrauen kann (Art. 17 Abs. 4 JG).

Im Jahr 2015 stattete der Grosse Rat den Justizrat mit zusätzlichen Interventionsmöglichkeiten aus, mit denen er direkt in die Verwaltung der Gerichte eingreifen kann: Im Einverständnis mit dem Staatsrat kann der Justizrat Regionalisierungen oder Zentralisierungen von bestimmten administrativen Aufgaben vorsehen. Er kann für die Gerichtsbehörden verbindliche, allgemeine oder spezifische Richtlinien erlassen (Art. 21 Abs. 2<sup>bis</sup> JG).

Schliesslich und vor allem kann der Justizrat dem Grossen Rat Anträge zur Verbesserung der Arbeitsweise der Gerichtsbehörden unterbreiten. (Art. 114 Abs. 3 JG). Diese Gesetzesbestimmung verdeutlicht den Willen des Gesetzgebers, den Justizrat in diesem Bereich zur rechten Hand des Grossen Rates zu machen. Somit müssen diese beiden Behörden dafür sorgen, dass der richterlichen Gewalt die notwendigen Mittel für eine rasche und hochwertige Rechtspflege zur Verfügung stehen (Art. 120 Abs. 3 KV). Andere Gesetzesartikel erlauben es dem Justizrat, dem Grossen Rat in Justizfragen Hilfe zu leisten (vgl. Art. 10a, 11, 12, 91 Abs. 1 Bst. c, 91 Abs. 2, 104, 105 und 108 JG), oder übertragen ihm Aufgaben, die zur Verwaltung der Gerichtsbehörden gehören (vgl. Art. 6, 7, 16 Abs. 4, 17 Abs. 3 und 4, 18 Abs. 3, 19, 21 Abs. 2 und 2<sup>bis</sup>, 22 Abs. 2 und 4, 66 Abs. 2, 91 Abs. 1 Bst. d und d<sup>bis</sup> JG).

Der Justizrat hat zwar keine eigentlichen Managementkompetenzen in Bezug auf die Gerichtsbehörden, wird aber in der Verfassung und im Gesetz beauftragt, seine grundsätzlichen Überlegungen zur Funktionsweise der Justiz mitzuteilen und im Rahmen dieses Leitplans konkrete Verbesserungsvorschläge zu formulieren und zu priorisieren.

---

## 2 Methodik

---

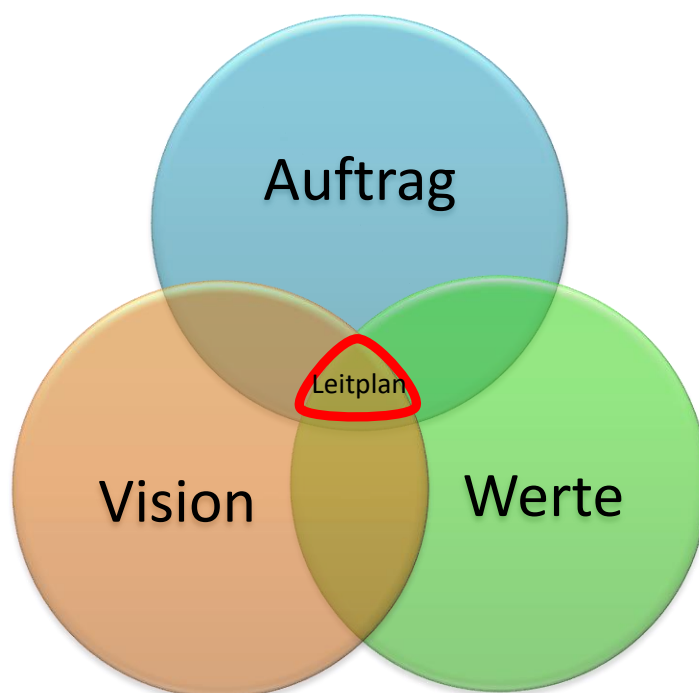
### 2.1 Definition des Leitplans

Im Jahr 2017 erstellte der Justizrat einen Leitplan 2017-2021, der die Entwicklung der Justiz im Kanton Freiburg in den nächsten Jahren beschrieb. Dieser Plan sollte als Planungsinstrument verstanden werden, das Ziele, Aufgaben und Projekte beschreibt. Dies ermöglichte den Beginn einer kurz- und mittelfristigen strategischen Vision für die Zukunft der Freiburger Justiz.

Es sollten also der Auftrag der Gerichtsbehörden, die Vision und die Werte beschrieben werden. So vereinte der Leitplan diese drei Elemente: Die Vision zeigt die Zukunft, die sich nur im Einklang mit den Werten, die aus der Vergangenheit stammen, und dem Auftrag ergeben.

Der Auftrag der Freiburger Gerichtsbehörden wird in der Kantonsverfassung umschrieben: Wahrnehmung und Sicherstellung einer unabhängigen (Art. 121 KV), raschen und hochwertigen Rechtspflege (Art. 120 Abs. 3 KV) in Zivil-, Straf- und Verwaltungsangelegenheiten.

Die zentralen Werte, auf die sich die Freiburger Justiz stützt, beeinflussen den Leitplan stark. Dazu gehören die in der Verfassung verankerten Verfahrensrechte (Art. 29 KV), aber auch die Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Beförderlichkeit und Gewissenhaftigkeit.



Die Vision für die Freiburger Justiz, die im Leitplan 2017-2021 beschrieben wird, wurde wie folgt definiert. Die Freiburger Justiz ist eine zeitgemäss organisierte Institution, die bereit und in der Lage ist, auf die gesellschaftlichen und gesetzlichen Veränderungen zu reagieren und jederzeit eine rasche und hochwertige Rechtspflege sicherstellt.

Der Leitplan 2023-2028 führt die Linie des ersten Leitplans fort. Nach dem Vorbild des Plans 2017-2021 analysiert dieser neue Plan den nationalen, freiburgischen und gerichtlichen Kontext der Freiburger Justiz und zieht daraus Schlussfolgerungen betreffend Ziele, Pflichten, Organisation und prioritäre Themen.

---

Er hat daher zum Ziel, die Neuorganisation der Justiz und ihre neuen Arbeitsweisen zu begleiten (4.1). Er wird auch die Frage des Wandels und die Notwendigkeit des Changemanagements (4.2) sowie einige heikle Fragen zum Personalstatus von Magistratspersonen (4.3) ansprechen.

## 2.2 Information zum Vorgehen

Die Anpassung des Leitplans 2017-2021 wurde schliesslich bis zum Abschluss der Analyse der Gerichtsbehörden verschoben<sup>1</sup>. Es ergab keinen Sinn, ihn vor den Ergebnissen dieser Analyse Ende 2021 zu überprüfen.

Im Laufe des Jahres 2022 fanden verschiedene Gespräche, insbesondere über den von der Direktion für Sicherheit, Justiz und Sport vorgesehenen Zeitplan für die Umsetzung der empfohlenen Massnahmen, statt. Die Anpassung des Leitplans der Gerichtsbehörden wurde daher verzögert, um den gesamten Hintergrund zu berücksichtigen.

Der eigentliche Charakter des Leitplans 2023-2028 wurde im obigen Kapitel bereits kurz angesprochen. Es handelt sich um ein Dokument, das die wichtigsten strategischen Entscheide für die nächsten fünf Jahre zusammenfasst, aber keine detaillierte Planung enthält.

Schliesslich ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass im Gegensatz zum ersten Leitplan bei diesem Plan auf eine Vernehmlassung bei den verschiedenen Gerichtsbehörden verzichtet wurde. Dieser Plan schliesst in der Tat an die Arbeiten des ersten Leitplans und die im partizipativen Verfahren erstellte Analyse der Gerichtsbehörden an. Die Partizipation ist wichtig für die Umsetzung der Projekte.

---

<sup>1</sup> Die **Analyse der Gerichtsbehörden** gingen als Vorschläge und Empfehlungen des Steuerungsausschusses in dieses Dokument ein. Der Staatsrat wollte für dieses Projekt ein externes Beratungsunternehmen mit der eigentlichen Analyse betrauen. Er setzte ausserdem eine klassische Projektorganisation mit einem Steuerungsausschuss (COPIL) für die Validierung und einer Projektleitung (COPRO), welche die Arbeiten in der Praxis verfolgt, auf. Die Mitglieder der beiden Gremien wurden so gewählt, dass die Analyse sowohl auf gerichtlicher als auch auf politischer Ebene die nötige Legitimität erhielt. Die vom COPIL empfohlenen Vorschläge wurden vom Staatsrat angenommen.

---

## 3 Hintergrund

---

In diesem Kapitel untersuchen wir den Hintergrund und das Umfeld der Freiburger Justiz.

Die im Leitplan 2017-2021 aufgezeigten Trends bleiben auch für diese neue Planung massgeblich. Darüber hinaus legte der Plan 2017 vier Schwerpunktthemen fest, mit denen versucht wurde, auf die Probleme des damaligen Kontexts zu reagieren: die Arbeitsweise, das Arbeitspensum, das elektronische Dossier und die Strukturen.

Dieser neue Leitplan erscheint nach der Analyse der Gerichtsbehörden, die insbesondere drei wesentliche und vorrangige Massnahmen vorsieht. Dabei geht es um die Zusammenlegung verschiedener Gerichtsbehörden, um die Schaffung eines Führungsorgans der Gerichtsbehörden und um die weitere Umsetzung der Digitalisierung der Justiz durch das Projekt e-Justice.

