

Martin Schmied

Bericht über die EGPA Jahreskonferenz 2016 in Utrecht

Permanent Study Group «Justice and Court Administration»

Ende August 2016 fand im Rahmen der Konferenz der European Group for Public Administration (EGPA) in Utrecht die jährliche Zusammenkunft der Permanent Study Group «Justice and Court Administration» statt. Diese bietet eine interdisziplinäre Plattform zur breiten Diskussion über die Justizverwaltung. Dieser Tagungsbericht informiert über die einzelnen Beiträge.

Beitragsarten: News abroad

Zitiervorschlag: Martin Schmied, Bericht über die EGPA Jahreskonferenz 2016 in Utrecht, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2016/4

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Justizreformen und die Unabhängigkeit der Justiz
3. Gerichtsverfahren
4. Gerichtsorganisation und Management
5. Geschäftslastbewirtschaftung, Effizienz und Performance
6. e-Justice, Medien und Gerichtskommunikation
7. Ausblick

1. Einleitung

[Rz 1] Vom 24. bis am 26. August 2016 fand im Rahmen der Konferenz der European Group for Public Administration (EGPA) in Utrecht zum fünften Mal die Zusammenkunft der Permanent Study Group «Justice and Court Administration» statt.¹ Die Präsentationen und Diskussionen der Study Group wurden durch Andreas Lienhard (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) geleitet.

[Rz 2] Die Study Group bietet die Möglichkeit, interdisziplinär Forschungs- und Praxisbeiträge aus dem Bereich der Justizadministration zu diskutieren. Eingeladen sind dabei sowohl Forschende auf diesem Gebiet wie auch Mitglieder von Justizbehörden und der Justizverwaltung.

[Rz 3] Im folgenden Beitrag werden ausgewählte Aspekte der einzelnen Präsentationen, gegliedert nach Themenbereich, kurz vorgestellt:

2. Justizreformen und die Unabhängigkeit der Justiz

[Rz 4] *Frans van Dijk* (Niederländischer Rat für das Justizwesen) untersuchte in einem Forschungsprojekt die richterliche Unabhängigkeit in Europa. Er präsentierte in seinem Referat ausgewählte Ergebnisse einer Umfrage bei Richterinnen und Richtern in zahlreichen europäischen Ländern sowie einer Analyse von formellen Garantien bezüglich der richterlichen Unabhängigkeit in den jeweiligen Rechtsgrundlagen (bspw. bezüglich Fragen wie «Können Richter und Richterinnen versetzt werden?»). In der Untersuchung hat sich herausgestellt, dass zwischen den objektiven Unabhängigkeitsgarantien in den Rechtsgrundlagen und dem subjektiven Unabhängigkeitsempfinden der Richter und Richterinnen nur ein beschränkter Zusammenhang besteht. Die Umfrage hat ferner ergeben, dass die Richterschaft in «alten Demokratien» (bspw. Deutschland, Frankreich) eine unsachgemässe Zuteilung der Fälle, Veränderungen bei den Arbeitsbedingungen sowie Fragen der persönlichen Haftung als grösste Gefahren für die richterliche Unabhängigkeit einschätzen.

[Rz 5] Ebenfalls zum Thema der Unabhängigkeit der Richter stellte *Guy Lurie* die Ergebnisse eines Forschungsprojekts mit *Amnon Reichmann* und *Yair Sagy* (alle Universität Haifa) vor. Eine zentrale Aussage ihrer Arbeit ist, dass sich der Einfluss einer Aufsichtsbehörde auf die Gerichte faktisch auch verändern kann, ohne dass dazu die rechtlichen Grundlagen geändert werden müssen. Illustriert wird dies anhand der Entwicklung der Rolle des israelischen Direktors der

¹ Informationen zur Study Group XVIII sind unter <http://www.iias-iisa.org/egpa/groups/permanent-study-groups/psg-xviii-justice-and-court-administration> (Website zuletzt besucht am 14. Oktober 2016) zu finden.

