

Peter Bieri / Lorenzo De Santis

Bericht über die EGPA Jahreskonferenz 2014: Permanent Study Group «Justice and Court Administration»

Mitte September 2014 fand im Rahmen der Konferenz der European Group for Public Administration (EGPA) in Speyer zum dritten Mal das Meeting der Permanent Study Group «Justice and Court Administration» statt. Diese bietet eine interdisziplinäre Plattform zur breiten Diskussion über Justizverwaltung. Der Beitrag informiert in drei Sprachen über das Treffen der Study Group.

Beitragsarten: Forum

Zitiervorschlag: Peter Bieri / Lorenzo De Santis, Bericht über die EGPA Jahreskonferenz 2014: Permanent Study Group «Justice and Court Administration», in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2014/4

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Fallmanagement
- 3 Evaluation von Gerichten
- 4 Qualitätsmanagement
- 5 Alternative Streitbeilegung
- 6 Resultate laufender Forschungsprojekte
- 7 Vertrauen in die Justiz
- 8 Ausblick

1 Einleitung

[Rz 1] Im Rahmen der alljährlichen Konferenz der European Group for Public Administration (EGPA) mit in diesem Jahr rund 430 Teilnehmenden fand vom 10. bis 12. September 2014 in Speyer, Deutschland, zum dritten Mal auch das Meeting der EGPA Permanent Study Group XVIII «Justice and Court Administration» statt.¹ Die Study Group wurde auch in Speyer wesentlich mitgeprägt durch das Forschungsprojekt «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz», welches vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützt wird.² Dies zeigte sich darin, dass fünf Referate von Forschenden aus diesem Projekt stammten.³ Den Vorsitz der Study Group nahmen diesjährig *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) wahr.

[Rz 2] Jeweils rund 30 TeilnehmerInnen nahmen an der abwechslungsreichen und intensiven Veranstaltung teil — darunter gleichermaßen PraktikerInnen wie AkademikerInnen verschiedener Fachrichtungen. Die Study Group bietet eine interdisziplinäre Plattform zur breiten Diskussion über Justizverwaltung und deren Erforschung. Das Ziel besteht darin, die Kooperation und den Austausch im Justizbereich unter EntscheidungsträgerInnen, Justizverwaltungsverantwortlichen und AkademikerInnen in Europa zu beleben und auszubauen.

[Rz 3] Die Präsentationen wurden in verschiedenen (thematisch gegliederten) Sessionen abgehalten. Im Einzelnen ging es um Fallmanagement, Leistungsevaluationen von Gerichten, Qualitätsmanagement, Alternative Streitbeilegung, Resultate laufender Forschungsprojekte und um Vertrauen in die Justiz. Nachfolgend sollen ausgewählte Gedanken aus den Vorträgen (aus Praxis und Wissenschaft) sowie den lebhaften Diskussionen wiedergegeben werden.

¹ Informationen zur Study Group XVIII finden sich unter <http://www.ias-iisa.org/egpa/groups/permanent-study-groups/psg-xviii-justice-and-court-administration/> (zuletzt besucht am 17. Oktober 2014). Das Programm der EGPA-Tagung 2014 sowie die Abstracts der Tagungsbeiträge können betrachtet werden unter <http://conference.ias-iisa.org/uk/ConferenceCalendarDetail.awp?P1=3&P2=91> (zuletzt besucht am 17. Oktober 2014).

² Für zusätzliche Informationen siehe <http://www.justizforschung.ch> (zuletzt besucht am 17. Oktober 2014).

³ Im Vorjahr fand die Tagung in Edinburgh statt. Auch dort war das Schweizer Projekt prominent vertreten (siehe dazu *ANDREAS MÜLLER / CHRISTOF SCHWENKEL*, Bericht über die EGPA Jahrestagung 2013: Study Group «Justice and Court Administration», in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2013/4).