Dieser Plan berücksichtigt die Digitalisierung der Justiztätigkeit im Rahmen des 2019 angelaufenen Programmes e-Justice 2019. Dieses ist Teil der „Verwaltung 4.0“ des Staatsrats und begleitet auch das Bundesprojekt Justitia 4.0, welches die inner- und interkantonale Zusammenarbeit vereinfachen soll, indem es bis 2026 ermöglicht, dass alle Parteien eines Gerichtsverfahrens über ein zentrales Portal digital kommunizieren können.

Wir werden uns daher in diesem Kapitel mit der Frage beschäftigen, wo die Freiburger Justiz steht und welche Auswirkungen dieser Hintergrund haben kann. Dazu werden die wichtigsten Punkte der Überlegungen des vorherigen Leitplans in Erinnerung gerufen, die in der Analyse der Judikative und des Programms e-Justice empfohlenen Massnahmen dargelegt und Schlussfolgerungen in Form von Schwerpunktthemen gezogen.

### 3.1 Wichtigste Punkte der Überlegungen des Leitplans 2017-2021

Die **Arbeitsweise** stellte das erste Thema des vorgängigen Plans dar. Es ging darum, Überlegungen anzustellen über:

- > Telearbeit und Home-Office (Büro zu Hause);
- > Automatisierung und Zentralisierung bestimmter repetitiver Tätigkeiten, die nicht notwendigerweise am Sitz der Gerichtsbehörde oder von dieser selbst ausgeführt werden müssen;
- > Tendenzen hin zur Mündlichkeit:
  - > Diktieren von Dokumenten und Entscheiden, anstatt sie zu schreiben;
  - > Audio-(-visuelle) Aufzeichnung von Aussagen, die während des Prozesses vor Gericht gemacht werden, was die Erstellung von Protokollen erleichtern oder gar ersetzen könnte;
- > elektronisches Dossier.

Die Pandemie hat die Einführung von Telearbeit beschleunigt, die nun einhellig begrüsst wird. Im Rahmen des Programms e-Justice wurde das Projekt Zentrales Drucken umgesetzt, das es den Behörden ermöglicht, das Drucken, Kuvertieren und den Versand an einen zentralen Desktop-Publisher zu delegieren.

Bei der Tendenz hin zur Mündlichkeit haben die technologischen Fortschritte seit der Erstellung des letzten Plans eindeutig in die gewünschte Richtung geführt.

Das elektronische Dossier ist das zentrale Projekt von e-Justice und Justitia 4.0. Es ist mittlerweile nicht mehr wegzudenken.

Die **Arbeitsbelastung**, die in Beziehung zur Effizienz gesetzt wurde, war das zweite Thema des Leitplans 2017-2021. Denn eine faire und angemessene Verteilung der Arbeitslast sowohl innerhalb derselben Behörde als auch zwischen den Behörden ist ein Garant für eine schnelle und qualitativ hochwertige Justiz.

Die Justiz muss zudem aus den folgenden Gründen mit einer steigenden Arbeitsbelastung rechnen: Bevölkerungswachstum, Bürgerinnen und Bürger, die zunehmend bereit sind, ihre Rechte vor Gericht zu verteidigen, Gesetzesänderungen.

---

Obwohl die Arbeitsbelastung ein Schlüsselfaktor für die Verteilung von Ressourcen ist, gibt es immer noch kein System, um sie zu messen. Die Analyse der Gerichtsbehörden befasste sich nicht speziell mit diesem Punkt, ausser unter dem Gesichtspunkt des Austauschs von Best Practices. Der Bericht des externen Beauftragten wies seinerseits darauf hin, dass einige Gerichtsbehörden eine höhere Arbeitsbelastung aufweisen.

Das dritte Thema des Leitplans 2017-2021 befasste sich mit dem elektronischen Dossier. Die **elektronische Übermittlung von Schriftstücken** ist Teil der E-Government-Strategie des Bundes, deren Ziel es ist, das Vertrauen und die Transparenz der Verwaltungs- und Regierungstätigkeit zu fördern. E-Government, das die Kommunikation zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden, Behörden und Bürgerinnen und Bürgern erleichtern soll, steht unter den Leitbegriffen Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe. Dieses Thema ist das dritte des Leitplans 2017-2021 und wird derzeit umgesetzt. Im Rahmen des e-Justice-Programms wird aktiv daran gearbeitet, um diese Ziele bereits Ende 2026 zu erreichen. Allerdings gibt die Finanzierung dieses Programms in jüngster Zeit Anlass zur Sorge.

Das vierte Thema schliesslich konzentrierte sich auf Überlegungen zur Angemessenheit der **Strukturen der Freiburger Justiz**, die derzeit 32 Justizeinheiten umfasst (7 Bezirksgerichte, 7 Oberämter, 7 Friedensgerichte, 3 Mietgerichte, 1 Kantonsgericht, 1 Staatsanwaltschaft, 1 Zwangsmassnahmengericht, 1 Wirtschaftsstrafgericht, 1 Jugendstrafgericht, verschiedene Schlichtungs- und Rekurskommissionen und Aufsichtsbehörden), und zur Zweckmässigkeit der territorialen Aufteilung, die sich an den Bezirken orientiert. Die Analyse der Gerichtsbehörden hat sich ausführlich mit dieser Frage befasst und sie mit einer Reihe von Vorschlägen beantwortet.

### 3.2 Analyse der Gerichtsbehörden

Das Fazit des Berichts lautet, dass «die Freiburger Gerichtsbehörden gut und effizient funktionieren».

Mit Ausnahme einiger Kommissionen waren alle Gerichtsbehörden Gegenstand der vom Staatsrat in Auftrag gegebenen Analyse; der erste Teil wurde 2019, der zweite Teil wurde 2021 abgeschlossen.

Der Bericht des mit der Analyse der Gerichtsbehörden beauftragten (COFIL) sieht insbesondere drei wesentliche und vorrangige Massnahmen vor. Es sollen verschiedene Gerichtsbehörden zusammengeführt werden. Die Bezirksgerichte und die Friedensgerichte sollten in drei neuen Gerichtskreisen zusammengefasst werden, die ein vergleichbares Volumen an Fällen repräsentieren: einer für den Glane-, den Greyerz- und den Visisbachbezirk, einer für den Saanebezirk und einer für den Sense-, den See- und den Broyebezirk. Der Steuerungsausschuss (COFIL) plädiert auch für die Schaffung eines vereinigten Strafgerichts. Ausserdem empfiehlt er die Zusammenführung der Schlichtungsbehörden für Mietfragen zu einer zentralen Behörde, die jedoch weiterhin in den Bezirken tagt.

Der Steuerungsausschuss fordert ausserdem die Schaffung eines Führungsorgans für die Gerichtsbehörden, das sich aus Magistratspersonen zusammensetzt, unter der Aufsicht des Justizrats steht und insbesondere die Zusammenlegung von bereichsübergreifenden Unterstützungsfunktionen anstrebt.

Die dritte vorrangige Massnahme besteht in der weiteren Umsetzung der Digitalisierung der Justiz mit dem Programm e-Justice.

Von allen weiteren Massnahmen werden elf als wichtig erachtet. Einige könnten dem Führungsorgan anvertraut werden: zentrale Personalbehörde, Aus- und Weiterbildung des Personals, zentrale Buchhaltung, Verbesserung der Transparenz, Austausch von Best Practices usw. Darüber hinaus muss die gerichtsunabhängige Justizbehörde so lange beibehalten werden, wie die erstinstanzlichen Behörden in mehrere Einheiten aufgeteilt bleiben. Dem Zwangsmassnahmengericht sollte besondere Aufmerksamkeit geschenkt, und die Friedensgerichte sollten in Kindes- und Erwachsenenschutzgerichte umbenannt werden.

Beim Justizrat hält der Steuerungsausschuss fest, dass es nötig ist, die Transparenz des Berichts des Justizrats zu verbessern und die Berichte der verschiedenen Behörden zu vereinheitlichen.

Die Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion hat nun den Auftrag, die entsprechenden finanziellen, infrastrukturellen und gesetzlichen Auswirkungen zu prüfen und einen Plan zur Umsetzung zu erstellen.



---

Der Staat überarbeitet gemäss dem Regierungsprogramm 2017-2021 die Organisation der Gerichtsbehörden in den Bereichen Struktur, Verwaltung, Logistik und Budget, um zu einer konsolidierten Regierungsführung zu gelangen. Er steigert die Effizienz der Justiz mit der Schaffung von e-Justice, welche die elektronische Verwaltung der Fälle und die elektronische Weiterleitung von einer Behörde zur anderen umfasst.

### 3.3 Das Programm e-Justice

Da dieses Programm sowohl Teil des Regierungsprogramms 2017-2021 als auch des Leitplans 2017-2021 des Justizrats ist, sind die Auftraggeber des Projekts Romain Collaud, Staatsrat und Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektor, und Johannes Frölicher, Präsident des Justizrats.

