

Angela Eicher / Christof Schwenkel

## **Bericht über die EGPA Jahreskonferenz 2015 in Toulouse**

### **Permanent Study Group «Justice and Court Administration»**

---

Ende August 2015 fand im Rahmen der Konferenz der European Group for Public Administration (EGPA) in Toulouse zum vierten Mal das Meeting der Permanent Study Group «Justice and Court Administration» statt. Diese bietet eine interdisziplinäre Plattform zur breiten Diskussion über Justizverwaltung. Der Tagungsbericht informiert über die einzelnen Beiträge.

---

Beitragsarten: Forum

Zitiervorschlag: Angela Eicher / Christof Schwenkel, Bericht über die EGPA Jahreskonferenz 2015 in Toulouse, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2015/4

## Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Zugang zur Justiz
3. Kultur und Erwartungen
4. Justizorganisation
5. Arbeitsbelastung und Leistungsfähigkeit
6. E-Justiz und Medien
7. Ausblick

### 1. Einleitung

[Rz 1] Ende August 2015 fand die jährliche Konferenz der European Group for Public Administration (EGPA), der europäischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, in Toulouse statt. Zum vierten Mal tagte an der Veranstaltung auch die Study Group XVIII «Justice and Court Administration».<sup>1</sup> Die Study Group bietet während drei Tagen eine interdisziplinäre Plattform zur Diskussion über das Thema Justizverwaltung. Dabei wird eine breite Auseinandersetzung mit Forschungsergebnissen zur Justizorganisation sowie mit aktuellen Herausforderungen in der Praxis ermöglicht. Ein zentrales Merkmal der Study Group ist ihre gemischte Zusammensetzung von Personen aus Justizbehörden selbst (aus der Richterschaft, Staatsanwaltschaft, Anwaltschaft; Gerichtsmanager/-innen), Mitarbeitenden von Justizministerien und Forschenden unterschiedlicher Disziplinen. Die rund 25 Teilnehmenden kamen dabei aus 9 europäischen Ländern sowie aus Brasilien und Australien. Der Vorsitz der Study Group wurde in Toulouse wie bereits im Vorjahr durch *Andreas Lienhard*, *Daniel Kettiger* (beide vom Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern), *Philip Langbroek* (Montaigne Center for Justice and Conflict Resolution, Universität Utrecht) und *Marco Fabri* (Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari Consiglio Nazionale delle Ricerche, Universität Bologna) wahrgenommen.

[Rz 2] Nachfolgend sollen einige ausgewählte Aspekte aus den Präsentationen und den angeregten Diskussionen präsentiert werden.<sup>2</sup>

### 2. Zugang zur Justiz

[Rz 3] *Giampiero Lupo*, *Marco Velicogna* (Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari Consiglio Nazionale delle Ricerche) und *Elena Alina Ontanu* (Erasmus Universität Rotterdam) befassen sich in ihrer Forschung mit dem Zugang zur Justiz in grenzüberschreitenden Verfahren in der EU. Trotz der Bemühungen der EU, grenzüberschreitende Verfahren zu harmonisieren, unterscheidet sich die Umsetzung in den Mitgliedsstaaten deutlich. Dies wurde am Beispiel der Verfahren für die Zustellung von Schriftstücken aufgezeigt, wobei Informationen zu 16 EU-Staaten über eine Umfrage mit Vertretenden der jeweiligen Justizministerien erhoben wurden. Um Parteien in Zivilverfahren eine gleichberechtigte Ausgangslage im Verfahren zu gewährleisten, betonten die Forschenden in

---

<sup>1</sup> Informationen zur Study Group XVIII können abgerufen werden unter <http://www.ias-iisa.org/egpa/groups/permanent-study-groups/psg-xviii-justice-and-court-administration/> (alle Internetquellen zuletzt besucht am 18. November 2015).

<sup>2</sup> Die Abstracts zu den Präsentationen finden sich unter <http://www.egpa-conference2015.org/programme/>.

ihrem Referat unter anderem die Notwendigkeit für eine transparente Information hinsichtlich der jeweiligen nationalen Praxis bei der Zustellung von Schriftstücken.

[Rz 4] In einem zweiten Referat beschäftigte sich *Jos Hoevenaars* (Radboud Universität Nijmegen) mit den Chancen und Herausforderungen des Ersuchens um Vorentscheidung durch den Gerichtshof der Europäischen Union. Über Interviews mit Prozessparteien bzw. deren Rechtsvertretung erlangte Hoevenaars unter anderem Informationen darüber, wo praktische Hindernisse in der Nutzbarkeit des Ersuchens um Vorentscheidung liegen. Dabei wies er darauf hin, dass der «empowering effect», den das EU-Recht für Prozessparteien in einem nationalen Verfahrens hat, häufig überschätzt wird.

[Rz 5] *Olga Nikolaieva* (USAID FAIR Justice Projekt, Ukraine) zeigte Erkenntnisse aus dem Projekt auf, welches die Qualität der Ukrainischen Gerichte verbessern und das Vertrauen in die nationale Justiz erhöhen soll. Ihre empirischen Analysen erkennen einen Bedarf nach alternativen Streitbeilegungsverfahren und deren Nutzung durch Unternehmen. Dabei zielt das Projekt mit unterschiedlichen Massnahmen darauf ab, die Nachfrage nach Mediation zu erhöhen und den Zugang zu einer solchen Streitschlichtung zu erleichtern. Neben Pilotprojekten werden Policy Empfehlungen an das Parlament gegeben und eine Informationskampagne durchgeführt.

### 3. Kultur und Erwartungen

[Rz 6] *Lorenzo de Santis* und *Yves Emery* (IDHEAP, Universität Lausanne) vergleichen in ihrem Projekt die Erwartungen, die verschiedene Stakeholder an eine «gute Justiz» in der Schweiz haben. Dabei haben sie Faktoren identifiziert, die als am wichtigsten bewertet wurden und mittels Regressionsanalysen untersucht, inwiefern beispielsweise Richterinnen und Richter diesen Eigenschaften einer guten Justiz eine unterschiedliche Bedeutung beimessen als andere Akteure (z.B. Gerichtsschreiber/ -innen, Laienrichter/ -innen, Gerichtsmanager/-innen). Ihre Erkenntnisse sind dabei gestützt auf eine breit angelegte quantitative Befragung von Akteuren im Schweizer Justizsystem, an welcher sich rund 1'500 Personen beteiligt haben. Die Analysen zeigen, dass Erwartungen von Richterinnen und Richtern in der Schweiz sehr ähnlich sind, wie die von Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern sowie von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten. Auch illustrieren die Autoren, dass die Kultur der Schweizer Justiz von einem hybriden Charakter zwischen klassischen Werten, die traditionell mit der Justiz in Zusammenhang gebracht werden, und Werten des Public Management gekennzeichnet ist. In einer angeregten Diskussion im Anschluss an das Referat wurden unter anderem Aspekte des Teamworks zwischen verschiedenen Stakeholder in der Justiz diskutiert.

[Rz 7] Die Staatsanwältin *Sylvia Morawska* (Warsaw School of Economics) ging in ihrem, gemeinsam mit *Przemyslaw Banasik* (Technische Universität Danzig) erarbeiteten, Referat der Frage nach, was notwendig ist, um ein positives Image des Justizsystems zu schaffen. Ausgangspunkt für ihre Forschung ist die negative Beurteilung der polnischen Justiz durch die Bevölkerung vor dem Hintergrund einer in der EU vergleichsweise hohen Leistungsfähigkeit der Justizbehörden. Morawska skizzierte die Erfahrungen aus einem Pilotprojekt. Im Rahmen dieses Projektes hatten diverse polnische Gerichte unterschiedliche Management-Methoden eingeführt. Die Gerichte haben dabei aus einem Set von «good practices» eine Auswahl treffen können und damit versucht, ein positiveres Image zu generieren. Unter anderem wies Morawska auf die Bedeutung von horizontalen Netzwerken in der Justiz für die Verbreitung von Wissen hin.

[Rz 8] Ein letztes Referat zu Kultur und Erwartungen an die Justiz stellte der Beitrag von *Frans van Dijk* und *Frits Bakker* (Niederländischer Rat für das Justizwesen) dar. Dabei wurden die Ergebnisse einer Umfrage des Europäischen Netzes der Räte für das Justizwesen präsentiert. An der gross angelegten Befragung in 22 Ländern haben insgesamt rund 6'000 Richterinnen und Richter teilgenommen. Ein wichtiges Thema der Umfrage war die Einschätzung der objektiven und subjektiven Unabhängigkeit der Richterschaft. Beispielsweise wurden Personen befragt, ob sie unter unangemessenem Druck standen, um einen Fall in eine bestimmte Richtung zu entscheiden. Weiter wurden Einschätzungen hinsichtlich der Bestechlichkeit von Richterinnen und Richter in den jeweiligen Ländern erhoben. Während die grosse Mehrheit der Richterschaft ihre Unabhängigkeit als hoch einschätzte, weisen die Resultate auf klare Unterschiede zwischen den Ländern hin. Eine interessante Erkenntnis ist dabei, dass die Verbindung zwischen den Beurteilungen zur subjektiven und objektiven Unabhängigkeit weniger stark ist als erwartet. Als wichtiges Thema wurde in der Umfrage zudem der Druck der Medien auf die Richterschaft identifiziert.

#### 4. Justizorganisation

[Rz 9] *Kars de Graaf* und *Albert Marseille* (beide Universität Gronigen) zeigten aktuelle Entwicklungen in der niederländischen Justizorganisation auf. Die Zahl der Gerichte, die heute als oberste Instanzen im Verwaltungsrecht eingesetzt werden, soll dabei von vier auf zwei reduziert werden. Interessant ist dabei insbesondere, wie sich Reformüberlegungen von Fragen zur unterschiedlichen Performanz und der Zahl der Fälle der vier Gerichte leiten liessen.

[Rz 10] *Angela Eicher* und *Kuno Schedler* (Universität St.Gallen) gingen in ihrer Untersuchung der Frage nach, wie einzelne Gerichtsakteure mit verschiedenen Erwartungen bezüglich ihrer Organisation und Führung umgehen. Dabei stellten sie fest, dass sich Gerichte nicht nur mit unterschiedlichen und zum Teil konträren Erwartungen externer Anspruchsgruppen konfrontiert sehen, sondern sich auch gerichtsintern unterschiedliche Ansichten über die Ausgestaltung von organisationsinternen Arbeits- und Führungsprozessen finden. Zur Handhabung dieser verschiedenen Erwartungshaltungen konnten sie die Nutzung unterschiedlicher Strategien feststellen, wobei sog. Boundary Spannern, welche sowohl zwischen organisationsinternen wie auch externen Erwartungsdifferenzen vermitteln und übersetzen, eine zentrale Bedeutung zukommt. Wie sie in ihrer Untersuchung aufzeigen konnten, wird das organisationale Innenverhältnis durch eine richterlich-juristische Logik geprägt, auch in Themen der Gerichtsführung. Im Kontakt mit externen Anspruchsgruppen zeigen sowohl Richterinnen und Richter, als auch Mitglieder der Gerichtsleitung viel kommunikatives Geschick, indem sie sich oftmals entsprechend den argumentativen Mustern ihres Gegenübers ausrichten und damit in der Lage sind, ihre eigene Argumentation entsprechend den Logiken dieser externer Akteure flexibel anzupassen.

[Rz 11] *Giovanni Fuschino* (Universität LUISS in Rom) beschäftigte sich in seinen Studien mit Veränderungen für das Berufsbild der Anwältinnen und Anwälte. Fuschino, der selbst auch Anwalt ist, skizzierte dabei für Italien ein gegenwärtiges Bild mit einer sehr hohen Zahl an Anwältinnen und Anwälten, langen Verfahrensdauer und einer tiefen Effizienz der Gerichte. Aktuelle Reformen in Italien sehen eine stärkere Berücksichtigung von alternativen Streitbeilegungsmethoden vor und sollen helfen, die Bedürfnisse der Klientinnen und Klienten besser zu befriedigen. Mit der verstärkten Nutzung solcher Methoden geht für Fuschino auch eine Änderung der Aufgaben und Denkweisen der Anwaltschaft einher. Er erwartet, dass dies insgesamt zu einer schnelleren und effizienteren Justiz führen wird.

[Rz 12] *Jose Ferretti*, der am Tribunal Regional Federal da 1a Região in Brasilia tätig ist, referierte zum Thema «Transfer von implizitem Wissen an erstinstanzlichen Gerichten». Am Beispiel Brasiliens zeigte er dabei auf, dass es regionale Unterschiede darin gibt, wie solches Wissen zwischen den Richterinnen und Richtern geteilt wird. Seine Resultate stützen sich auf eine Umfrage an erstinstanzlichen Gerichten.

[Rz 13] Ebenfalls mit Wissenstransfer an Gerichten beschäftigt sich *Sandra Taal* (Universität Utrecht). Taal hatte Richterinnen und Richter an Verwaltungsgerichten in Deutschland, den Niederlanden und der Schweiz befragt und untersucht anhand ihrer Daten, inwiefern verschiedene Faktoren zu Sozialkapital das Verhalten der Richterschaft hinsichtlich Wissenstransfers beeinflussen. Dieses Verhalten ist dabei abhängig davon, ob Richterinnen und Richter untereinander dieselben Zielvorstellungen teilen, in ihrem Gericht sozial vernetzt sind und höheres soziales Vertrauen aufweisen. Dabei sind die Unterschiede zwischen den untersuchten Ländern gering, unterscheiden sich jedoch signifikant zwischen Männern und Frauen. Basierend auf ihren empirischen Resultaten zeigte Taal eine Reihe von Empfehlungen für die Justiz auf.

## 5. Arbeitsbelastung und Leistungsfähigkeit

[Rz 14] In seinem Referat über die Aufgaben und Zuständigkeiten der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber in der Schweiz betonte *Peter Bieri* (Universität Bern), dass diesen eine immer zentralere Bedeutung zur Bewältigung der in den letzten Jahren gestiegenen Arbeitsbelastung der Gerichte zukommt. So hat sich auch die Zahl der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber gegenüber der Zahl der Richterinnen und Richter in den letzten Jahren erhöht. Dies hat dazu geführt, dass sich die Rolle der Richterinnen und Richter verändert hat, da diese immer mehr Führungsfunktionen zu erfüllen haben. Angesichts der gestiegenen Bedeutung der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber stellt sich nach Ansicht von Bieri die Frage, inwiefern ihre Tätigkeit an Leistungsziele geknüpft ist. Wie seine Untersuchung zeigt, zeichnet sich ein heterogenes Bild ab: während einzelne kantonale Gerichte lediglich über allgemein formulierte Leistungsziele für Gerichtsschreibende verfügen, existieren in anderen Kantonen spezifische und individuell festgelegte Leistungsziele für die einzelnen Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber.

[Rz 15] *Sergii Suchenko* (USAID FAIR Justice Projekt, Ukraine) stellte in seinem Referat ein für die Ukraine entwickeltes Fallgewichtungssystem dar. Dieses soll der Ukrainischen Justiz angesichts kürzlich erfolgter Budgetkürzungen von 60 Prozent bei gleichzeitig stark sinkenden Fallzahlen einerseits dabei helfen, die verbleibenden Ressourcen effizient und effektiv einzusetzen. Andererseits soll es der Justiz als objektives Argumentarium für künftige Budgetverhandlungen dienen. Das gemeinsam mit Vertretenden der Ukrainischen Justiz entwickelte Fallgewichtungssystem basiert insgesamt auf drei Datengrundlagen: erstens auf den von der Richterschaft subjektiven eingeschätzten Bearbeitungszeiten einzelner Fallkategorien, zweitens auf der während sechs Wochen an 84 Bezirksgerichten erfassten tatsächlich angefallenen Fallbearbeitungszeit, sowie Erkenntnissen aus Fokusgruppen mit Richterinnen und Richtern. Basierend auf diesem Fallgewichtungssystem ist man gegenwärtig daran, den Bedarf an sowie die Verteilung von Richterstellen auf nationaler und lokaler Ebene zu berechnen.

[Rz 16] *Tomas Guimaraes* und seine Forschungskollegen (Universitäten Brasilia und Lissabon, Portugiesisches Justizministerium) stellten in ihrem Referat die Ergebnisse einer Untersuchung vor, in der portugiesische Richterinnen und Richter dazu befragt wurden, welche Themen sie gegenwärtig

am meisten beschäftigen und in ihrer Arbeit tangieren. Neben den vergleichsweise tiefen Salären, welche nach Ansicht einiger Richterinnen und Richter das Korruptionsrisiko in der Justiz erhöhen, gaben insbesondere auch die gerichtsintern ungleiche Arbeitsverteilung zu reden. Darüber hinaus wurde identisch mit den Erkenntnissen der Studie von *Frans van Dijk* und *Frits Bakker* zur Kultur und Erwartungen an die Justiz deutlich, dass insbesondere auch der gesellschaftliche und mediale Druck die Tätigkeit der Richter tangiert und sich damit negativ auf die Leistungsfähigkeit der Justiz auswirken kann.

[Rz 17] Mit Effizienz und Qualitätsaspekten befasste sich auch die Arbeit von *Christophe Koller* (BADAC-IDHEAP) und *Daniel Fink* (Universität Lausanne), welche bezogen auf die Schweiz anhand kantonal erhobener Daten Unterschiede der kantonalen Justizsysteme hinsichtlich dieser beiden Variablen aufzeigten und mögliche Erklärungen für die schweizweit sehr heterogenen Resultate präsentierten.

[Rz 18] Abgerundet wurde die Thematik der Arbeitsbelastung und Leistungsfähigkeit von Gerichten durch einen Beitrag von *Mirjam Westenberg* und *Philip Langbroek* (Universität Utrecht) über die Rechenschaftspflichten der Schweizer Justiz. Wie die Autoren anmerkten, verfügt die Schweizer Justiz im Vergleich zu anderen Ländern über eine relativ hohe Autonomie, gerade auch in Bezug auf ihre Selbstverwaltung. Ihre Verfahren gestalten sich darüber hinaus insgesamt sehr transparent, wobei zwischen den Kantonen einige nicht unerhebliche Unterschiede bestehen. Die Grösse des jeweiligen Kantons scheint dabei von zentraler Bedeutung zu sein, wenn es um die Mechanismen geht, welche den kantonalen Parlamenten zur Aufsicht der Justiz zur Verfügung stehen. Hier stellt sich nach Ansicht der Autoren insbesondere die Frage, ob kleine Parlamente tatsächlich die notwendigen Kapazitäten sowie das Know-how haben, um die Aufsichtspflicht gegenüber der Justiz in angemessener Form wahrzunehmen.

## 6. E-Justiz und Medien

[Rz 19] Im Rahmen ihres Referates über den Erfolg von Innovations- und Qualitätsprogrammen in niederländischen Gerichten stellte *Abelina Dorothea Reiling* (Richterin am Bezirksgericht Amsterdam und E-Justice-Spezialistin) ein landesweit lanciertes Projekt vor, welches bis 2018 die Digitalisierung sämtlicher Gerichtsverfahren vorsieht. Ziele des Projektes sind die Erleichterung des Gerichtszuganges sowie die Reduktion der Fallbearbeitungszeiten und damit verbunden der aufgewendeten Kosten. Die Referentin kommt in ihrer Untersuchung zum Schluss, dass der Erfolg solcher innovativen IT-Projekte weniger von deren technischen Realisierbarkeit abhängt, als vielmehr vom Grad des justiziellen Selbstverwaltungsrechts, dem Vorhandensein einer klaren Strategie sowie der Implementierung eines durchdachten Change-Managements. Ein weiteres zentrales Erfordernis für die erfolgreiche Umsetzung solcher Innovations- und Qualitätsprogramme stellt ihrer Ansicht nach die bewusste Involvierung betroffener Gerichtsmitarbeitenden in diesen Innovationsprozess dar, deren Anliegen und Bedürfnisse damit aktiv miteinbezogen werden sollen.

[Rz 20] Der Ablauf von Innovationsprozessen in der Justiz war auch Thema von *Marcos Sousa* und *Tomás Guimarães* (Universität Brasilia). Basierend auf den Wahrnehmungen von Richterinnen und Richtern eines brasilianischen Arbeitsgerichts untersuchten sie, welche Faktoren Innovationen in der Justiz begünstigen. Wie ihre Erkenntnisse zeigten, lassen sich insgesamt drei Mechanismen identifizieren, wie sich Innovationen verbreiten: zentral aufgrund von Vorgaben von höher gestellten

Instanzen, dezentral infolge eines informellen Austausches mit anderen Gerichten oder gänzlich eigenständig anlässlich bestimmter gerichtlicher Entwicklungen.

[Rz 21] Der zunehmende Druck, den (soziale) Medien auf die richterliche Tätigkeit ausüben sowie der angemessene Umgang damit, stand im Mittelpunkt des Referats von *Jessica Lass* (Oberlandesgericht Celle), welches von *Jan-Christoph Wehage* (Amtsgericht Hildesheim) präsentiert wurde. Die Justiz, so die Grundaussage des Referates, hat sich den veränderten Informationsansprüchen der breiten Öffentlichkeit sowie der Medien aktiv mittels einer gezielten und professionalisierten Medienarbeit zu stellen. Zur Professionalisierung der Medienarbeit setzt das Regionalgericht Celle dabei auf folgende drei Massnahmen: Stärkung der Position eines Gerichtssprechers, Schaffung der Funktion eines zentralen Medienmanagers, welcher sowohl die Richterinnen und Richter, als auch die einzelnen Gerichtssprecher im Umgang mit Medien schult und für den Austausch mit den Medienvertretern verantwortlich ist sowie die Entwicklung eines Kommunikationskonzeptes für die Nutzung und den Umgang mit den neuen Medien. Eine vorausschauende und proaktive Medienarbeit stellt nach Ansicht der beiden Referierenden eine zentrale Voraussetzung dafür dar, dass die Justiz ihre Rolle als Gewährleisterin der Rechtstaatlichkeit nachhaltig wahrnehmen kann.

## 7. Ausblick

[Rz 22] Im Rahmen der EGPA Jahrestagung 2016 in Utrecht wird wiederum ein Meeting der Study Group XVIII «Justice and Court Administration» stattfinden.<sup>3</sup> Dabei soll der Fokus insbesondere auf ausgewählte Fragestellungen des Umgangs mit (sozialen) Medien, dem Management sowie der Organisation von Gerichten gelegt werden. Um einen fruchtbaren Austausch zwischen Praxis und Forschung zu ermöglichen, wird wiederum ein interdisziplinärer Ansatz angestrebt.

---

ANGELA EICHER, M.A. HSG, dipl. Wirtschaftspädagogin, Wissenschaftliche Assistentin, Institut für Systemisches Management und Public Governance, Universität St. Gallen.

CHRISTOF SCHWENKEL, Diplom-Verwaltungswissenschaftler, Interface Politikstudien / Universität Luzern.

---

<sup>3</sup> Weitere Informationen zur EGPA Jahrestagung 2016 können zu gegebener Zeit unter <http://www.iias-iisa.org/egpa/events/egpa-annual-conferences/> abgerufen werden.