2 Fallmanagement

[Rz 4] *Albert Marseille und Kars de Graaf* (Universität Groningen) widmeten sich dem Thema Priorisierung von verwaltungsrechtlichen Fällen an holländischen Gerichten. Im Besonderen stellten sie eine Evaluation zum holländischen «Crisis and Recovery Act» vor, der als Folge der Wirtschaftskrise im Jahr 2010 in Kraft trat. In diesem Rechtserlass ist unter anderem vorgesehen, dass gewisse — aus gesamtwirtschaftlicher Sicht bedeutende — Fälle (z.B. Planungsprojekte) durch die Gerichte innerhalb von sechs Monaten zu behandeln sind. Die Referenten gelangten zum Ergebnis, dass die mit den vorgegebenen Behandlungsfristen verbundenen Ziele nur teilweise erreicht worden sind.

[Rz 5] Der Beitrag von *Giampiero Lupo* (Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari Consiglio Nazionale delle Ricerche, Universität Bologna) handelte vom Design und von der Führung von e-Justice Systemen. Er untersuchte zusammen mit *Jane Bailey* (University of Ottawa) anhand von sechs existierenden Systemen (u.a. das e-Codex Projekt innerhalb der EU oder die British Columbia eCourt Initiative in Kanada) welche Design- und Designmanagementprinzipien den Erfolg eines e-Justice-Systems beeinflussen.

[Rz 6] Zum Abschluss der ersten Session stellte *Petra Pekkannen* (Lappeenranta University of Technology) ein neues, durch die Europäische Kommission mitfinanziertes, Projekt im Bereich des Caseflow Managements vor. Das Ziel des Projekts ist es, ein Handbuch sowie eine Webplattform zu kreieren, in welchen die gesammelten Erfahrungen verschiedener europäischer Länder zusammengetragen werden. Die Vortragende rief dazu auf, sie über laufende oder bereits abgeschlossene Projekte (Forschungsprojekte, Projekte zur Einführung von Case-Management an Gerichten) zu informieren.

3 Evaluation von Gerichten

[Rz 7] *Tomas Verteletskyy* (USAID/Ukraine Fair Judiciary Project) stellte das in der Ukraine angewandte Evaluationssystem für einzelne Gerichte (Court performance evaluation system) vor. Dieses umfasse Umfragen, statistische Auswertungen sowie Expertenanalysen von Urteilen. Das Evaluationsprogramm werde als Schlüsselement betrachtet, um die Herausforderungen im Bereich der Führung und der Ressourcen meistern zu können, und um das Vertrauen in die Gerichte zu erhöhen.

[Rz 8] *Jacques Bühler* (Schweizerisches Bundesgericht) und *Christophe Koller* (BADAC-IDHEAP, Universität Lausanne) erläuterten wie für die CEPEJ-Studien⁴ die Daten über das schweizerische Justizsystem erhoben werden und welche Schwierigkeiten als Folge der föderalen Staatsstruktur dabei bestehen. Die Datenerhebung sei in den letzten Jahren stetig verbessert worden. Neu ermögliche die Verbindung mit der Datenbank BADAC eine einfachere Datenerhebung und übersichtlichere Datenverwaltung. Die Daten sollen nicht mehr nur für die CEPEJ-Studien genutzt werden, sondern künftig auch innerstaatliche Vergleiche ermöglichen.

⁴ CEPEJ = Commission européenne pour l'efficacité de la justice. Der Rapport d'évaluation sur les systèmes judiciaires européens (2014, données de 2012) ist abrufbar unter http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_fr.pdf (zuletzt besucht am 17. Oktober 2014).

4 Qualitätsmanagement

[Rz 9] *Mirjam Westenberg und Philip Langbroek* (Universität Utrecht) stellen ihre Forschung zum Thema Entwicklung von Qualitätsstandards an Gerichten vor. Ihre Untersuchung basierte auf dem PDCA-Cycle (Plan, Do, Check, Act) und umfasste Interviews in Deutschland, Holland, Norwegen und der Schweiz. Als erste Erkenntnisse präsentierten sie die in den Befragungen festgestellten unterschiedlichen Werthaltungen von RichterInnen und GerichtsverwalterInnen.

[Rz 10] Anschliessend stellte *Jessica Laß* (Oberlandesgericht Celle, Deutschland) das in Deutschland praktizierte Konzept der Vergleichsringe zwischen verschiedenen Gerichten derselben Instanz vor. Den Vergleichen liegen einheitliche Qualitätsmodelle und standardisierte Fragebogen zu Grunde. Sie sollen einen Ideen- und Praxisaustausch ermöglichen. Sie gelangte in ihrer Präsentation zum Schluss, dass die Vergleichsringe nicht zuletzt auch aufgrund des Einbezugs des Personals als erfolgreich bezeichnet werden können.

[Rz 11] Mit einer neuen Entwicklung im italienischen Justizsystem beschäftigt sich momentan *Luca Verzelloni* (Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari Consiglio Nazionale delle Ricerche, Universität Bologna). Er untersucht die Bedeutung von freiwilligen Gemeinschaften aus Wissenschaft und Praxis, die sich auf regionaler Ebene mit der Organisation und der Tätigkeit von Zivilgerichten auseinandersetzen. Diese Beobachtungsorgane («Observatories of Civil Justice») versuchen die gemeinsame Praxis verschiedener Gerichte festzuhalten; dazu organisieren sie z.B. Workshops oder führen Befragungen durch. In seinem Vortrag legte Luca Verzelloni dar, dass sich diese Organisationen positiv auf die Qualität der Justiz auswirken und als Brücken zwischen den verschiedenen Gerichten fungieren.

[Rz 12] Die Vorträge zum Teil Qualitätsmanagement wurden abgerundet durch eine Präsentation aus Frankreich. Der Beitrag von *Claire Quétrand-Finet und Emmanuel Jeuland* (Sorbonne Universität, Paris), vorgetragen von *Laura Champain*, zeigte auf, dass für die Qualitätsmessung der Justiz in Frankreich ein primär quantitativer Ansatz verfolgt wird und dass dies durch die Richterschaft kritisiert wird. Um den Qualitätsaspekten besser Rechnung zu tragen, werden daher andere Indikatoren und auch Qualitätstools diskutiert.

5 Alternative Streitbeilegung

[Rz 13] Für die Schweiz stellten *Isaak Meier und Sarah Scheiwiller* (Universität Zürich) das Schlichtungsverfahren im Zivilprozess vor und zeigten dessen grosse praktische Bedeutung auf. Im Rahmen einer empirischen Untersuchung unterschieden sie drei Modelle von Schlichtungsbehörden (Friedensrichter; gerichtsinterne Schlichtung; Schlichtungsämter) und verglichen deren Fall- und Erledigungszahlen.⁵ In ihren Schlussfolgerungen wiesen sie u.a. darauf hin, dass die organisatorische Unabhängigkeit gegenüber den Gerichten ein wesentlicher Erfolgsfaktor für eine Schlichtungsbehörde ist.

[Rz 14] Praxiserfahrungen aus Deutschland konnte *Eva Moll-Vogel* (Oberlandesgericht Celle) weitergeben. Sie erklärte, dass in Deutschland die RichterInnen in den Verfahren auch die Rolle ei-

⁵ Siehe ISAAK MEIER/SARAH SCHEIWILLER, Erfolg des Schlichtungs- und Urteilsvorschlagsverfahrens nach neuer ZPO, ZSR 2014 I, S. 155 ff.; vgl. auch DANIEL KETTIGER, Die Schlichtungsbehörde im Kanton Bern als Erfolgsmodell?, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2014/3.

nes Mediators / einer Mediatorin einnehmen können; vorausgesetzt ist eine entsprechende Ausbildung (8–9 Tage). Sie wies darauf hin, dass die unterschiedlichen Rollen als Richter/in und Mediator/in herausfordernd seien, weil damit andere Aufgaben verbunden seien (Führen und Entscheiden gegenüber Zuhören und Strukturieren). Zum Schluss ihres Referats führte sie aus, dass die gerichtsinternen Mediationen zwar nicht allzu häufig vorkämen (ca. 8'000 Fälle im Jahr 2012), dafür aber eine hohe Erfolgsquote (70–90%) aufwiesen.

[Rz 15] *Giovanni Fuschino* (Luiss Universität, Rom) zeigte in seinem Vortrag auf, dass die alternative Streiterledigung in Italien an Bedeutung gewinne und dass entsprechende Gesetzgebungsprozesse im Gange seien. Als Vorteil listete er die tieferen Kosten und die im Vergleich zum ordentlichen Zivilprozess sehr kurze Dauer auf. Die aussergerichtliche Streitbeilegung könne zudem mithelfen, die Anzahl nicht erledigter Verfahren zu senken. Es bestünden aber Schwierigkeiten in der Umsetzung, u.a. weil sich die Anwaltschaft gegen obligatorische Mediationsversuche wehre.

[Rz 16] Interessante Einblicke zum Wesen der Mediation in der Ukraine gewährte *Olga Nikolaieva* (USAID/Ukraine FAIR Judiciary Project). Da die Justiz in der Ukraine unterfinanziert sei und weil die Bevölkerung mit der Effizienz der Justiz nicht zufrieden sei, bezeichnete sie die Mediation als eine prüfungswürdige Alternative. In ihrem Vortrag zeigte sie auf, wie sich die Mediation in der Ukraine schrittweise entwickelt hat und heute über eine nicht unbedeutende Community verfügt. Aktuell werde darüber diskutiert, ob die Mediation in die Gesetzgebung aufgenommen werden soll.

[Rz 17] Es ist vorgesehen, diese Beiträge zur alternativen Streitbeilegung in einem Band der Schriftenreihe zur Justizforschung in englischer Sprache zu publizieren.⁶

6 Resultate laufender Forschungsprojekte

[Rz 18] *Daniela Winkler* (Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern) stellte den mit *Andreas Lienhard*, *Daniel Kettiger* und *Hanspeter Uster* entwickelten methodischen Ansatz vor, eine gewichtete Geschäftslaststudie mit einer Organisationsanalyse eines Gerichts zu kombinieren, um dadurch die erhaltenen Werte zu validieren. Sie strich heraus, dass so einerseits Synergien genutzt werden können und andererseits der Blick für weitere Punkte geöffnet werde. Sie wies aber auch auf mögliche Nachteile (z.B. höhere Kosten) hin.

[Rz 19] *Christof Schwenkel* (Universität Luzern) erforscht in seiner Dissertation, welche Faktoren das Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz fördern.⁷ Im Vortrag fokussierte er sich auf die Frage, ob die kantonalen Justizsysteme anhand der Kriterien Wahlen, Dekonzentration, Laienrichtertum, Schlichtungsbehörden und Gerichtsmanagement in verschiedene Cluster eingeteilt werden können. Dabei gelangte er zum Schluss, dass es trotz der ausgeprägten Heterogenität der kantonalen Gerichtssysteme möglich sei, vergleichbare Gruppen zu bilden. Die Grösse des Kantons und die Amtssprache seien für Wahl des Systems nicht von übergeordneter Bedeutung, können aber dennoch eine gewisse Rolle bilden.

[Rz 20] Das Referat von *Angela Eicher* (Universität St. Gallen) widmete sich der Frage, welche Lo-

⁶ Erscheinen geplant für August 2015.

⁷ Erste Ergebnisse dazu in CHRISTOF SCHWENKEL / STEFAN RIEDER, Die Wahrnehmung der Justiz durch die Bevölkerung, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2014/1.

giken es an einem Gericht gibt. Sie erläuterte die Methodik ihrer Forschungstätigkeit und konnte ebenfalls interessante erste Resultate bekannt geben. Zusammen mit *Kuno Schedler* stellte sie drei koexistierende Logiken fest: die rechtliche Logik (judicial logic), die Management-Logik (managerial logic) und die bürokratische Logik (bureaucratic logic). Sie hob hervor, dass Personen, die zwischen den verschiedenen Logiken vermitteln können (sogenannte «boundary spanners»), eine grosse Bedeutung zukomme.

[Rz 21] Zum Abschluss dieses intensiven und spannenden Tages präsentierte *Martje Boekema* (Universität Groningen) eine Fragestellung aus ihrem Dissertationsprojekt. Sie erforschte mittels einer quantitativen Analyse, aus welchen Beweggründen die Verfahrensparteien in verwaltungsrechtlichen Verfahren ein Rechtsmittel ergreifen. Einerseits untersuchte sie, ob für die Beschwerdeführung eine Kosten-Nutzen-Analyse seitens der Verfahrensparteien ausschlaggebend ist (erwartete Kosten und Erfolgsaussichten). Andererseits überprüfte sie, welchen Einfluss die Verfahrens- und Verteilgerechtigkeit haben. Aus ihrem Vortrag ging hervor, dass die erwarteten Erfolgchancen der wichtigste Faktor für die «Beschwerdefreudigkeit» der Parteien ist.

7 Vertrauen in die Justiz

[Rz 22] *Lorenzo De Santis* (IDHEAP, Universität Lausanne) stellte die Methodik und Ergebnisse seiner Forschungstätigkeit vor.⁸ Er untersuchte, welche Erwartungen an eine gute Justiz bestehen und ob es Unterschiede zwischen den verschiedenen Akteuren (z.B. RichterInnen, PolitikerInnen und JournalistInnen) gibt. Spezifisch ging er der Frage nach, ob Richter mit Führungsaufgaben eine andere Erwartungshaltung an den Tag legen als solche ohne Führungsfunktion. Dabei gelangte er zum Schluss, dass zwar gewisse Unterschiede bestehen, diese aber nicht unvereinbar sind.

[Rz 23] *Jolien Vanschoenwinkel* (Universität Leuven, Belgien) erläuterte in ihrem Vortrag die theoretischen und methodischen Grundlagen ihres Dissertationsprojekts. In ihrer Arbeit versucht sie relevante Faktoren für das Vorliegen von Vertrauen und Misstrauen innerhalb der Justiz (interorganisatorisches Vertrauen) zu identifizieren. Konkret geht es darum, in Belgien das Vertrauensverhältnis zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft und UntersuchungsrichterInnen («police, public prosecutor's office and the examining magistrate») zu untersuchen.

[Rz 24] Zum Prozess der Richterauswahl in Tschechien hielt *Stanislav Kadečka* (Masaryk University) einen Vortrag. Er reichte zusammen mit *David Hejč*, *Jakub Král* und *Jiří Venclíček* ein Paper ein. In der Präsentation legte er dar, dass der Person des Richters / der Richterin zentrale Bedeutung für die Qualität und Unabhängigkeit der Justiz zukommt. Daher forderte er, dass die nationalen gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Richterauswahl diskutiert und revidiert werden sollen. Insbesondere gehe es darum, sich über das Verfahren der Richterselektion und die dafür zuständige Behörde Gedanken zu machen.

[Rz 25] Schliesslich stellte *Frans von Dijk* (Netherlands Council for the Judiciary) ein Projekt des ENCJ (European Network of Councils for the Judiciary) vor.⁹ In diesem gehe es darum, Indika-

⁸ Erste Ergebnisse dazu in YVES EMERY / LORENZO DE SANTIS, What kind of justice today? Expectations of «good justice», convergences and divergences between managerial and judicial actors and how they fit within management-oriented values, IJCA, Vol. 6 No. 1, 2014, S. 63 ff. (<http://www.iacajournal.org/index.php/ijca/article/view/118>(zuletzt besucht am 17. Oktober 2014)).

⁹ Siehe dazu den ENCJ Report 2013-2014, Independence and Accountability of the Judiciary

toren und eine Vision für die (gleichzeitige) Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit der Justiz zu entwickeln. Bisher wurde in einer Pilotphase eine Umfrage in vier Ländern durchgeführt. Bei der Fortführung des Projekts sollen insbesondere auch die Meinungen der RichterInnen mittels Befragungen einbezogen werden.

8 Ausblick

[Rz 26] Die Meetings der Permanent Study Group XVIII «Justice and Court Administration» sind auch dieses Jahr auf beträchtliches Interesse gestossen. Die Study Group wird daher nächstes Jahr an der EGPA Jahreskonferenz in Toulouse wiederum zusammentreffen werden. Sie soll weiterhin eine Diskussionsplattform für PraktikerInnen und WissenschaftlerInnen aus verschiedenen Disziplinen und Nationen bieten.

PETER BIERI, MLaw, RA (Kompetenzzentrum für Public Management / Institut für öffentliches Recht der Universität Bern).

LORENZO DE SANTIS, Doctorant (IDHEAP, Université de Lausanne).

Dieser Beitrag ist ein Ergebnis des Forschungsprojekts «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz» (<http://www.justizforschung.ch>), unterstützt durch den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF).