

Daniela Winkler, Angela Eicher

## **Bericht über die EGPA Jahrestagung 2012: Study Group «Justice and Court Administration»**

---

---

Zitiervorschlag: Daniela Winkler, Angela Eicher, Bericht über die EGPA Jahrestagung 2012: Study Group «Justice and Court Administration», in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2012/4

## Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Rechtliche Perspektiven
3. Justizadministration, Politik und Gesellschaft
4. Management von Gerichten
5. Ausblick

## 1. Einleitung

[Rz 1] Vom 5. bis 7. September 2012 fand das erste Meeting der neuen EGPA Study Group XVIII «Justice and Court Administration»<sup>1</sup> im Rahmen der jährlichen Konferenz der European Group for Public Administration (EGPA) in Bergen, Norwegen, statt.<sup>2</sup> Über 30 Teilnehmende aus verschiedenen europäischen Ländern und Australien haben am erfolgreichen Meeting teilgenommen. Unter den Teilnehmenden waren sowohl Akademikerinnen und Akademiker aus unterschiedlichen Disziplinen als auch Praktikerinnen und Praktiker.

[Rz 2] Die Study Group «Justice and Court Administration» bietet eine internationale und interdisziplinäre Plattform zur Diskussion von Justizverwaltungsprojekten und -strategien, bezogen sowohl auf die Funktionsweise von Gerichten und Staatsanwaltschaften als auch auf andere Institutionen im Justizbereich. Das Ziel der Study Group besteht darin, in Europa die Kooperation und den Austausch im Justizbereich unter Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern, Justiz- und Gerichtsverwalterinnen bzw. -managern sowie Akademikerinnen und Akademikern zu stärken. Die Study Group basiert auf dem Sinergia-Forschungsprojekt «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz»<sup>3</sup>, welches von Andreas Lienhard und Daniel Kettiger (Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern) geleitet und vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) unterstützt wird.

[Rz 3] Im Folgenden werden einige ausgewählte Aspekte aus den Präsentationen und den anschliessenden Diskussionsbeiträgen festgehalten.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Für weitere Informationen zur Study Group XVIII siehe [http://www.ias-iasa.org/egpa/e/study\\_groups/justice/Pages/default.aspx](http://www.ias-iasa.org/egpa/e/study_groups/justice/Pages/default.aspx) (Stand: 8. November 2012).

<sup>2</sup> Das Programm findet sich auf <http://egpa-conference2012.org/provisional-programme/provisional-programme-2/permanent-study-groups/psg-xviii-justice-and-court-administration/> (Stand: 8. November 2012).

<sup>3</sup> Ebenfalls beteiligt an diesem Sinergia-Projekt sind die Universitäten Zürich, Luzern, St. Gallen, das Idheap sowie die Universität Utrecht (NL). Für weitere Informationen siehe Lienhard, A. & Kettiger, D. (2012). Forschungsprojekt «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz» gestartet, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2012/2; siehe auch [www.justizforschung.ch](http://www.justizforschung.ch) (Stand: 8. November 2012).

<sup>4</sup> Die Konferenz-Papiere können heruntergeladen werden von <http://egpa-conference2012.org/documents/Papers/PSG18.zip> (Stand: 8. November 2012). Ausgewählte Beiträge werden in einer Spezialausgabe des International Journal for Court Administration (IJCA) publiziert werden. Soweit nachfolgend Hinweise auf Konferenz-Papiere gemacht werden, haben diese vorläufigen Charakter.

## 2. Rechtliche Perspektiven

[Rz 4] Insgesamt wurden an der Konferenz vier Beiträge vorgestellt, die sich aus einer rechtlichen Perspektive mit aktuellen Themen im Bereich Justizverwaltung befassen.

[Rz 5] Thematisiert wurde von *Albert Marseille und Kars de Graaf* der Crisis and Recovery Act (CRA), welcher von der niederländischen Regierung in Reaktion auf die Finanzkrise erlassen wurde und auf die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums sowie der Beschäftigungsrate abzielte. Mit Hilfe beschleunigter Entscheidungsprozessen und effizienteren Gerichtsverfahren wollte man die Implementation von Projekten in den Bereichen Nachhaltigkeit, Energie und Innovation vorantreiben, in der Hoffnung, dass dies mit positiven Auswirkungen für die Wirtschaft verbunden sei.<sup>5</sup>