Justiz als Bindeglied zwischen der Verwaltung und der Justiz. Ursprünglich mit wenigen Kompetenzen ausgestattet, hat sich sein Einfluss auf die Justiz mit der Zeit ständig vergrössert, ohne dass sich dies in den rechtlichen Grundlagen ausgedrückt hätte. Dieser, anhand des Konzepts der Agencification beschriebene, Vorgang veranlasst die Autoren zur Schlussfolgerung, dass bei der Untersuchung der richterlichen Unabhängigkeit immer auch die faktischen Umstände zu berücksichtigen sind.

[Rz 6] *Isabelle Dupré* (Strategische Beraterin des Belgischen Board of Courts) beschrieb in ihrem Referat einen Reformprozess in der belgischen Justiz. Ausgangspunkt ist die Einführung eines neuen Management- und eines neuen Budgetierungsmodells in Belgien. Im Rahmen des neuen Managementmodells ist geplant, die Leitung der Justiz und der Staatsanwaltschaft vom Justizministerium auf zwei Boards zu übertragen. Die Reform führt nun laut Dupré zu zahlreichen Konflikten zwischen dem Justizministerium und der Justiz. Im Zentrum stehen dabei Fragen der Unabhängigkeit von der Exekutive, des Umfangs der Aufgaben der neuen Boards, sowie der zukünftigen Finanzierung der Justiz. Als problematisch erachtet Sie insbesondere auch, dass die Personen in den neu zu schaffenden Boards kaum über Managementenerfahrung verfügen.

[Rz 7] Gegenstand der Präsentation von *Eliseo López-Sánchez* (Universität Complutense Madrid) waren die Auswirkungen von Dezentralisierungsbestrebungen auf die Justiz in Spanien. In seiner Forschung hat er die Übertragung von Teilen der Justizadministration von der Zentralverwaltung auf die autonomen Regionen untersucht. Dabei hat er Probleme insbesondere bei der Finanzierung der Justiz festgestellt. So haben die Abklärungen erstens ergeben, dass die ursprünglich eingeplanten finanziellen Mittel nicht für den Betrieb der Justizorganisationen ausreichen. Die Zusprache von zusätzlichen Mitteln zugunsten der autonomen Regionen liegt aber zweitens im Ermessen der Zentralregierung, welche ihre Entscheide im Rahmen von bilateralen Verhandlungen mit den Regionen trifft. Schliesslich resultiert dadurch gemäss López-Sánchez eine Konkurrenz um finanzielle Mittel, wobei die verschiedenen Regionen nicht in gleichem Masse berücksichtigt werden.

3. Gerichtsverfahren

[Rz 8] *Frank van Tulder* (Niederländischer Rat für das Justizwesen) stellte in seinem Referat eine empirische Studie vor, in welcher untersucht wurde, wie sich der Strafprozess in den Niederlanden seit der Einführung von Strafbefehlen verändert hat. Gemäss van Tulder hat die Staatsanwaltschaft den Beschuldigten vor der Einführung von Strafbefehlen jeweils einen Vergleich angeboten, welcher angenommen oder abgelehnt werden konnte. Heute wird ein Grossteil der Bagatellfälle durch einen Strafbefehl der Staatsanwaltschaft erledigt. Die Untersuchung hat nun ergeben, dass sich die Anzahl Fälle, welche an ein Gericht weitergezogen werden, im Vergleich zu früher erhöht hat. Damit sei fraglich, ob das Ziel der Erhöhung der Effizienz durch die Einführung von Strafbefehlen tatsächlich erreicht worden ist.

[Rz 9] *Barbara Brink* und *Albert Marseille* (beide Universität Groningen) präsentierten Ergebnisse eines Forschungsprojekts zur Zufriedenheit der Prozessparteien mit dem Verfahren vor Verwaltungsgerichten in den Niederlanden. Im Mittelpunkt stand die Frage, ob Prozessparteien, welche mit dem Verfahren vor Gericht zufrieden sind, auch eher mit dem Ausgang des Verfahrens zufrieden sind. Zu diesem Zweck wurden Prozessparteien befragt, welche ein Verfahren vor einem erstinstanzlichen Gericht oder einem Appellationsgericht abgeschlossen hatten. Marseille und Brink

konnten dabei zwar feststellen, dass ein zufriedenstellendes Verfahren einen positiven Einfluss auf die allgemeine Zufriedenheit haben kann. Hauptsächlicher Einflussfaktor auf die Zufriedenheit der Prozesspartei (sowohl mit dem Verfahren wie auch dem Verfahrensausgang) bleibt aber die Frage, ob der Prozess gewonnen wurde.