Der Staatsrat hat die Modernisierung der Justiz in sein Regierungsprogramm und seinen Finanzplan 2017–2021 aufgenommen. *« Der Staat revidiert die Organisation der richterlichen Gewalt bei der Struktur, bei der Verwaltung und beim Budget, um zu einer konsolidierten Governance zu gelangen. Er verbessert die Effizienz der Justiz mit der Schaffung von E-Justiz, mit der die Dossiers elektronisch verwaltet und von einer Behörde zur anderen weitergeleitet werden. »*

Das dritte Leuchtturmprojekt des Regierungsprogramms 2017-2021 trägt den Titel *« Freiburg macht seine Revolution 4.0 »*. *In allen Tätigkeitsbereichen, sei es im Privat- oder im Berufsleben, macht sich der Einfluss der Digitalisierung bemerkbar. Der Staatsrat will den Kanton an diesem digitalen Wendepunkt teilhaben lassen und günstige Voraussetzungen schaffen, um Dienstleistungen für die Unternehmen, im Gesundheitsbereich, im Verkehr, in der Bildung, im Tourismus, in der Justiz, in der Landwirtschaft, in der Freizeit und in der ganzen Verwaltung zu entwickeln. Es geht darum, die Bedürfnisse vorwegzunehmen, damit die Bürgerinnen und Bürger von den Vorteilen dieser Technologien und den neuen Dienstleistungen profitieren können. Diese Entwicklung, um die kein Tätigkeitsbereich herumkommt, schafft Innovation und Stellen im Kanton. Die Digitalisierung der Kantonsverwaltung ist ein Schwerpunkt dieses dritten Hauptprojekts. (...) Die Digitalisierung erstreckt sich ebenfalls auf die Justiz (E-Justiz) und die Polizei.*

Der Finanzplan 2022-2026 sieht zudem vor, dass die Ausgaben im IT-Bereich in dieser Legislaturperiode weiter steigen werden.

Das ehrgeizige Ziel des Programms ist es, dass letztlich das gesamte Gerichtsverfahren, sowohl im Zivil- als auch im Straf- und Verwaltungsbereich, digital abgewickelt wird.

Neben diesem ehrgeizigen Ziel verfolgt das Programm e-Justice folgende Ziele:

- *Auf Bundesebene entspricht dieses Projekt der Verpflichtung zur Einführung von e-Justice für die Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbehörden; Der Kanton Freiburg ist direkt an mehreren Arbeitsgruppen beteiligt, die auf die Umsetzung dieser Einführung hinarbeiten, sei es beispielsweise das Programm HIS (Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz) oder das Projekt Justitia 4.0.*
- *Auf kantonaler Ebene ist es Teil der Einführung des virtuellen Schalters des Staates Freiburg und ganz allgemein der Verwaltung 4.0, für die sich der Staatsrat einsetzt.*
- *Auf kantonaler Ebene entspricht es zudem den Ambitionen im Bereich der e-Justice, die der Justizrat in seinem Leitplan 2017 - 2021 aufgestellt hat.*

Angesichts der Herausforderungen und der grossen Veränderungen, die das Programm e-Justice mit sich bringen wird, aber auch angesichts der starken Abhängigkeit vom Projekt Justitia 4.0, sollte das Programm bis mindestens 2026 laufen.

Die jüngsten Entwicklungen betreffend die Finanzierung dieses Programmes geben allerdings zu Sorge Anlass. Budgetkürzungen können den Erfolg dieses Programmes ernsthaft in Gefahr bringen und bergen sogar die Gefahr, dass bisher getätigte Ausgaben nutzlos werden können.

Die Ziele, die mit dem Programm verfolgt werden, sind wie folgt gegliedert:

Digitalisierung der Post	Bearbeitung von Papierkorrespondenz durch Digitalisierung um 100 % reduzieren, sobald die neue Plattform dafür eingeführt wird.
Zentralisierung des Ausdrucks und des Versands	Zentralisierung von 80 % der zu versendenden Ausdrucke der Gerichtsbehörden ab 2022.
Einsicht in elektronische Akten der Gerichtsbehörden	Gewährleistung des Zugangs zu und der digitalen Einsicht in elektronische Akten der Gerichtsbehörden für Einzelpersonen, Anwältinnen und Anwälte und Behörden ab dem Start der Plattform Justitia.
Elektronischer Rechtsverkehr	Gewährleistung der elektronischen Kommunikation zwischen Rechtsuchenden, Anwältinnen und Anwälten und Behörden ab dem Start der Plattform Justitia.
Elektronische Verwaltung der Gerichtsakten durch die Behörden	Digitale Bearbeitung aller Gerichtsakten durch die Behörden, ab Ende 2026.
Formulierung der Anforderungen, damit die Verwaltungsakte in die elektronische Gerichtsurkunde integriert werden kann	Integration aller Bestandteile der Verwaltungsakte in die elektronische Gerichtsurkunde unter Berücksichtigung der Mindestanforderungen aus technischer und fachlicher Sicht ab Ende 2026.
Übertragung von elektronischen Gerichtsurkunden zwischen kantonalen und ausserkantonalen Gerichtsbehörden	Gewährleistung einer 100 %-igen Übertragung von elektronischen Gerichtsurkunden zwischen kantonalen und ausserkantonalen Gerichtsbehörden ab dem Start der Plattform Justitia.
Elektronische Veröffentlichung von Beschlüssen, Urteilen und Entscheiden	Gewährleistung der Möglichkeit der digitalen Veröffentlichung aller Urteile, Beschlüsse und Entscheide (vgl. Art. 16 InfRKG / ASF 2012_080) durch die Gerichtsbehörden.
Elektronische Archivierung	Archivierung aller elektronischen Gerichtsurkunden durch die Behörden unter Einhaltung der erlassenen Praktiken und Rechtsgrundlagen ab Ende 2026.

Diese Ziele werden in den folgenden Projekten umgesetzt:

Objectifs du programme / Projets	AC&C	DIG	DJE	PN	IMCE
1. Digitalisation du courrier	x	x	x		
2. Centralisation des impressions et des envois	x				x
3. Consultation des dossiers judiciaires électroniques	x		x	x	
4. Communication électronique	x		x	x	
5. Gestion électronique des dossiers judiciaires	x	x		x	
6. Transfert, intégration, utilisation du dossier administratif dans un dossier judiciaire électronique	x	x			
7. Transfert des dossiers judiciaires électroniques entre autorités extra et cantonales	x		x	x	
8. Publication électronique des arrêts, jugements et décisions	x		x		
9. Archivage électronique	x		x	x	

#### Projets Métier

AC&C – Accompagnement au changement

#### Projets IT (*processus inclus*)

DIG – Digitalisation des processus

DJE – Dossier Judiciaire Electronique

PN – Preuves Numériques

IMCE – Impressions Centralisées

N. B.: Das Projekt Digitalisierung der Geschäftsprozesse wird zudem in Subprojekte unterteilt (Projekte oder Aufgaben gemäss der HERMES-Projektmanagementmethode).

Wie in der obigen Tabelle dargestellt, betrifft eines dieser Projekte insbesondere die Analyse von Geschäftsprozessen; die Begleitung von Veränderungen steht ebenfalls im Mittelpunkt dieses Programms (wir werden insbesondere unter dem Thema Change-Management und Begleitung des Change darauf eingehen).

Aus den obigen Ausführungen geht hervor, dass die Hauptthemen des Leitplans 2017-2021 im Rahmen der Analyse der Gerichtsbehörden und des e-Justice-Programms behandelt wurden. Einige davon wurden bereits umgesetzt oder werden mittelfristig umgesetzt.

Der Justizrat wird daher die Themen des Leitplans 2023-2028 neu formulieren, wobei er sich insbesondere auf die Themen des alten Leitplans stützt, um die seiner Ansicht nach wichtigsten Punkte, welche die Überlegungen zur Entwicklung der Organisation der Gerichtsbehörden begleiten müssen, zu fokussieren.

---

## 4 Schwerpunktt Themen des Leitplans 2023-2028

---

Wie weiter oben erläutert, führt der Leitplan 2023-2028 den früheren Leitplan 2017-2021 fort. Er schliesst auch an die Analyse der Gerichtsbehörden an und berücksichtigt das Programm e-Justice.

Diesem Plan liegen drei Schwerpunktt Themen zugrunde, die im Folgenden erläutert werden. Sie beeinflussen verschiedene Aspekte des Justizalltags wie Organisation, IT, Finanzen, Kommunikationsstrukturen und Dienstverhältnis des Personals.

In diesem Kapitel werden die in Betracht zu ziehenden Ideen und Ansätze dargelegt. Ebenfalls werden darin einige konkrete Vorschläge entwickelt.

### 4.1 Schwerpunktt Thema I: Neue Strukturen und neue Arbeitsweisen

In diesem Kapitel wird auf die eigentliche Neuorganisation der Behörden, die Arbeitsbelastung und das Programm e-Justice sowie auf die Möglichkeiten, die künstliche Intelligenz bietet, eingegangen.

#### 4.1.1 Reorganisation

Die Analyse der Gerichtsbehörden hat gezeigt, dass das Justizsystem gut und effizient funktioniert. Es sind jedoch einige Massnahmen angezeigt, mit denen die Leistungsfähigkeit der Freiburger Gerichtsbehörden noch gesteigert werden kann.

Die Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion hat nun den Auftrag, die entsprechenden finanziellen, infrastrukturellen und gesetzlichen Auswirkungen zu prüfen und einen Plan zur Umsetzung zu erstellen. Der Justizrat wird sich selbstverständlich an der Umsetzung der empfohlenen Massnahmen beteiligen. Er möchte mit diesem Plan jedoch einige Überlegungen anstossen.

In seinem Bericht an den Staatsrat klassifizierte der Steuerungsausschuss die verschiedenen Massnahmen nach dem Grad ihrer Bedeutung (entscheidende, wichtige, mittelmässig wichtige, nebensächliche und unwichtige Massnahmen).

Wie bereits erwähnt, hat der Steuerungsausschuss drei Hauptmassnahmen als entscheidend eingestuft, von denen zwei diesem Thema der Reorganisation zuzuordnen sind: die **Zusammenlegung verschiedener Gerichtsbehörden** und die Schaffung eines **Führungsorgans für die Gerichtsbehörden**.

**Die erste Massnahme** ist in mehrere Untermassnahmen unterteilt:

- Zusammenlegung der derzeit nach Bezirken aufgeteilten erstinstanzlichen Behörden, d. h. der Bezirksgerichte und der Friedensgerichte. Der Steuerungsausschuss hat sich für die Variante entschieden, diese zu drei Gerichten bzw. drei Friedensgerichten zusammenzulegen. Darüber hinaus ist der Steuerungsausschuss der Ansicht, dass die Einteilung der Zivilgerichte und der Friedensgerichte identisch sein muss, was eine Neuaufteilung mit einem einzigen Zivilgericht und drei Friedensgerichten ausschliessen würde.

Der Steuerungsausschuss nimmt den Vorschlag von Ecoplan für die Neuaufteilung der Gerichtsbezirke auf, d.h. einer für die Saane und je einen Gerichtskreis für den Süden (Glane, Greyerz, Vivisbach) und den Norden des Kantons (Broye, See, Sense).

- Schaffung eines vereinigten Strafgerichts, das seinen Sitz an einem Ort hat und für alle Strafsachen zuständig ist (Polizeirichter/in und Strafgericht) und in dem das Wirtschaftsstraengericht als Wirtschaftskammer erhalten bleibt, um die dafür notwendige hohe Spezialisierung gewährleisten zu können.
- Einführung einer einzigen kantonalen Schlichtungskommission für Mietsachen, die in den verschiedenen Bezirken tagt und über ein gänzlich unabhängiges Sekretariat verfügt.

Wie bereits im vorherigen Leitplan festgestellt, haben einige Schweizer Kantone die Anzahl der Gerichtsbezirke drastisch reduziert, nicht nur um die Effizienz, Koordination und Flexibilität zu verbessern, sondern auch um die Arbeitslast besser zu verteilen. *Andererseits ist der Kanton Freiburg in Bezug auf Gebiet und Bevölkerung gleich gross wie einige Gerichtsbezirke grösserer Kantone, die eine gute Leistung erbringen. Die Frage der Gebietsaufteilung erscheint daher durchaus aktuell.* Der Steuerungsausschuss präzisiert in seinem Bericht ausserdem, *dass Nähe nicht nur durch die physische Präsenz einer Behörde in ihrem Bezirk gewährleistet wird. Tatsächlich darf der Begriff der Nähe nicht mit dem Begriff der Zugänglichkeit verwechselt werden.*

Die potenziellen Widerstände gegen eine solche Veränderung zu vernachlässigen, wäre jedoch ein Fehler. Das Territorium des Kantons Freiburg kann nicht auf lineare und unüberlegte Weise «aufgeteilt» oder «neu gruppiert» werden. Tatsächlich liegt eine der Besonderheiten des Kantons Freiburg in seinen «Dualitäten», die sich auf die Kulturen der verschiedenen Regionen auswirken (insbesondere zwei Sprachen und zwei verschiedene Umgebungen - Seen und Berge/städtisch und ländlich).

Im Zivilen scheinen zwei Möglichkeiten in Frage zu kommen: die Zusammenlegung der Instanzen in einem einzigen Bezirk oder die Aufteilung in drei neue Bezirke, einer für die Saane, einer für den Süden (Glane, Greyerz, Vivisbach) und einer für den Norden (Broye, See, Sense), wie vom COPIL befürwortet.

Die Arbeitsgruppen, die sich mit dieser schwierigen Frage befassen, müssen die kurz-, mittel- und langfristigen Ziele im Blick haben, um die beste Option auszuarbeiten.

Falls eine Aufteilung in drei Bezirke gewählt werden sollte, würden damit wohl kurz- und mittelfristig einige Ziele erreicht, die darauf abzielen, die Arbeitsweise der Behörden zu verbessern. Die vom COPIL empfohlene Option, d. h. einen Bezirk für die Saane, einen für den Süden und einen für den Norden, scheint zudem die Lösung zu sein, die den Besonderheiten des Kantons am besten gerecht wird. Denn eine einfache Aufteilung nach Sprachen oder Grösse wäre angesichts der anderen nicht zu vernachlässigenden Besonderheiten gewagt. Die Grösse dieser Bezirke würde zudem eine rationelle Organisation von Vertretungen und Stellvertretungen sowie den Austausch von Best Practices innerhalb einer Behörde ermöglichen.

Die Schaffung eines einzigen Bezirks würde eher langfristige Ziele verfolgen. Vertretungen und Stellvertretungen sowohl von hauptberuflichen als auch nebenamtlichen Richterinnen und Richtern würden keine Schwierigkeiten mehr bereiten. Der Austausch von Best Practices könnte uneingeschränkt funktionieren. Aufgrund von Spezialisierungen würde weniger Arbeitskraft durch Verwaltungstätigkeiten verloren gehen (siehe auch Führungsorgan). Spezialisierungen in bestimmten Fachbereichen wären möglich.

Aus Budgetgründen, die mit der Verwaltung des staatlichen Immobilienvermögens zusammenhängen, aus Gründen der «regionalen» Identität und wahrscheinlich auch aus Gründen der Bewältigung des Wechsels, muss jedoch eine vorläufige und zeitlich begrenzte Phase in Betracht gezogen werden, in der lokale Zweigstellen in den derzeitigen Bezirken beibehalten werden. Die Schaffung eines einzigen Gerichtskreises sollte somit die angestrebten Synergien für eine optimierte Arbeitsweise ermöglichen.

Bei den Friedensgerichten muss der Aspekt der Nähe bzw. der Zugänglichkeit in den Überlegungen zweifellos anders behandelt werden.

---

In Strafsachen macht ein einheitliches Strafgericht eindeutig Sinn und würde eine bessere Koordination mit den anderen zentralisierten Behörden, mehr Effizienz, eine bessere Harmonisierung der Praxis und vor allem eine Vereinfachung der Situation ermöglichen (bereits vorgesehen in der Botschaft 2014-DSJ-70 vom 8. September 2014 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Justizgesetzes und anderer Gesetze, S. 2 f.; im Folgenden: Botschaft 2014). Wie bereits im vorherigen Leitplan festgestellt, hat die örtliche Nähe bei der Strafgerichtsbarkeit heute kaum noch eine Daseinsberechtigung. *Einerseits wird die Kleinkriminalität hauptsächlich von der - zentralisierten - Staatsanwaltschaft bearbeitet, die Tausende von Strafbefehlen ausstellt. Andererseits findet die Inhaftierung von schweren Fällen, sei es in Untersuchungshaft oder im vorzeitigen Strafvollzug, nicht mehr in den längst geschlossenen Bezirksgefängnissen statt.*

Schliesslich macht die Einführung einer einzigen kantonalen Schlichtungskommission im Mietwesen, die in den verschiedenen Bezirken tagt, auch aus organisatorischer Sicht vollumfänglich Sinn.

Im vorherigen Leitplan wurde die Einrichtung von regionalen, von den erstinstanzlichen Gerichten unabhängigen Schlichtungsbehörden empfohlen, deren Zuständigkeitsbereich sich auf alle Rechtsgebiete («normale» Rechtsstreitigkeiten, Mietrecht, Arbeitsrecht usw.) erstrecken sollte, für die ein Schlichtungsverfahren obligatorisch ist. Diese Lösung wurde nicht berücksichtigt. Mit der Einführung dieser einzigen kantonalen Schlichtungskommission im Mietwesen kann vielleicht ein erster Schritt getan und die Richter beruhigt werden, welche die Trennung der Funktionen von Schlichtungsrichtern und -richterinnen und Richterinnen und Richtern, die in der Sache urteilen müssen, nicht befürworteten und sich über die Zusammensetzung dieser Kommissionen Gedanken machten.

Die zweite (re)organisatorische Massnahme, die vom COPIL empfohlen wurde, besteht in der Schaffung eines **Führungsorgans der Gerichtsbehörden**, das sich aus Magistratspersonen zusammensetzt und unter der Oberaufsicht des Justizrats steht und insbesondere die Zusammenlegung von bereichsübergreifenden Unterstützungsfunktionen anstrebt.

Das Führungsorgan, das nichts anderes als das Verwaltungs-, Management- und Repräsentationsorgan der Gerichtsbehörden sein wird, muss für die Justizbehörden repräsentativ sein und über ausreichende personelle Ressourcen verfügen.

Die Fragen im Zusammenhang mit dieser Führung sind komplex und werden gründliche Überlegungen zu den tatsächlichen Kompetenzen dieses Gremiums erfordern. Mehrere Optionen müssen in Betracht gezogen werden; sie werden sich auf die Arbeitsweise und die Verantwortlichkeiten nicht nur der Gerichtsbehörden, sondern auch des Justizrates und des Amtes für Justiz auswirken. Die Überlegungen, die zur Einrichtung dieses Organs angestellt werden müssen, können sich an den Systemen orientieren, die in anderen Kantonen oder sogar in anderen Ländern eingerichtet wurden.

Die Zusammenlegung von bereichsübergreifenden Supportdiensten scheint dabei keine wirklichen Schwierigkeiten zu bereiten (zentrales Personalmanagement, Personalschulung, zentrale Buchhaltung). Dies würde zudem eine gewisse Rationalisierung, mehr Transparenz und den Austausch von Best Practices ermöglichen.

Eine dem Führungsorgan zugeordnete Generalsekretärin oder ein Generalsekretär könnte die Verwaltung der Gerichtsbehörden leiten und die Beschlüsse des Führungsorgans umsetzen. Sie oder er könnte die vorläufige Anstellung von Gerichtspersonal übernehmen, das Gerichtspersonal führen und die Finanzen der Gerichtsbehörden verwalten.

Ohne organisatorischen Entscheiden vorzugreifen, bevor weitere Studien zu den verschiedenen bestehenden Systemen durchgeführt wurden, könnte sich der Justizrat ein System wie das folgende vorstellen: Das Führungsorgan ist dafür zuständig, das Gerichts- und Verwaltungspersonal in Abstimmung mit dem Justizrat den verschiedenen Behörden zuzuweisen. Es verabschiedet langfristig das Budget und die Rechnung und überweist sie dem Grossen Rat<sup>2</sup>. Es stellt die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber und das Verwaltungspersonal an. Es sorgt dafür, dass

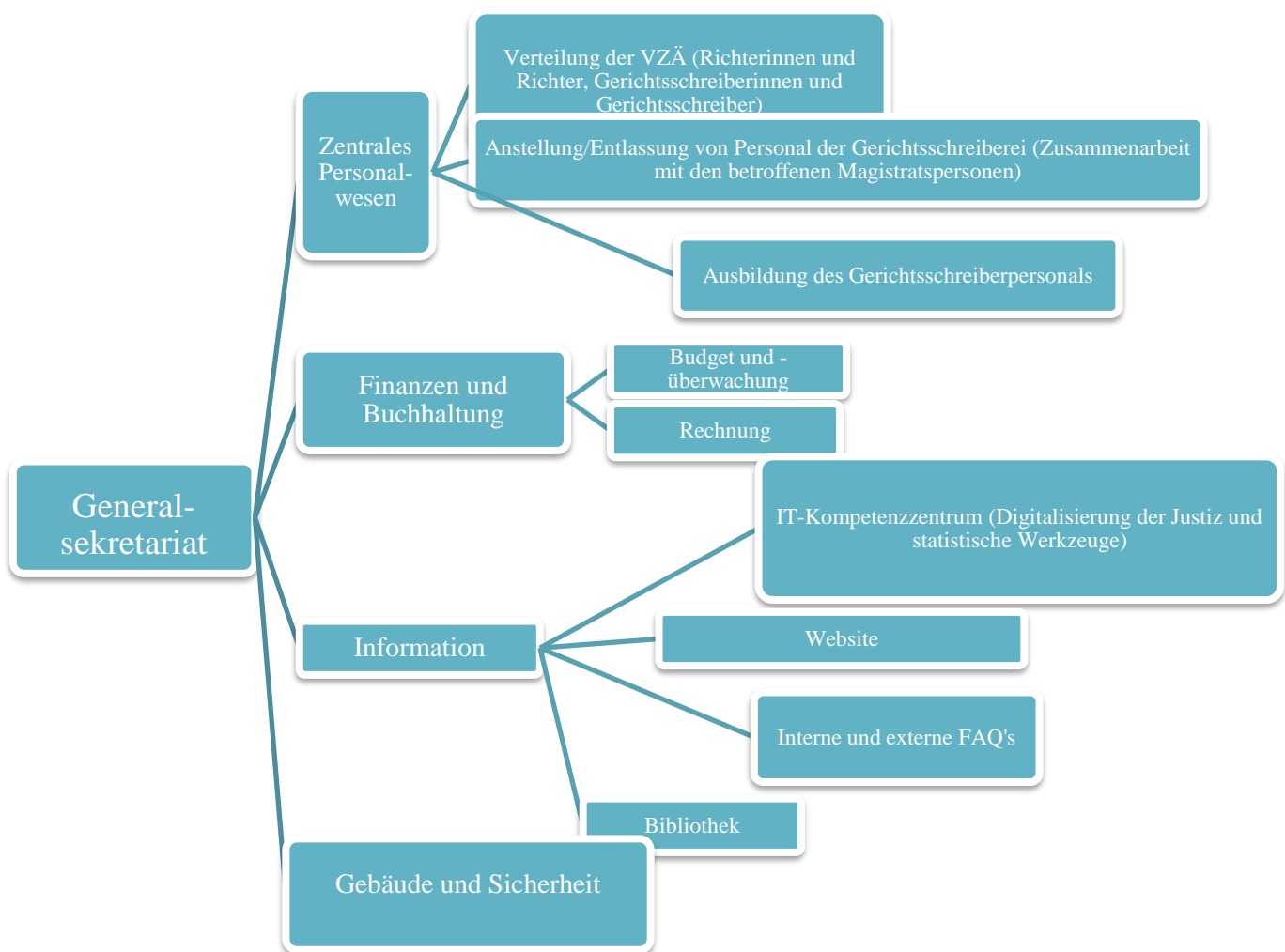
---

<sup>2</sup> Die breit diskutierte und vom Justizrat unterstützte Frage der haushaltsmässigen Unabhängigkeit der Gerichtsbehörden sollte Gegenstand einer eigenständigen wissenschaftlichen und politischen Reflexion sein, wie sie der Bund und verschiedene Kantone bereits angestellt

die wissenschaftlichen und administrativen Leistungen den Bedürfnissen der Behörden entsprechen. Es stellt eine ständige Weiterbildung der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sicher, erteilt Genehmigungen für Nebentätigkeiten der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber. Es befasst sich mit allen Verwaltungsangelegenheiten, die nicht in den Zuständigkeitsbereich des Justizrates fallen.

Der Rat ist der Ansicht, dass die Einrichtung eines Führungsorgans insofern sinnvoll ist, als es eine Organisationsstruktur ermöglicht, der schrittweise die verschiedenen gewünschten Kompetenzen übertragen werden können.

Das Führungsorgan muss von einem kompetenten Team umgeben sein: ein/e Generalsekretär/in und Verwaltungspersonal, das für die verschiedenen Bereiche spezialisiert ist, die wie folgt aufgeteilt werden könnten:



haben. In diesem Sinne kann sie nur im Zusammenhang mit der Einrichtung des Pflichtenhefts für das Führungsorgan behandelt werden.

Im Folgenden werden einige Artikel aufgeführt, die als Anregung für Überlegungen zur Budgetautonomie der Gerichte als Teil ihrer Unabhängigkeit dienen können:

- [Die Entwicklung der richterlichen Unabhängigkeit in der Schweiz vom Ancien Régime bis in die Gegenwart](http://www.zvr.ch/site/assets/files/1045/niccolo_raselli_richterliche_unabhaengigkeit.pdf)
- [http://www.zvr.ch/site/assets/files/1045/niccolo\\_raselli\\_richterliche\\_unabhaengigkeit.pdf](https://www.schulthess.com/buchshop/detail/ISBN-9783727294068/Kiener-Regina/Richterliche-Unabhaengigkeit)
- [https://www.schulthess.com/buchshop/detail/ISBN-9783727294068/Kiener-Regina/Richterliche-Unabhaengigkeit](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD(2008)002-e)
- [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD\(2008\)002-e](https://www.ne.ch/autorites/PJNE/Documents/RapportsAnnuels/annexe_rapportCAAJ_101OJN.pdf)
- [https://www.ne.ch/autorites/PJNE/Documents/RapportsAnnuels/annexe\\_rapportCAAJ\\_101OJN.pdf](https://unser-recht.ch/wp-content/uploads/2019/03/2019-03-Humi-Richterzeitung_justizleitung-und-un_e3c74994eb_de.pdf)
- [https://unser-recht.ch/wp-content/uploads/2019/03/2019-03-Humi-Richterzeitung\\_justizleitung-und-un\\_e3c74994eb\\_de.pdf](https://unser-recht.ch/wp-content/uploads/2019/03/2019-03-Humi-Richterzeitung_justizleitung-und-un_e3c74994eb_de.pdf)

---

Schliesslich müssen auch Fragen betreffend die Magistratspersonen, die nicht in den Zuständigkeitsbereich des Justizrates fallen, besonders beachtet werden. So wird beispielsweise die Frage der hierarchischen Beziehung insbesondere im Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis des Personals zu klären sein (vgl. Punkt 4.3).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass diese Zusammenlegungen sicherlich geeignet sind, die Organisation und Arbeitsweise der Behörden zu verbessern. Sie werden zu Effizienzsteigerungen und Rationalisierungen führen, ohne dass die Qualität der Leistungen darunter leidet. Eine gerechtere Aufteilung der Arbeitslast wird ebenso möglich sein wie Spezialisierungen. Die Verwaltungsarbeit von Richterinnen, Richtern, Gerichtsschreiberinnen und -schreibern könnte durch ihre Delegation an das spezialisierte Führungsorgan verringert werden. Ausserdem wären Stellvertretungen einfacher sicherzustellen.

Zu den wichtigen Massnahmen zählen für den Steuerungsausschuss insbesondere noch die folgenden Massnahmen, die in dieses Kapitel über die Reorganisation gehören:

- Die Beibehaltung der Gerichtsunabhängige Justizbehörde (GUJB) scheint zumindest bis zur Neuorganisation der erstinstanzlichen Behörden sinnvoll zu sein.

Obschon die Arbeitsweise der GUJB gewisse zusätzliche Verwaltungsaufwendungen entstehen lässt, ist der Justizrat der Ansicht, dass die GUJB zur Umsetzung der konkreten Massnahmen zur Reorganisation der Behörden weiter notwendig ist. Hinzu kommt, dass diese Struktur zur Umsetzung des e-Justice-Programms unabdingbar ist. Der Justizrat ist daher der Ansicht, dass die Vorteile der GUJB, insbesondere die Reaktionsfähigkeit im Falle einer plötzlichen und möglicherweise vorübergehenden Überlastung einer Behörde, ein nicht zu vernachlässigender Vorteil ist, solange die künftige Gestaltung der Gerichtskreise noch nicht feststeht.

- Im Jahr 2021 wies der Steuerungsausschuss darauf hin, dass insbesondere dem Zwangsmassnahmengericht durch den Umzug in geeignete Räumlichkeiten besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte. Bei diesem Thema möchte der Rat vor allem betonen, wie wichtig es ist, rechtzeitig Massnahmen zu ergreifen, die ein optimales Funktionieren der Gerichtsbehörden ermöglichen. Aus den «Fehlern» der Vergangenheit müssen Lehren gezogen werden, was den Bedarf an Räumlichkeiten betrifft. Ausserdem muss in Zukunft unbedingt vermieden werden, dass Gerichte an Effizienz verlieren, weil sie in anderen als den ihnen zugewiesenen Büroräumlichkeiten tagen müssen.
- Die Frage, ob die Oberämter für verwaltungsgerichtliche Angelegenheiten der Aufsicht des Justizrates unterstellt werden sollen – eine zweitrangige Massnahme, die vom COPIL berücksichtigt wurde – ist zu prüfen. Diese Aufsicht ist derzeit noch nicht sichergestellt.

#### 4.1.2 Arbeitslast

Wie bereits erwähnt, war die Frage der Arbeitsbelastung bereits im vorherigen Leitplan ein Schwerpunktthema, da eine ausgewogene Arbeitsbelastung und Effizienz Hand in Hand gehen.

Der Zugang zur Justiz muss gewährleistet sein. Überlastete Justizbehörden können auf Dauer den Auftrag der Gerichtsbehörden nicht erfüllen, nämlich eine unabhängige (Art. 121 Abs. 1 BV FR), rasche und qualitativ hochstehende (Art. 120 Abs. 3 BV FR) Rechtspflege in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen sicherzustellen.

Paulo Coelho lädt mit seiner poetischen Erzählung DER WEG DES BOGENS dazu ein, über sich selbst nachzudenken und seinen eigenen Weg zu suchen.

*Der Bogen hat kein Bewusstsein: Er ist die Verlängerung der Hand und des Wunsches des Bogenschützen. (...) Der Pfeil ist die Absicht. (...) Das Ziel ist das, was getroffen werden soll (...) Die Haltung des Bogenschützen: Die Eleganz und die Gelassenheit. (...)*

*Du musst dein Ziel begreifen. Du musst dich ständig fragen: «Wenn ich das Ziel bin, wo bin ich dann?» Wie möchte ich gern getroffen werden, damit ich dem Bogenschützen die Ehre zuteilwerden lasse, die er verdient?»*



---

*Denn ein Ziel existiert nur, solange der Bogenschütze existiert. Seine Existenz wird durch den Wunsch des Schützen gerechtfertigt, es zu treffen, andernfalls wäre es ein totes Ding, ein Stück Papier oder Holz, auf das niemand achten würde. Der Pfeil sucht das Ziel, aber das Ziel sucht auch den Pfeil, weil dieser seiner Existenz einen Sinn verleiht. Dann ist es nicht mehr Papier, sondern der Mittelpunkt der Welt eines Bogenschützen. (...)*

*Die Gelassenheit kommt aus dem Herzen. (...) Eleganz ist nichts Oberflächliches, sondern durch sie kann der Mensch das Leben und seine Arbeit ehren. (...) Eleganz ist nicht die bequemste Haltung, aber die angemessenste für einen vollkommenen Schuss.*

Bei der Frage, wie das Ziel erreicht werden kann, spielen mehrere Akteure eine Rolle. Man kann nämlich nicht alles auf den Bogen schieben oder alles vom Bogenschützen abhängig machen. Es ist eine gesunde Kombination aus durchdachten und qualitativ hochwertigen Instrumenten und die Unabhängigkeit und Kompetenz der Magistratspersonen, mit welcher der Zugang zu einer unabhängigen, schnellen und qualitativ hochwertigen Justiz gewährleistet kann.

Daher müssen sowohl die Politik als auch die Justiz mehrere parallele Überlegungen anstellen, sowohl zu den Ursachen als auch zu den Mitteln, die eingesetzt werden können. Jede und jeder wird sich ihrer und seiner Verantwortung bewusst sein müssen.

Folgende Ursachen sind zu erwähnen: Bevölkerungswachstum, komplexere Fälle, neue Rechtsprechung oder Gesetzgebung, grössere Neigung der Bevölkerung, ihre Streitigkeiten vor Gericht zu klären.

Es stellt sich ausserdem die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass die Gerichtsbehörden weiterhin eine ständig wachsende Arbeitslast innerhalb eines angemessenen Zeitraums mit einem qualitativ hochwertigen Ergebnis bewältigen können.

- Verschiedene Massnahmen zur Neuorganisation der Instanzen werden sicherlich einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Zahl der erledigten Fälle haben.
- Durch die Einführung neuer Arbeitsmittel, insbesondere Informatik und künstliche Intelligenz, wird die Effizienz gesteigert.
- Die verschiedenen Ursachen für die oben aufgeführte Zunahme der Arbeitslast müssen verstanden und berücksichtigt werden, insbesondere durch die Bereitstellung zusätzlicher Arbeitskräfte für die Gerichtsbehörden.
- Auf einer umfassenderen, gesellschaftlichen Ebene stellt sich die Frage nach der Förderung von Schlichtungsverfahren nicht nur auf Gerichtsebene, sondern auch im Vorfeld, damit die Rechtsuchenden neue Wege der Konfliktbewältigung gehen.

Der Vollständigkeit halber seien hier einige Massnahmen genannt, die vom Steuerungsausschuss als mittelmässig wichtig eingestuft wurden und die im Zusammenhang mit den Überlegungen zu diesem Thema der Arbeitslast zu berücksichtigen sind.

- der Streitwert, der in die Zuständigkeit der Präsidentin oder des Präsidenten des Zivilgerichts fällt, und ob je nach Materie Beisitzerinnen oder Beisitzer erforderlich sind oder nicht;
- Schaffung eines Pools von Beisitzerinnen und Beisitzern, der allen Behörden zur Verfügung steht;
- Schaffung einer kantonalen Mediationsstelle, um die Gerichte durch alternative Konfliktlösungsmethoden zu entlasten und gleichzeitig eine bessere Rechtsprechung zu gewährleisten;
- Ausweitung des Mediationsverfahrens auf andere Bereiche der Justiz, um die Konfliktlösung durch Mediation insbesondere in Fällen mit Minderjährigen zu ermöglichen;
- die Überlegung zu Materie und Zuständigkeiten der Friedensgerichte hätte zum Ziel, die Arbeitslast der Friedensgerichte zu reduzieren, was zu einer besseren Aufgabenverteilung und kohärenteren Arbeit führen würde;
- Schaffung einer zentralen Anlaufstelle (in telefonischer und nicht in physischer Form zur gebündelten Bearbeitung von Anfragen für die Friedensgerichte, was eine Zeitersparnisse bringen könnte;

- Ausbau der Websites der Gerichtsbehörden, damit zahlreiche Fragen besser beantwortet werden kann;
- mit der Einrichtung eines Pools für administratives Personal und Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber der ersten Instanz würde das reibungslose Funktionieren der verschiedenen Behörden durch schnelle und effiziente Vertretungen gewährleistet;
- vereinfachter Informationszugang für Gerichtsbehörden, namentlich durch einen kantonsweiten Zugang zu FriPers, liberalisierter Zugang zu bestimmten Informationen auf Tribuna und die Möglichkeit der Verwendung gemeinsamer Vorlagen.

Schliesslich wurde im vorherigen Plan ein System zur Messung der Arbeitslast gefordert, um nicht nur eine ausgewogene Verteilung innerhalb einer Behörde, sondern auch zwischen den verschiedenen Behörden zu ermöglichen.

Das «perfekte» System würde es ermöglichen, die rein «gerichtliche» Arbeitslast, aber auch die «administrative» Arbeitslast zu bewerten. Es würde zweifellos die konkreten Entscheide unterstützen, die in Bezug auf die Organisation (siehe vorheriger Punkt) und die Verteilung der Arbeitslast getroffen werden müssen.

Einige Behörden haben versucht, eine solche Analyse zu erstellen, indem sie z. B. die durchschnittliche Bearbeitungszeit nach Rechtsgebiet und Erledigungsart zusammengefasst haben. Man muss jedoch feststellen, dass kein System perfekt ist, denn sie stützen sich alle auf die Untersuchung der Arbeitslast von Behörden, deren Belastung variieren können, was Verzerrungen zur Folge hat, weil die bereits überlasteten Behörden ihre Geschäftsprozesse (wissenschaftliche, redaktionelle oder Entscheidprozesse) zwangsläufig anpassen mussten, um effizienter zu werden. Die derzeitige Grösse der Gerichte, die Anzahl der Magistratspersonen und des Personals pro Behörde und ihre unterschiedliche Organisation erschweren zudem Vergleiche.

Das bestehende Indikatorensystem ist zwar nicht optimal, ermöglicht aber dennoch einen groben Überblick. Die IT-Entwicklung könnte sich näher mit diesen Indikatoren befassen und sie in Richtung eines klareren Überblicks über strukturelle oder konjunkturelle (Über-)Belastungen weiterentwickeln.

Zum Abschluss dieses heiklen Themas der Arbeitsbelastung der Gerichtsbehörden sei daran erinnert, dass es falsch wäre, nur ein Werkzeug (Bogen) auf Kosten der anderen zu betrachten, die Magistratsperson (die Bogenschützin oder der Bogenschütze) nicht zu berücksichtigen und das angestrebte Ziel (die Zielscheibe) aus den Augen zu verlieren. Überlegungen und Massnahmen müssen auf mehreren Ebenen angestellt werden, von der individuellen bis zur umfassenden und gesellschaftlichen Ebene:

- Berücksichtigung des Bevölkerungswachstums und als Folge davon die Erhöhung der Arbeitskräfte in den Behörden;
- Gesetzesänderungen, welche die derzeitige Schwerfälligkeit verringern;
- Anpassung von Geschäftsprozessen und Arbeitswerkzeugen;
- Schulung der Justiz für den Einsatz neuer Werkzeuge und Technologien;
- Ausbildung in neuen gesellschaftswissenschaftlichen Werkzeugen;
- Überlegungen zur Unabhängigkeit, Verantwortung und Ethik der Richterin oder des Richters;
- Überlegungen dazu, welche Art von Justiz für den Kanton gewünscht wird und welche Rolle sie spielen soll.

#### 4.1.3 E-Justice

In der Analyse der Gerichtsbehörden wurde dieses Thema als dritte prioritäre Massnahme ausgewählt.

Die Arbeiten im Bereich der Digitalisierung bzw. das Programm e-Justice des Kantons Freiburg wird derzeit sowohl von den anderen Kantonen als auch vom Bund aufmerksam verfolgt. Unser Kanton kann sich rühmen, als Pionier in diesem Bereich zu gelten.

---

Wie unter Punkt 3.3 teilweise ausgeführt, läuft das Programm e-Justice derzeit. Die angestrebten Ziele wurden in Projekte umgesetzt und werden sowohl den Erwartungen des Bundes als auch des Kantons entsprechen: Flexibilität, Zeitersparnis, Effizienzsteigerung und Kostensenkung – die Vorteile sind zahlreich, ganz zu schweigen von der Modernisierung der Justizverwaltung.

Es versteht sich ausserdem von selbst, dass die meisten der in den vorangegangenen Punkten entwickelten Veränderungen eine digitalisierte Justiz voraussetzen.

Neben der Finanzierung von angemessener und leistungsfähiger Hard- und Software wird die Schulung und Begleitung aller Mitarbeitenden, der Datenschutz und die Datenspeicherung bzw. die Archivierung von Gerichtsakten die grosse Herausforderung sein.

Die neuesten Diskussionen um das Staats- und Informatikbudget geben jedoch Anlass zur Sorge, dass der Erfolg dieses Programmes in Frage gestellt werden könnte. Die für die Finanzierung dieses Programmes zuständigen Entscheidungsträger sind auf die entsprechenden Risiken aufmerksam zu machen.

#### **4.1.4 Künstliche Intelligenz (KI)**

In diesem Kapitel über neue Arbeitsweisen muss die künstliche Intelligenz, die sich auffallend schnell entwickelt, unbedingt erwähnt werden.

Seit mehreren Jahren beschäftigen sich zahlreiche Artikel mit diesem Thema und den damit verbundenen Herausforderungen und Fragen. Einige Justizsysteme greifen bereits darauf zurück. In den USA werden ihr zahlreiche wirtschaftliche und gesellschaftliche Vorteile zugeschrieben. Baden-Württemberg hat das Konzept eines einheitlichen landesweiten Portals für künstliche Intelligenz für die Gerichtsbehörden entwickelt. Am Amtsgericht Hechingen wird ein Pilotprojekt mit KI-Software in einem Zivilverfahren durchgeführt.

Im Dezember 2018 hat die Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz die fünf Grundsätze der Ethik-Charta für die Nutzung von künstlicher Intelligenz in Justizsystemen und deren Umfeld verabschiedet:

1. Grundsatz der Achtung der Grundrechte: Einer mit den Grundrechten vereinbare Gestaltung und Umsetzung von Werkzeugen und Diensten auf der Basis von künstlicher Intelligenz muss gewährleistet sein.
2. Grundsatz der Nichtdiskriminierung: Insbesondere soll die Entstehung von Diskriminierung zwischen Einzelpersonen oder Gruppen verhindert werden.
3. Grundsatz der Qualität und der Sicherheit: Bei der Bearbeitung von gerichtlichen Entscheiden und Gerichtsdaten sollen zertifizierte Quellen und nicht tangiblen Daten mit multidisziplinär entwickelten Modellen in einer sicheren technologischen Umgebung verwendet werden.
4. Grundsatz der Transparenz, Neutralität und intellektuellen Integrität: Die Methoden der Datenverarbeitung sollen zugänglich und verständlich gemacht, externe Audits zugelassen werden.
5. Grundsatz der Benutzersteuerung: Es soll keinen präskriptiven Ansatz geben, und die Benutzerin und der Benutzer soll eine aufgeklärte Akteurin und ein aufgeklärter Akteur sein und ihre oder seine Entscheide selbst treffen.

Die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) hat in Anbetracht der rasanten Entwicklungen in diesem Bereich, der Herausforderungen und Chancen, die mit der Nutzung von KI in Rechtssystemen verbunden sind, und ihrer Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit einen Online-Kurs entwickelt, um auf die von den UNESCO-Mitgliedstaaten, Magistratspersonen und anderen Interessengruppen geäusserten Bedürfnisse zu reagieren.

Der Einsatz von KI wird in den nächsten Jahren zweifellos an Bedeutung gewinnen. Wenn sich die Arbeitsmethoden drastisch ändern werden, könnte sich auch die Rolle der Richterinnen und Richter und der Gerichtsschreiberinnen und -schreiber ändern.

---

Die Achtung der Grundrechte, Transparenz, Verantwortung, Übertragung von Verantwortung und Ethik der Magistratsperson müssen der Kompass für diese Veränderungen bleiben, weshalb für eine speziell auf diese Problematik ausgerichtete Weiterbildung gesorgt werden muss.

## 4.2 Schwerpunktthema II: Change und Change-Management

Pionierarbeit, insbesondere im IT-Bereich, ist zwar ein spannendes Abenteuer, aber auch eine Stressquelle, die sich auf die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auswirken kann.

Die Projekte zur Justizreform und des Programms e-Justice werden oder sind zweifellos spannende Abenteuer; sie sollten jedoch sorgfältig durchgeführt werden, um demotivierende Auswirkungen zu begrenzen.

Motivation ist eine Ressource zur Steuerung des menschlichen Potenzials, die sich als Schlüsselfaktor für den Erfolg oder Misserfolg bei der Entwicklung und Anwendung von Methoden des Personalmanagements darstellt. Die Arbeitsmotivation findet sich an der Schnittstelle zweier Disziplinen. Psychologen und Soziologen sind sich einig, dass das Konzept der Motivation das Zusammentreffen einer Reihe von Elementen berücksichtigen muss, die teils eher persönlicher (Persönlichkeitsmerkmale, Vorstellungen, Bedeutung der Arbeit, ...), teils eher organisatorischer Natur (Arbeitsumfeld, Art der Aufgaben, Status, Hierarchie, ...) sind.

Motivation entsteht aus dem Bewusstsein des Individuums, dass es ein Ziel erreichen kann. Sie ist daher weniger eine Antwort auf ein Bedürfnis, sondern vielmehr ein komplexer Prozess, bei dem eine Anstrengung unternommen wird, um ein erreichbares und interessantes Ergebnis, mit anderen Worten etwas offensichtlich Sinnstiftendes, zu erzielen. Dieser Prozess baut auf den Persönlichkeitsmerkmalen des Einzelnen auf, bezieht sich aber auch auf den sozialen und organisatorischen Kontext, in den er eingebunden ist. Kurz: Motivation ist ebenso wie Demotivation ein Prozess – im Sinne eines Weges, den es zu gehen gilt –, der nicht durch lineare und irreversible Kausalitäten erklärt werden kann<sup>3</sup>.

Es gibt viele Instrumente, welche die Motivation der Mitarbeitenden fördern: Kommunikation (intern oder extern), Ausbildung, Führungsstil, Delegation.

Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Erfüllung am Arbeitsplatz, der Zufriedenheit und Motivation der Mitarbeitenden und dem reibungslosen Funktionieren der Organisation sowie ein direkter Zusammenhang zwischen einer modernen und transparenten Verwaltung und motivierten Mitarbeitenden. Mit anderen Worten: Eine Reform kann nur mit motiviertem Personal durchgeführt werden, das bereit ist, sich aktiv am "Change" zu beteiligen. Man kann daher vom Grundsatz ausgehen, dass eine Reform, die auf soliden Informationen beruht, grössere Erfolgsaussichten hat als eine Reform, die nicht auf solchen Informationen beruht. *Die grundlegende Rolle des Managements bleibt somit die gleiche: Menschen durch gemeinsame Werte und Ziele, eine angemessene Organisation und die Weiterbildung, die sie benötigen, um gute Leistungen zu erbringen und sich an den Wechsel anzupassen, dazu bringen, ihre Kräfte zu bündeln.*<sup>4</sup>

Jede Information (und jeder partizipative Ansatz) von Mitarbeitenden besteht darin, Informationen über die Berechtigung eines Reformprojekts, den Zweck der Beteiligung und die Art und Weise der Teilnahme, den Prozess, um den es geht, und die Art des geforderten Beitrags zu liefern<sup>5</sup>. Informationen sind jedoch selten das einzige Element einer bedeutenden Teilnahme. Um eine effektive Teilnahme zu erreichen, müssen die Leiter der Organisationen den Prozess vorbehaltlos unterstützen. Diese Zustimmung muss von oben nach unten verlaufen. Die Zustimmung zum Prozess muss zudem durch wirksame Verfahren und eine klare Formulierung der Rechte, die den am Prozess beteiligten Personen und Gruppen gewährt werden, unterstützt werden. Alle Teilnehmenden sollten über die Ziele des Prozesses informiert sein und seine Grenzen genau kennen. Der Teilnahmeprozess muss auch mit ausreichenden Ressourcen und Zeit ausgestattet werden, damit die beteiligten Personen am Prozess teilnehmen können. Schliesslich und vor allem muss gut überlegt werden, wie der Prozess der (aktiven oder passiven) Teilnahme

---

<sup>3</sup> DUVILLIER T., GENARD J.-L. und PIRAUX A., La motivation au travail dans les services publics, Paris, l'Harmattan 2003, S. 39-41.

<sup>4</sup> DRUCKER P., The Challenge of Change, Harvard Business Review, September-Oktober 1988, S. 45-98.

<sup>5</sup> CREWSON PH., Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect, Journal of Public Administration Service and Theory, Vol. 7, Nr 4, Oktober 1997, S. 499-518.

---

gestaltet wird und wie die gewonnenen Informationen analysiert, zusammengefasst, abgestimmt und in die Beschlussfassung, auf der die Reform beruht, einbezogen werden können.

Daher muss der Rolle der Information besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Es scheint in der Tat illusorisch zu glauben, dass Information allein Widerstände gegen die Ontologie der anstehenden Reformen überwinden kann, selbst dann, wenn diese Reformen auf mehr Flexibilität und Effizienz abzielen. Die Rolle der Information muss zweifellos darin bestehen, den politischen Entscheid klar zu formulieren, ohne dessen Zweck zu verwässern, und durch eine Kommunikation, die informiert und auch oder vor allem Empathie für die Erfahrungen der Mitarbeitenden zeigt, dabei zu helfen, «damit zurechtzukommen». Ebenfalls zu den Massnahmen, die im Rahmen einer wirksamen Kommunikation über diese bevorstehenden Reformen ergriffen werden müssen, gehört, dass die Projektträger nie vergessen sollten, dass diese Reformen in sich das Potenzial bergen, das Personal einer Behörde mit einem aufgewerteten sozialen Image zu identifizieren, das in der Öffentlichkeit als modern und leistungsfähig anerkannt wird.

Die Information und der Einbezug des Personals ist ein entscheidender Punkt, mit dem verhindert werden soll, dass die Motivation der Mitarbeitenden bei der Umsetzung einer Reform beeinträchtigt wird. Ausgehend von den Entscheidungsprämissen in Form von Grundlagentexten müssen die Informationen durchdacht, transparent, klar und ständig neu angepasst sein, um negative und Widerstand mobilisierende Vorstellungen möglichst zu vermeiden. Trotzdem muss man sich darüber im Klaren sein, dass jede Reform eine Quelle von «Bedrohungen» ist, die man in der Kommunikation zulassen muss, da man sonst seine Glaubwürdigkeit verliert. Diese Informationen müssen daher beständig sein und unablässig die gesamte Hierarchiekette abdecken. Und wenn am Ende des Prozesses die getroffenen Entscheide mitgeteilt werden und keine Zustimmung dazu vorhanden ist, kann die dann erforderliche Überzeugungsarbeit nur wirksam sein, wenn die Mitarbeitenden sich zuvor im mäandrierenden Prozess angehört und gehört gefühlt haben.

Die begonnenen Reformen, sowohl der Prozess, der zur Analyse der Gerichtsbehörden führte, als auch das Projekt “Change-management“ (zur Begleitung des Wandels), das in das Programm e-Justice integriert ist, zielten/zielen auf diese Information und diesen partizipatorischen Ansatz ab. Es wird unerlässlich sein, die Mitarbeitenden weiterhin unermüdlich einzubinden, ihnen zuzuhören und sie bei diesen noch bevorstehenden Reformen zu begleiten.

### **4.3 Schwerpunktthema III: Dienstverhältnis der Magistratspersonen**

Die Magistratspersonen der Gerichtsbehörden sind grösstenteils dem Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SG 122.70.1) und, hinsichtlich bestimmter Aspekte, dem Justizgesetz vom 31. Mai 2010 (JG; SGF 130.1) unterstellt.

Seit vielen Jahren hat dieses Dienstverhältnis einige Nachteile zur Folge; die Fragen der Anstellungsbehörde, der Beförderungsverfahren und des Rentenalters von Magistratspersonen sind die wichtigsten Beispiele dafür.

Die Frage der Anstellungsbehörde, die im StPG mehrfach erwähnt wird, führt regelmässig zu Schwierigkeiten. Manchmal ist der Justizrat Anstellungsbehörde, manchmal der Grosse Rat, beide verfügen jedoch nicht unbedingt über die erforderlichen Ressourcen. Als Beispiel sei erwähnt, dass bis 2022 keine Personaldossiers von Magistratspersonen nachgeführt wurden. Nach einer Kompetenzdelegation durch den Grossen Rat ist nun der Justizrat dafür zuständig.

Das ZEB-Qualifikationssystem zeigt auch, dass Magistratspersonen diesem nicht unterstellt werden können, da es keine hierarchisch übergeordnete Autorität gibt, die diese Aufgabe erfüllen kann. Das System der doppelten Gehaltsstufe, das zur Belohnung von Personen mit aussergewöhnlichen Leistungen vorgesehen ist, kann nicht auf Magistratspersonen angewendet werden, da es keine hierarchische Instanz gibt, die sie verlangen oder gewähren kann. Bei der Frage nach der Gewährung von Prämien wird sich das gleiche Problem stellen. Auch hier ist es zum jetzigen Zeitpunkt schwer vorstellbar, dass selbst besonders verdiente Magistratspersonen jemals in den Genuss dieser Möglichkeit kommen werden.

---

Beim Rentenalter erlaubt das StPG dem Personal unter bestimmten Bedingungen, bis zum Alter von 67 Jahren zu arbeiten (Art. 51 StPG und 38 Abs. 2 StPR), während das JG den Eintritt in den Ruhestand am Ende des Kalenderjahres, in dem man 65 Jahre alt wird, vorschreibt (Art. 6 Abs. 2 JG).

Es muss festgestellt werden, dass das StPG für Magistratspersonen anwendbar ist, ohne *de facto* vollständig für diese anwendbar zu sein.

Bei der letzten Revision des StPG hatte der Staatsrat auf Vorschlag des Personalamts darauf verzichtet, einer Forderung der Freiburger Vereinigung der Richterinnen und Richter (FVR) nachzukommen, die in die Richtung der Schaffung eines spezifischen Gesetzes für die Magistratspersonen nach dem Vorbild des spezifischen Gesetzes für die Oberamtspersonen und Kantonsrichterinnen und -richter ging.

Wenn es schon nicht möglich ist, die Magistratspersonen aus dem Geltungsbereich des StPG herauszunehmen, was im Übrigen Ungleichbehandlung zwischen Kantonsrichterinnen, -richtern und erstinstanzlichen Richterinnen und Richtern verhindern würde, sollte zumindest über die Möglichkeit der Schaffung eines speziellen Kapitels im JG nachgedacht werden.

Ungeachtet davon, welche Lösung gewählt wird, muss die Unabhängigkeit der Magistratsperson im Mittelpunkt der Überlegungen stehen und darf selbstverständlich niemals in Frage gestellt werden. Dies könnte besonders heikel sein, wenn einige Rechte von Staatsangestellten auf der Beurteilung durch den Vorgesetzten beruhen, also einer Autorität, der eine unabhängige Richterin oder ein unabhängiger Richter nicht unterworfen sein kann.

Schliesslich wirft die oben erläuterte Frage der Beförderungen, die in dieser Form nicht umsetzbar sind, die Frage nach einem festen und identischen Gehalt für alle Magistratspersonen ab dem Zeitpunkt ihrer Wahl auf.

---

## 5 Schlussfolgerung

---

Aus den obigen Ausführungen geht hervor, dass die Herausforderung für die dritte Gewalt darin besteht, die steigende Arbeitslast zu bewältigen, die vor allem mit komplexeren Rechtsfragen und einer wachsenden Bevölkerung sowie mit der technologischen Entwicklung zusammenhängt.

Dies wird dazu führen, dass eine Vereinfachung der territorialen und administrativen Organisation und eine Zentralisierung der Verwaltungsaufgaben gefördert werden, mit dem Ziel, dass sich die Richterinnen und Richter voll und ganz auf ihre erste Aufgabe konzentrieren können, nämlich Urteile zu fällen.

Künstliche Intelligenz sollte Zeit für mehr Gehör der rechtsuchenden Personen und gar für die Mündlichkeit bestimmter Verfahren schaffen. Die dadurch resultierende «neue» Rolle der Richterin oder des Richters könnte zu einem besseren Verständnis der geltenden Gesetze und Verfahren und letztlich zu einer grösseren Akzeptanz der Urteile führen.

Die Umsetzung des Programms e-Justice ist unvermeidlich und notwendig. Die Finanzierung dieses Programmes muss sichergestellt sein. E-Justice muss unbedingt mit erheblichem Einsatz beim *Change Management* und mit der Unterstützung der Mitarbeitenden einhergehen. Die grundlegende Änderung der Geschäftsprozesse, die von einem bereits überlasteten Personal bewältigt werden muss, stellt ein grosses Risiko dar, das keinesfalls unterschätzt werden darf.

Dieses Dokument wird am 14. August 2023 übermittelt:

- an den Grossen Rat durch dessen Justizkommission
- an den Staatsrat
- an die Gerichtsbehörden