[Rz 6] Auch die Professionalisierung der in- und externen Kommunikation von Gerichten war Gegenstand eines Konferenzbeitrages. Wie *Emmanuel Jeuland und Anastasia Sotiropoulou* aufzeigten, wurde in Frankreich 2003 dazu u.a. neu die Position des «magistrat délégué à la communication» geschaffen, der für die Aufbereitung von sensiblen Fällen und deren mediale Kommunikation verantwortlich ist. Im Weiteren gingen sie in ihrem Beitrag u.a. davon aus, dass eine unsachgemässe Kommunikation nach aussen sowohl die Unschuldigkeitsvermutung als auch die richterliche Unvoreingenommenheit sowie die Prämisse des Untersuchungsgeheimnisses negativ tangieren können; die interne Kommunikation scheint dagegen vor allem im Hinblick auf das Recht auf eine zeitlich angemessene Fallbearbeitung von Bedeutung.<sup>6</sup>

[Rz 7] Verschiedene Justizirrtümer haben auch in den Niederlanden zum Ruf nach einer besseren Kommunikation der staatlichen Rechtsbehörden und damit verbunden nach einem besseren Eingehen auf die verschiedenen Anliegen der Gesellschaft geführt.<sup>7</sup> Vor diesem Hintergrund illustrierte *Ferry De Jong*, inwiefern die derzeit beobachtbare Legitimitätskrise des niederländischen Strafjustizsystems auf eine zunehmende Aushöhlung der Doktrinen des substantiellen Strafrechts zurückzuführen ist.

[Rz 8] Die Legitimitäts-Thematik wurde indirekt auch im Referat von *Andras Patyi* angeschnitten, das sich mit der kürzlich durchgeführten Justizreform in Ungarn befasste, die nach

---

<sup>5</sup> Siehe dazu De Graaf, K. J. & Marseille, A. T. (2012). *Jump starting the Dutch economy with the Dutch Crisis and Recovery Act? An analysis of direct and indirect effects of procedural provisions*. Paper präsentiert an der 2012 EGPA Jahrestagung, Bergen, September 2012.

<sup>6</sup> Sodiropoulou, A. & Jeuland, E. (2012). *The impact of communication on case law and court administration in France*. Paper präsentiert an der 2012 EGPA Jahrestagung, Bergen, September 2012.

<sup>7</sup> De Jong, F. (2012). *Shifting conceptions of legitimate authority in the Dutch criminal justice system*. Paper präsentiert an der 2012 EGPA Jahrestagung, Bergen, September 2012.

wie vor sehr umstritten ist und infolge derer manche Beobachter gar die Unabhängigkeit der Gerichte bedroht sehen.<sup>8</sup>

### 3. Justizadministration, Politik und Gesellschaft

[Rz 9] Neben der rechtlichen Perspektive haben sich einige Beiträge auch mit Fragestellungen rund um das Zusammenspiel von Justizadministration, Politik und Gesellschaft auseinandergesetzt, das sich innerhalb von Europa sehr unterschiedlich gestaltet. Wie aus dem Beitrag von *Jon T. Johnsen* hervorging, der sich mit der CEPEJ<sup>9</sup> befasste, unterscheiden sich die europäischen Justizsysteme nicht nur hinsichtlich ihrer Strukturen und der Konzeptualisierung ihrer Funktionen, sondern insbesondere auch hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit.<sup>10</sup>

[Rz 10] Auch innerhalb der Schweiz lassen sich laut dem Beitrag von *Christophe Koller und Daniel Fink* zum Teil markante Systemunterschiede erkennen. Abgesehen von unterschiedlichen Strafmassen zeichnen sich die kantonalen Justizsysteme insbesondere durch unterschiedliche Praktiken in der Anwendung der Untersuchungshaft und der unbedingten Freiheitsstrafe aus. Die Analyse von möglichen Ursachen für diese Differenzen ist Gegenstand der weiteren Forschungsarbeiten der Autoren.<sup>11</sup> In diesem Zusammenhang wurde an der Konferenz von *Gavin R. Drewry* auch die Entwicklung des Justizwesens Grossbritanniens thematisiert, das lange Zeit keine Rechenschaftspflicht der Justiz gegenüber dem Parlament kannte und bis 2007 auch kein Justizministerium besass. Erst in den 1980er Jahren, im Zuge verschiedener Managementreformen wie dem New Public Management, wurde schrittweise damit begonnen, das Justizwesen grundlegenden Reformen zu unterziehen.<sup>12</sup>

[Rz 11] Ein ebenfalls sehr interessanter Beitrag von *Philip*

*Langbroek und Mandy van der Velde* befasste sich mit den Unterschieden in schriftlichen Urteilsbegründungen verschiedener Gerichtsabteilungen von niederländischen Gerichten erster Instanz.

### 4. Management von Gerichten

[Rz 12] Der Grossteil der Beiträge hat sich mit Themen im Bereich des Gerichtsmanagements befasst. Zu unterschiedlichen Fragestellungen diesbezüglich wurden zahlreiche empirische Studien vorgestellt. Mit dem Konzept von «multiplen Rationalitäten» in Gerichten wurde von *Kuno Schedler und Angela Eicher* zudem ein theoretischer Ansatz präsentiert, welcher in der Diskussion als ein für das Justizmanagement wertvoller theoretischer und analytischer Rahmen gewürdigt wurde. Dieser Ansatz geht davon aus, dass die Einführung eines professionellen Managements bei Gerichten schwierig ist, weil an Gerichten verschiedene Rationalitäten co-existieren, die verschiedene Begründungs- und Handlungslogiken besitzen, andere Sprachen sprechen und unterschiedliche Ziele verfolgen. Diese Multirationalität von Gerichten stellt vielfältige Herausforderungen an das Management von Gerichten. So wird z.B. angenommen, dass Missverständnisse aufgrund unterschiedlicher Begründungslogiken beispielsweise zu latenten Konflikten und einer ineffektiven Kommunikation führen können. Die Autoren gehen weiter davon aus, dass das Management zur Bewältigung dieser Herausforderungen intuitive Bewältigungsstrategien entwickelt.<sup>13</sup>

[Rz 13] Im Rahmen des Forschungsprojekts «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz» wurde in der Schweiz bei den oberen kantonalen Gerichten in der Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie bei den Gerichten des Bundes eine Umfrage zum gegenwärtigen Stand des Justizmanagements durchgeführt, deren Ergebnisse von *Andreas Lienhard, Daniel Kettiger und Daniela Winkler* vorgestellt wurden. Die Studie zeigt, dass der Umsetzungsgrad von verschiedenen Elementen des Justizmanagements bei den oberen kantonalen Gerichten sehr unterschiedlich ist. Tendenziell ist die Umsetzung von Elementen des Justizmanagements erwartungsgemäss höher bei grösseren Gerichten wie auch in grösseren Kantonen und ausgeprägter in denjenigen Kantonen, welche die Prinzipien des New Public Management umgesetzt haben. Die Gerichte des Bundes weisen insgesamt vergleichsweise einen hohen Umsetzungsgrad auf, ohne jedoch eine Vorreiterrolle gegenüber den Kantonen einzunehmen. Die Heterogenität im Umsetzungsgrad hat laut der Studie u.a. zweifellos mit der föderalistischen Ordnung der Justiz in der Schweiz und den noch weitgehend fehlenden konzeptionellen Grundlagen für das Management der Justiz zu tun. Diese Aspekte

---

<sup>8</sup> Für weitere Informationen siehe Patyi, A. (2012). *Administrative Justice and Constitutionality in Hungary*. Paper präsentiert an der 2012 EGPA Jahrestagung, Bergen, September 2012; Daum, O. (2012). *Justizreform in Ungarn. Orbáns ferngesteuerte Richter*. Legal Tribune.

<sup>9</sup> Die CEPEJ ist die Europäische Kommission für die Effizienz der Justiz. Sie wurde 2002 gegründet und zielt u.a. auf eine Verbesserung der Effizienz und Funktionsweise der Justiz in den Mitgliedsstaaten der EU ab; siehe auch [www.coe.int/cepej](http://www.coe.int/cepej).

<sup>10</sup> Johnsen, J. T. (2012). *The European commission for the efficiency of justice (CEPEJ)*. Paper präsentiert an der 2012 EGPA Jahrestagung, Bergen, September 2012.

<sup>11</sup> Koller, C. & Fink D. (2012). *Justice and courts administrations, their working and efficiency in the federal states. Aspect of sentencing and its outcome in Switzerland*. Paper präsentiert an der 2012 EGPA Jahrestagung, Bergen, September 2012.

<sup>12</sup> Drewry, G. (2012). *The belated arrival of a British ministry of justice – a new era of parliamentary accountability for the administration of justice*. Paper präsentiert an der 2012 EGPA Jahrestagung, Bergen, September 2012; eine überarbeitete Version dieses Papers wird erscheinen in *Parliament and the Law*, edited by A. Horne, G. Drewry & D. Oliver, to be published by Hart Publishing in 2013.

<sup>13</sup> Siehe Eicher, A. & Schedler, K. (2012). *Management responses to multiple rationalities in courts – A Review*. Paper präsentiert an der 2012 EGPA Jahrestagung, Bergen, September 2012.

werden – ebenso wie das Konzept der multiplen Rationalitäten – im weiteren Verlauf des Forschungsprojekts vertieft thematisiert.<sup>14</sup>

[Rz 14] Im Themenbereich des Managements von Gerichten ist u.a. die Frage der Fallzuteilung von Bedeutung. Der Beitrag von *Anne Wallace* befasste sich mit der Fallzuteilung und Spezialisierung von Richterinnen und Richtern an erstinstanzlichen Gerichten in Australien. Erste Erkenntnisse der auf Interviews mit Richterinnen und Richtern sowie Gerichtspersonal basierenden Studie lassen darauf schliessen, dass an den untersuchten Gerichten eine Präferenz für sog. Generalisten-Richterinnen und Richter besteht. Des Weiteren scheint die Zuteilung von Fällen grundsätzlich in einem informellen Prozess zu erfolgen; wie im Referat erwähnt, funktioniert dies sehr gut, es fehlt jedoch an Transparenz. Eine mögliche Lösung diesbezüglich könnte laut der Studie eine formelle Akkreditierung sowie die Artikulation von Kriterien und Prozessen für die Zuteilung von Fällen sein.<sup>15</sup>

[Rz 15] Auch der Qualitätsaspekt ist ein wichtiger Bestandteil des Justizmanagements und wurde in mehreren Beiträgen thematisiert; dabei kamen verschiedene Ansätze des Qualitätsdenkens in der Justiz zum Ausdruck. *David Vaughn* erläuterte, wie das USAID FAIR Justice Project<sup>16</sup> in der Ukraine die Qualität von Gerichten und das Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz mittels der Benutzung von sog. «Citizen Report Cards» (CRC) erhöhen konnte. CRCs messen die Zufriedenheit der Bevölkerung (d.h. der Nutzerinnen und Nutzer von Gerichten) mit den Dienstleistungen des jeweiligen Gerichts. Das CRC Projekt zeigt laut dem Beitrag positive Veränderungen in der Qualität und den Leistungen der Gerichte zwischen 2009 und 2011 auf und legt dar, dass ein beständiges Management bzw. eine beständige Führung wichtig ist für die Qualität von Gerichten.<sup>17</sup>

[Rz 16] Eine Präsentation, vorgetragen von *Caroline Foulquier*, stellte die Ergebnisse einer vergleichenden Studie zur Qualität der Justizverwaltung in Frankreich, England und den Niederlanden vor. Ausgehend von der Annahme, dass die Qualität der Justizverwaltung entscheidend ist für die Qualität von Gerichten und Gerichtsentscheiden, wurden im Rahmen

dieser Studie einerseits der Begriff «Justizverwaltung» sowie die Beurteilung von Justizsystemen und andererseits verschiedene Arten der Justizverwaltung thematisiert.<sup>18</sup>

[Rz 17] Im Zusammenhang mit dem Qualitätsaspekt wurde auch das Zeitmanagement angesprochen. *Petra Pekkanen* legte in ihrem Beitrag anhand der Erfahrungen mit fünf «delay reduction» Projekten in verschiedenen finnischen Gerichten Erkenntnisse und Vorschläge dar für die Planung und Umsetzung von Projekten, die darauf abzielen, zeitliche Verzögerungen von Fällen zu reduzieren. Beispielsweise wurde von den Projektbeteiligten ein «time-frame alarm-system» als Arbeitsplanungsinstrument entwickelt, um Fälle, welche gefährdet sind, sich zu verzögern, frühzeitig erkennen zu können und sicherzustellen, dass keine Fälle länger als 12 Monate unbearbeitet bleiben.<sup>19</sup>

[Rz 18] Aus einem etwas anderen Blickwinkel zum Thema Zeitmanagement befasste sich eine Studie aus Israel, die von *Ran Lachman* vorgestellt wurde, mit der Frage, warum Richterinnen und Richter trotz hoher Arbeitslast, Verzögerungen und Rückständen lange Urteilbegründungen schreiben.<sup>20</sup>

[Rz 19] Im Weiteren war auch die Leistungsmessung von Gerichten Thema eines Konferenzbeitrags. *Luigi Lepore* stellte ein für italienische Gerichte entwickeltes «Court Performance Measurement System» (CPMS) und die Ergebnisse des Tests dieses Instruments an zwei italienischen Gerichten vor. Die Resultate deuten darauf hin, dass das CPMS ein nützliches Instrument für Gerichtsverwalterinnen bzw. -verwalter und Gerichtspräsidentinnen bzw. -präsidenten sein könnte in Bezug auf die Planung und Kontrolle von Aktivitäten innerhalb von Gerichten.<sup>21</sup> Die Modernisierung des italienischen Justizsystems war Thema im Beitrag von *Giancarlo Vecchi* über ein nationales Programm in Italien, welches durch die Einführung von Managementinstrumenten Verbesserungen in der Gerichtsorganisation anstrebt.<sup>22</sup>

[Rz 20] Ein vielbeachtetes Thema im Zusammenhang mit dem Management von Gerichten ist die Informatik. Das

<sup>14</sup> Siehe Lienhard, A., Kettiger, D. & Winkler, D. (2012). *Court management in Switzerland*. Paper präsentiert an der 2012 EGPA Jahrestagung, Bergen, September 2012; eine Publikation in deutscher Sprache ist in Vorbereitung.

<sup>15</sup> Siehe Wallace, A., Mack, K. & Anleu, S. R. (2012). *Caseload allocation and Special Judicial Skills: Finding the « Right Judge »*. Paper präsentiert an der 2012 EGPA Jahrestagung, Bergen, September 2012.

<sup>16</sup> Das United States Agency for International Development (USAID) Fair, Accountable, Independent and Responsible (FAIR) Justice Project unterstützt Gesetzesreformen und institutionelle Reformen, um in der Ukraine die Qualität von Gerichten und das öffentliche Vertrauen in das Justizsystem zu verbessern; siehe auch [www.fair.org.ua](http://www.fair.org.ua).

<sup>17</sup> Siehe Vaughn (2012). *Improving court quality and public trust and confidence using citizen report cards*. Paper präsentiert an der 2012 EGPA Jahrestagung, Bergen, September 2012.

<sup>18</sup> Für weitere Informationen siehe Cadiet, L., Jean, J.-P., Pauliat, H., Binet-Grosclaude, A. & Foulquier, C. (2012). *Strengthening the administration of justice for better means to judge*. Paper präsentiert an der 2012 EGPA Jahrestagung, Bergen, September 2012.

<sup>19</sup> Siehe Pekkanen, P., Eronen, M., Seppälä, P. & Pirrttilä, T. (2012). *Designing and implementing delay reduction projects in courts*. Paper präsentiert an der 2012 EGPA Jahrestagung, Bergen, September 2012.

<sup>20</sup> Für weitere Informationen siehe Lachman, R. & Niv, M. B. (2012). *Legal and non-legal factors affecting court justices' decision behavior*. Paper präsentiert an der 2012 EGPA Jahrestagung, Bergen, September 2012.

<sup>21</sup> Siehe Lepore, L., Metallo, C., & Agrifoglio, R. (2012). *Court management in the justice system: A performance evaluation model*. Paper präsentiert an der 2012 EGPA Jahrestagung, Bergen, September 2012.

<sup>22</sup> Für weitere Informationen siehe Vecchi, G. (2012). *The modernization of judicial system in Italy and the search for good practices: first results of the national program « Diffusion of best practices in the italian judicial offices »*. An analysis using a causal mechanisms approach. Paper präsentiert an der 2012 EGPA Jahrestagung, Bergen, September 2012.

Projekt e-CODEX (e-Justice Communication via Online Data Exchange) hat zum Ziel, einen grenzübergreifenden elektronischen Datenaustausch innerhalb des europäischen Rechtsgebiets aufzubauen.<sup>23</sup> Der Konferenzbeitrag von *Nadia Carboni* zeigte u.a. auf, dass dabei verschiedene Herausforderungen technischer, organisatorischer und normativer Art überwunden werden müssen.

## 5. Ausblick

[Rz 21] Im Rahmen der EGPA Jahrestagung 2013 in Edinburgh wird wiederum ein Meeting der Study Group XVIII «Justice and Court Administration» stattfinden.<sup>24</sup> Dabei soll der Fokus auf ausgewählte Fragestellungen des Managements sowie der Organisation von Gerichten gelegt werden. Um einen fruchtbaren Austausch zwischen Praxis und Forschung zu ermöglichen, wird wiederum ein interdisziplinärer Ansatz angestrebt.

[Rz 22] Daniela Winkler, MA (Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern)

[Rz 23] Angela Eicher, M.A. HSG, dipl. Wirtschaftspädagogin (Wissenschaftliche Assistentin, Institut für Systemisches Management und Public Governance, Universität St. Gallen)

\* \* \*

---

<sup>23</sup> Für weitere Informationen zum Projekt e-CODEX siehe <http://www.e-codex.eu/> (Stand: 8. November 2012).

<sup>24</sup> Weitere Informationen zur EGPA Jahrestagung 2013 können zu gegebener Zeit unter <http://www.iias-iisa.org/egpa/e/Pages/default.aspx> abgerufen werden (Stand: 8. November 2012).