[Rz 10] Ebenfalls mit der Zufriedenheit der Prozessparteien befasste sich *Lucas Lieverse* (Universität Utrecht). Er untersucht gegenwärtig in seiner Forschung Vergleichsverhandlungen im Rahmen von Zivilprozessen in den Niederlanden. Frühere Untersuchungen hätten gezeigt, dass ein beträchtlicher Teil der Prozessparteien mit den abgeschlossenen Vergleichen nicht zufrieden ist und dass Vergleiche als weniger gerecht als Gerichtsurteile erachtet würden. Durch eine Analyse der Vorgehensweise der Anwälte will Lieverse nun Wege finden, Vergleichsverhandlungen ausgeglichener zu gestalten und somit insgesamt die Zufriedenheit mit den Vergleichen zu erhöhen.

4. Gerichtsorganisation und Management

[Rz 11] *Andreas Lienhard* (Universität Bern) stellte in seiner Präsentation Ergebnisse des (gemeinsam mit *Daniel Kettiger* geleiteten) Nationalfonds-Forschungsprojekts «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz» vor.² Im Hinblick auf aktuelle Herausforderungen der Justiz (darunter: steigende Komplexität und Anzahl von Fällen, Budgetrestriktionen, Kritik an Gerichten durch politische Parteien und Medien) wurden im Rahmen des interdisziplinären Forschungsprojekts wesentliche Erkenntnisse für ein zweckmässiges Gerichtsmanagement gezogen, wobei drei besonders wichtige hervorgehoben wurden. Demnach soll ein gutes Gerichtsmanagement erstens die Mehrzahl von Rationalitäten innerhalb des Gerichts berücksichtigen. Zweitens setzt eine Verbesserung des Gerichtsmanagements eine Professionalisierung des Managements voraus. Schliesslich benötigt die Justiz ein eigenes Managementmodell; Modelle aus der öffentlichen Verwaltung oder gar der Privatwirtschaft können nicht einfach auf die Gerichtsbarkeit übertragen werden. Weiterer Forschungsbedarf wird insbesondere auf den Gebieten der Ablauforganisation (bspw. Caseflow Management), der Qualität der Gerichtsurteile sowie dem Zusammenhang der Justiz mit anderen Subsystemen wie insbesondere der Wirtschaft gesehen.

[Rz 12] *Catherine Reiter* (früher Schweizerisches Bundesverwaltungsgericht, heute Kreisgericht Rheintal SG) erörterte in ihrem Referat das Verhältnis zwischen den rechtlichen Anforderungen an die Gerichtsorganisation und den praktischen Gegebenheiten an einem Gericht. Im Rahmen ihrer Dissertation hatte sie, mittels einer Analyse von völker- und verfassungsrechtlichen Grundlagen, Best Practice Guidelines bezüglich der gerichtsinternen Organisation erarbeitet.³ Anhand dieser Guidelines beurteilte Reiter eine aktuelle Reform der Organisation des Schweizerischen Bundesverwaltungsgerichts (GO 2016; vgl. die Änderungen vom 1. Juli 2016 des Geschäftsreglements für das Bundesverwaltungsgericht [VGR], SR 173.320.1). Dabei kam Sie zum Schluss, dass durch die Reform praktisch keine Verbesserung in Richtung dieser Best Practice Guidelines stattgefunden hat. Auch die Effizienz der Rechtsprechung lasse sich mit dieser Reform mittel- und langfristig kaum steigern, wenn nicht andere organisatorische Massnahmen ergriffen wür-

² Andreas Lienhard/Daniel Kettiger (Hrsg.), *Justiz zwischen Management und Rechtsstaat*, Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz», Bern 2016. Für eine Übersicht: ANDREAS LIENHARD/DANIEL KETTIGER, *Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz*, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2016/1.

³ CATHERINE REITER, *Gerichtsinterne Organisation: Best Practices*, Zürich 2015.

den (z.B. flexibel einsetzbare Richterinnen und Richter oder ein gerichtswieites System zur Geschäftslastbewirtschaftung).

[Rz 13] Die Governance der brasilianischen Justiz war Thema eines Referates von *Leonardo Oliveira* (Nationaler Justizrat Brasilien). In seiner (zusammen mit *Ivan Gomes Bonifacio* und *Alex Pena Tosta da Silva* erarbeiteten) Studie wurden 33 Institutionen der Justiz darüber befragt, welche Managementpraktiken in den jeweiligen Organisationen angewendet werden. Als Managementpraktiken gelten dabei beispielsweise Massnahmen zum Training des Personals oder die Formulierung, Umsetzung und Evaluation einer Strategie. Zentrale Erkenntnisse ihrer Untersuchung waren, dass sich die untersuchten Organisationen bezüglich der Governance stark unterscheiden und grundsätzlich in diesem Bereich noch ein grosses Entwicklungspotential besteht.

5. Geschäftslastbewirtschaftung, Effizienz und Performance

[Rz 14] *Brian J. Ostrom* (National Center for State Courts, USA) zeigte in seinem Referat anhand eines Beispiels auf, wie die Leistung eines Gerichts mittels eines Qualitätszirkel-Konzepts verbessert werden kann. Gemäss dem vorgestellten Konzept sollen in einem ersten Schritt mögliche Probleme identifiziert werden. Danach folgt eine Erhebung und Analyse von relevanten Leistungsdaten. Gestützt auf die erfolgte Analyse können schliesslich Korrekturmassnahmen ergriffen werden. Im vorgestellten Beispiel eines DUI-Gerichts sind gemäss Ostrom so insbesondere Probleme der Organisationskultur erkannt und gelöst worden.

[Rz 15] *Ama Kraja* (Projektkoordinatorin «Justice without delays», Albanien) befasste sich in einem Projekt mit der Effizienz von Gerichten in Albanien. Hintergrund des Projekts ist eine übermässige Dauer von Verfahren an albanischen Gerichten. In ihrem Referat zeigte sie anhand des Beispiels eines Bezirksgerichts auf, dass durch die Einführung einer aktiven Geschäftslastbewirtschaftung Gründe für die übermässige Verfahrensdauer festgestellt werden konnten. Gemäss ihrer Analyse hatten sich die Verfahren am betreffenden Gericht oft aufgrund von unproduktiven Verhandlungen und unnötigen Verzögerungen in die Länge gezogen. Gestützt auf diese Erkenntnisse konnte das Gericht Massnahmen ergreifen, durch welche eine deutliche Verkürzung der durchschnittlichen Verfahrensdauer erreicht wurde.

[Rz 16] Mit der Verbesserung des Justizwesens in der Slowakei befasst sich *Lucia Mokrá* (Comenius-Universität Bratislava). Sie skizzierte in ihrem Referat aktuelle Reformbestrebungen, welche die Sicherstellung der Integrität und der fachlichen Qualität der Richterinnen und Richter sowie die Einführung von Instrumenten zur Messung der Effektivität bezwecken. Mokrá schlägt in dieser Hinsicht mehrere Verbesserungsmassnahmen vor, welche in einer Reform der slowakischen Zivilprozessordnung auch teilweise bereits umgesetzt wurden. Dazu gehören insbesondere die Implementation von e-Justice-Elementen, die Erhöhung der Effektivität der Gerichtsverfahren sowie die Anstellung von neuen Richtern und Richterinnen.

[Rz 17] *Marcos Sousa* (Universität Brasilia) stellte in seinem Referat eine Studie zur Leistungsfähigkeit von brasilianischen Arbeitsgerichten vor. Ziel der Studie war es herauszufinden, welchen Einfluss verschiedene Faktoren auf die Anzahl der erledigten Fälle und die Dauer der Verfahren haben. Ergebnis seiner quantitativen empirischen Analyse waren insbesondere folgende drei Feststellungen: Erstens stieg die Produktivität der untersuchten Gerichte mit einer grösseren Geschäftslast. Zweitens schienen grössere Gerichte effizienter als kleinere zu sein. Drittens hatten

Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologien keinen (kurzfristigen) positiven Einfluss auf die Leistungsfähigkeit der Gerichte.

[Rz 18] *Dario Quintavalle* (Universität Tor Vergata Rom) versuchte in seiner Forschung herauszufinden, wie die Personalplanung für Gerichte vereinfacht werden könnte. Im Zentrum steht das Problem, dass es für Gerichte schwierig zu bestimmen ist, wie viel Personal benötigt wird. In einigen Ländern wird der Personalbedarf dadurch festgelegt, dass die benötigte Zeit für alle einzelnen Verfahrensschritte bestimmt wird und so auf die benötigte Anzahl Personen geschlossen wird (z.B. PEBBSY in Deutschland). Quintavalle regt in seinem Referat einen anderen Ansatz an. So schlägt er vor, dass sich die Bestimmung der benötigten Anzahl Personen einfach auf aktuelle Fallerledigungsstatistiken stützen soll. Daraus folgt, dass zusätzliches Personal angestellt werden muss, falls die Fallerledigung nicht mit dem Eingang von neuen Fällen Schritt halten kann. Wenn eine Erhöhung des Personals aus Gründen des Budgets nicht möglich ist, könnte laut Quintavalle eine Verbesserung auch durch Massnahmen im Organisations- oder IT-Bereich erreicht werden.

6. e-Justice, Medien und Gerichtskommunikation

[Rz 19] Die Medien und die Kommunikation durch die Gerichte in der Ukraine stehen im Zentrum einer Studie von *Nataliya Petrova* (USAID FAIR Justice Project, Ukraine). Ausgangspunkt ihrer Forschung ist ein fehlendes Vertrauen der Bevölkerung in die ukrainische Justiz. Deshalb wird im Rahmen eines Projekts versucht, die Kommunikation durch die Gerichte effektiver zu gestalten. Zu diesem Zweck schlägt Petrova vor, dass Gerichte in Zukunft nicht nur über hängige Fälle, sondern auch über Werte des Gerichts und Abläufe im Gericht informieren sollen. Zusätzlich soll angestrebt werden, durch Trainingsprogramme sowohl die Journalisten wie auch die Richter/Gerichtsangestellten besser zu informieren und für die wichtige Funktion der jeweils anderen Seite zu sensibilisieren.

[Rz 20] *Marloes Callens* (KU Leuven, Belgien) untersucht in ihrer laufenden Dissertation einen Bereich der Justiz aus dem Blickwinkel der Organisationsforschung. In der Organisationsforschung wird davon ausgegangen, dass sich Vertrauen zwischen Akteuren in verschiedenen Organisationen grundsätzlich positiv auf die Zusammenarbeit dieser Organisationen auswirkt. Davon ausgehend stellt sich Callens die Frage, von welchen Faktoren das Vertrauen von Richtern und Richterinnen in Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen im Bereich des Jugendstrafrechts abhängt. Dabei fördern laut ihrer Forschung insbesondere drei Faktoren das Vertrauen der Richter und Richterinnen: Zentral ist erstens ein gemeinsames Ziel, im konkreten Fall das Wohl der betroffenen Jugendlichen. Ebenfalls positiv wirkt sich eine dauerhafte Beziehung zwischen den Akteuren aus. Schliesslich fördert auch ein persönlicher Austausch zwischen Richtern und Richterinnen und Sozialarbeitern und Sozialarbeiterinnen das Vertrauen.

7. Ausblick

[Rz 21] Nächstes Jahr wird sich die Permanent Study Group XVII «Justice and Court Administration» im Rahmen der EGPA Konferenz in Mailand treffen. Ein Fokus könnte dabei unter anderem auf dem in diesem Jahr intensiv diskutierten Themenfeld der Geschäftslastbewirtschaftung liegen. Die Zusammenkunft soll dabei weiterhin als interdisziplinäre Austauschplattform für For-

schende, Richterinnen und Richter sowie Angehörige der Justizverwaltung gleichermassen dienen.

MARTIN SCHMIED, MLaw, Wissenschaftlicher Assistent, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern.