

Kann die Effizienz der Justiz gemessen werden?

– Versuch eines Vergleichs der europäischen Justizsysteme

Alan Uzelac

Übersicht

I. Einführung	42
II. Europäische Justizsysteme 2002.....	47
1. Die Tätigkeit der CEPEJ bei der Evaluierung der europäischen Justizsysteme.....	47
2. Planung zur Erforschung – Pilotstudie für die Evaluierung von Justizsystemen.....	48
3. Prämissen für eine Forschungstätigkeit	49
4. Einige Forschungsergebnisse.....	52
a) Investitionen in die Justiz – der Etat europäischer Justizsysteme.....	52
b) Angaben über bei Gerichten beschäftigte Personen: Richter und Gerichtspersonal	54
c) Angaben über die Gerichte	57
d) Angaben zur Belastung der Gerichte und zur Anzahl der Verfahren.....	58
e) Angaben zur Verfahrensdauer.....	59
III. Evaluierung der Evaluierung: über die Möglichkeiten einer komparativen Untersuchung der Effizienz der Justiz und ihre Zukunft	61
1. Erreichte Ziele der ersten Runde der Evaluierung der europäischen Justizsysteme.....	61
2. Methodologische Voraussetzungen für den Erfolg zukünftiger Evaluierungsrunden.....	65
3. Schlussfolgerung: Vergleich der Effizienz und Effektivität der europäischen Justizsysteme – Gegenwart und Zukunft.....	71

*Before adding more judges or more courts,
we should be sure we are making the best and fullest use of those we have.*

Pound, 1940

I. Einführung

Für Prozessualisten war die Effizienz noch nie ein populäres Thema. Die meisten Lehrbücher des Zivilprozessrechts widmen den weit umfangreichsten Teil ihres Inhalts der Qualität des gerichtlichen Verfahrens: der Art und Weise, wie die Gerichte es durchführen oder durchführen sollten, und zwar mit dem Ziel, alle prozessuale Garantien eines fairen Verfahrens zu verwirklichen, in dem der Tatbestand soweit wie möglich richtig festgestellt und auf ihn die Rechtsnormen adäquat angewandt werden. Nur nebenbei wird zwischen den Prozessmaximen auch das Prinzip der Effizienz¹⁾ erwähnt, das besagt, das Verfahren solle mit einem minimalen Aufwand an Leistung, Mitteln und Zeit durchgeführt werden. In der Prozessliteratur besteht kein Zweifel hinsichtlich der Frage, dass der Rechtsschutz Effektivität²⁾ benötigt; die Prozesstheorie hat sich jedoch bis heute nicht mit der Frage beschäftigt, nach welchen allgemeinen Kriterien man den Grad der Effektivität beziehungsweise der Effizienz eines bestimmten Rechtssystems definieren und bewerten könnte.³⁾

Bewerten heißt messen, und messen bedeutet das Ausweisen von Ergebnissen in Zahlen. Kann die Effizienz des Rechtsschutzes in Zahlen ausgedrückt werden? Die klassische Prozesstheorie stand einem solchen Standpunkt von jeher mit einer gewissen Reserve gegenüber, ja sogar mit ausgeprägter Abneigung. *Iudex non calculat* ist ein Rechtsspruchwort, das in weiterem Sinne die juristische Psychologie gut trifft, und dagegen sind auch diejenigen nicht geimpft, die sich mit der Prozesswissen-

¹⁾ Vgl. z.B. Grundsatz der Verfahrenskonzentration und Prozeßökonomie im österreichischen Recht, *Fasching*, Zivilprozeßrecht, 2. Aufl., Wien, 1990, S. 370-378; Beschleunigung und Konzentration des Verfahrens im deutschen Recht, *Rosenberg/Schwab/Gottwald*, Zivilprozeßrecht, 15. Aufl., München, 1993, S. 451-454; für den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit im kroatischen Recht, *Triva/Dika*, Gradansko parničo procesno pravo [Das zivile Streitverfahrensrecht], 7. Ausg., Zagreb, 2004, S. 144-147.

²⁾ Das Thema der Wirksamkeit des Rechtsschutzes war ein wichtiges Thema, das die Wissenschaftliche Vereinigung für Internationales Verfahrensrecht seit ihrer Gründung beschäftigt hat. Diesem Thema war der VII. Internationale Kongress über Streitverfahrensrecht in Würzburg 1983 gewidmet. – s. *Habscheid* (Herausg.), Effektiver Rechtsschutz und verfassungsmäßige Ordnung, Bielefeld, 1983.

³⁾ Die Streitverfahrenstheorie begegnet ständig Herausforderungen hinsichtlich der effektiven Durchsetzbarkeit von bürgerlichen Rechten und Pflichten. Einige Werke beschäftigen sich besonders in letzter Zeit mit der vergleichenden Darstellung der Probleme bei der Sicherstellung der Effizienz der Justiz, jedoch ohne sich zu bemühen, einen Vergleich auf der Grundlage von numerischen Indikatoren zu präsentieren. Cf. CLC, Beschleunigung des zivilgerichtlichen Verfahrens in Mittel- und Osteuropa, Wien, 2004; *C.H. van Rhee* (Herausg.), *The Law's Delay. Essays on Undue Delay in Civil Litigation*, Antwerp/Oxford/New York, 2004.

schaft beschäftigen. Charakteristisch ist das *Pathos*, mit dem so mancher die These vertritt, dass Regeln, die ein schnelles und kosteneffizientes Verfahren umzusetzen bemüht sind, die grundlegenden Werte des Prozesses gefährden.⁴⁾ Bestenfalls endet die Darbietung des Prinzips der Effizienz mit der Warnung, dass „die Prozessmaxime der Effizienz niemals solche Ausmaße annehmen dürfen, dass es die vernünftige Umsetzung der anderen wesentlichen Qualitäten und Ziele der justitiellen Aktivität gefährden können“.⁵⁾

Erst in den letzten zwanzig Jahren hat die Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Zusammenhang mit dem Verfahren innerhalb angemessener Frist nach Art. 6 der Europäischen Konvention einigermaßen den Blickwinkel hinsichtlich der Effizienz der Justiz gewechselt. Die Effizienz der Justiz ist zu einem politischen und fachlichen Problem geworden, insbesondere in den Ländern, gegen die eine große Anzahl von Urteilen gefällt wurde, in denen die Verletzung dieses Menschenrechts festgestellt wurde, wie in Italien, Kroatien oder Polen. Heute ist in den Mitgliedstaaten des Europarats das Recht auf einen Prozess innerhalb angemessener Frist (und auch weiter, das Recht auf eine effektive und rechtzeitige Umsetzung des geleisteten gerichtlichen Schutzes) zum Teil der etablierten Prozessrechte und -grundsätze geworden. In einer Hinsicht jedoch hat sich recht wenig geändert: obwohl das Recht auf einen Prozess in angemessener Frist in individuellen Fällen als wichtig betont wird, ist selten in der klassischen Prozessliteratur die Rede davon, was denn eine angemessene (oder besser: optimale) Frist für die Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens für einzelne Klassen von Rechtssachen wäre.⁶⁾ Noch seltener trifft man an, dass der aktuelle Zustand in einem Justizsystem (oder seinen einzelnen Bereichen) hinsichtlich des Erfolgs des Einsatzes der Mittel, über welches dieses System verfügt, oder des Erfolgsgrads bei der Durchsetzung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsschutz quantifiziert wird.

⁴⁾ S. z.B. für Kroatien *Triva/Dika*, 2004, § 179/8 (wo sie von dem „außerordentlich glatten Gelände“ besonderer Verfahrensregeln in Bagatellsachen sprechen).

⁵⁾ *Ibid.*, § 26/2.

⁶⁾ Meistens wird darauf hingewiesen, dass die „Angemessenheit der Frist für jeden Einzelfall zu bewerten ist, wobei alle Umstände zu berücksichtigen sind“, *Clayton/Tomlinson*, *Fair Trial Rights*, Oxford, 2001, S. 105. Dennoch ist eine beginnende Festsetzung von Standards zu konstatieren, weil individuelle Fälle einzelne Indikationen geben, z.B. über die (Nicht)Angemessenheit bestimmter Fristen in den einzelnen Falltypen. Z.B. ist es bei der Berücksichtigung des prinzipiellen Standpunkts, dass es keine im Voraus vorgeschriebenen Fristen gibt, möglich, eine Unter- und Obergrenze der „angemessenen Frist“ zu setzen, z.B. zwischen zwei Jahren (Mindestfrist, die in dringenden Fällen als angemessen gilt) und acht Jahren (maximale Frist, die in einem komplexen Fall angemessen wäre). Cf. *Harris/O'Boyle/Warbrick*, *Law of the European Convention on Human Rights*, London, 1995, S. 228-229. Für breitere Indikationen der Fristen nach den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs s. *Fabri/Langbroek*, *Delay in judicial proceedings: A preliminary inquiry into the relation between the demands of the reasonable time requirements of Article 6, 1 ECHR and their consequences for judges and judicial administration in the civil, criminal and administrative justice chains*, CEPEJ 2003(20), <http://www.coe.int/cepej>, str. 5; *Clayton/Tomlinson*, op. cit., S. 106-107.

Ein solcher Zustand entspricht immer weniger den Anforderungen, welche die Öffentlichkeit in vielen Ländern an das gerichtliche Verfahren stellt. Die These, dass die Justizsysteme vieler moderner Länder sich in einer Krise befinden, kann schwer umgestoßen werden⁷⁾. Ein Ausgangspunkt dieser Krise ist auch das wachsende Misstrauen, dass die Bürger den Institutionen der Justiz entgegenbringen. Die Ursache für dieses Misstrauen liegt nicht immer in der schlechten Qualität der Justiztätigkeit – öfter ist das sogar die Unfähigkeit der Justizsysteme, in einer angemessenen Frist (manchmal sogar in irgendeiner Frist) eine endgültige Antwort auf die Forderungen der Bürger zu geben, dass sie ihnen einen Rechtsschutz bieten.

Nimmt man das öffentliche Vertrauen in die Justiz als einen Indikator, können die Ergebnisse zum Nachdenken anregen – in manchen Ländern haben die Bürger kaum oder gar kein Vertrauen zu ihren Gerichten.⁸⁾ Entsprechen diese Umfragen über die öffentliche Zufriedenheit mit dem Justizsystem dem wirklichen Stand der Dinge? Auch hier stößt man auf Paradoxa. Zunächst einmal kann das Urteil der Öffentlichkeit im Hinblick auf die Tätigkeit der Gerichte radikal von dem abweichen, wie die Gerichte selbst ihre Tätigkeit bewerten.⁹⁾ Aus manchen Indizien kann man schließen, dass die Gerichte öfters den Standpunkt vertreten, dass die Medien das schlechte Bild der Justiz bei den Bürgern widerspiegeln, ja sogar schaffen, während die Gerichte selbst ihre Arbeit hochwertig, gewissenhaft, ordentlich und wirksam bis zu jenem Maße erledigen, wie das der Mangel an Mitteln und Personal zulässt.

Wo steckt die Wahrheit in diesen Thesen? Wie ist die Rechtfertigung solch pauschaler und subjektiver Bewertungen des aktuellen Zustands der Justiz einzuschätzen? Wie ist die Richtigkeit der Maßnahmen zu bewerten, die von der Regierung, der Gesetzgebung und den Gerichten selbst ergriffen werden, um den Zustand zu ver-

⁷⁾ S. z.B. die Arbeiten über den Zugang zu nationalen Gerichten, Kosten und Verfahrensdauer, die zusammengestellt sind unter dem charakteristischen Titel in: *Zuckerman, A.A., Civil Justice in Crisis*, Oxford, 1999. Siehe auch *Chiarloni, A Comparative Perspective on the Crisis of Civil Justice and on its Possible Remedies, Procedural Law on the Threshold of a New Millennium*, Wien, 2002, S. 149-162.

⁸⁾ So zeigen z.B. einige in Kroatien durchgeführte Umfragen, dass die Gerichte unter den am wenigsten geschätzten öffentlichen Institutionen sind – sogar die Institution darstellt, in welche die Bürger am wenigstens Vertrauen haben. In einer Untersuchung im Jahr 2002 standen die Gerichte ganz unten auf der Skala des öffentlichen Vertrauens: es hat sich herausgestellt, dass die Bürger über drei mal mehr die Kirche oder das private Unternehmertum schätzen als die Justiz, und im Verhältnis zu den Gerichten haben sie doppelt so viel Vertrauen zur Universität, zum Staatspräsidenten oder zu den Streitkräften. S. Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) *Regional Survey of Public Agenda*, 2002, <http://archive.idea.int/balkans>. In einer anderen Umfrage, in der die Bürger auf die Frage geantwortet haben, in welchen Institutionen sie die Korruption als erstes ausrotten würden, haben die meisten die Justiz und das Gesundheitswesen angeführt. *Transparency International Report. V. Kregar, Corruption in Judiciary*, in: Lalić (Herausg.), *Croatian Judiciary: Lessons and Perspectives*, Zagreb, 2002, pp. 323-350.

⁹⁾ Auch hier führe ich ein Beispiel aus Kroatien an: während die angeführten Umfragen (s. vorherige Notiz) einen hohen Grad an öffentlicher Unzufriedenheit indizieren, spiegeln die Erklärungen und Reaktionen aus den Spitzen der Justiz einen hohen Grad an Selbstzufriedenheit wider.

bessern? Die Anforderungen wissenschaftlicher Objektivität würden eine detaillierte empirische Analyse erfordern, die auf der Grundlage begründeter methodologischer Voraussetzungen durchzuführen wäre. Kurz, eine objektive Analyse müsste zu einem guten Teil quantitativ sein, durchgeführt auf der Grundlage zuverlässiger Indikatoren, genauso wie auch andere soziale Erscheinungen analysiert werden.

Ist aber im Wirkungskreis der Justiz eine solche Analyse eigentlich möglich, und hat sie überhaupt Sinn? Um die Effizienz von Justizsystemen zu bewerten, ist ein Maßstab erforderlich – ein *tertium comparationis*. Justizsysteme können nur mit Justizsystemen verglichen werden – demnach verweist eine Bewertung auf eine Vergleichsstudie der Wirkungsweise der Justiz in verschiedenen Staaten. Sind jedoch nationale Justizsysteme vergleichbar? Der Aufbau der Justiz, die Prozessvorschriften, bis hin zur Prozesskultur (und vielleicht auch die Erwartungen der Öffentlichkeit) unterscheiden sich von Land zu Land manchmal sehr, manchmal bis zu dem Maße, dass es legitim ist, sich zu fragen, ob es überhaupt feste gemeinsame Vergleichspunkte gibt.¹⁰⁾

Sogar im europäischen Integrationsprozess waren die nationalen Justizen bisher Bastionen, die allen Integrations- und Harmonisierungstendenzen getrotzt haben. Die Idee eines Europas als Territorium der Gerechtigkeit, Freiheit und Sicherheit (*justice, liberty and security*) hat bisher zu keinen wesentlicheren Veränderungen im allgemeinen Aufbau der Justiz und der Justizbehörden geführt, nicht einmal zu größeren Änderungen in der Wirkweise der Strukturen der nationalen Justizwesen. Dennoch wurde die Aufgabe auf die Tagesordnung gesetzt, dass wenigstens auf irgendeine Weise der Wunsch, dass die Bürger in der Europäischen Union denselben oder wenigstens einen ähnlichen Grad an Effizienz des Rechtsschutzes genießen, respektiert wird. Im Prozess der allmählichen Erweiterung der Europäischen Union ist dazu die Möglichkeit der Kandidatenstaaten, einen wirksamen Rechtsschutz zu gewährleisten, bis zu dem Maße relevant geworden, dass sie eines der wichtigsten Elemente der Bedingungen für den Erfolg dieses Prozesses darstellt.¹¹⁾ Sowohl das eine als auch das andere erfordert, dass auf eine möglichst objektive Weise die Effizienz

¹⁰⁾ Gemäß einiger Analysen sind die Glaubwürdigkeit heutiger statistischer und anderer empirischer Analysen und ihre Verwendbarkeit für die Probleme einer Rechtsreform nicht groß, in erster Linie deswegen, weil sie nicht auf hochwertigen Daten und einer Methodologie beruhen. Dazu schreibt Davis „...as it turns out, many of the variables that are commonly used to measure respect for the rule of law, enforcement of property rights and contracts do not capture information capable of shedding light upon the potential impact of purely legal reforms.“ Davis, What Can the Rule of Law Variable Tell Us About Rule of Law Reforms? (2004). NYU Law and Economics Research Paper No. 04-026. <http://ssrn.com/abstract=595142>.

¹¹⁾ So ist z.B. für Kroatien die Effizienz der Justiz eine der drei Hauptbedingungen im Annäherungsprozess. Die Themen der Effizienz der Justiz und der Wirksamkeit des Rechtsschutzes nehmen eine vorrangige Stellung im Avis der Europäischen Kommission ein, die anlässlich des Antrags Kroatiens auf eine Mitgliedschaft in der EU erteilt wurde. Vgl. Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union, COM(2004) 257 final vom 27. April 2004, S. 16, 19, 26-27, 66, 81, 93, 101, 108.

des Rechtsschutzes gemessen wird, der den Bürgern im einzelnen Staat geboten wird, aber auch allen anderen unter ihrer Jurisdiktion.

Vergleichende Untersuchungen von Justizsystemen gab es auch in der Vergangenheit. Wichtige Schritte wurden in den Untersuchungen der Weltbank gemacht, die darum bemüht war, weltweit Indexe für Rechts- und Justizreformen zu schaffen (*Worldwide Legal and Judicial Indicators*).¹²⁾ Die Hauptaufgaben der Untersuchungen der Weltbank waren, dass auf globaler Ebene eine objektive vergleichende Analyse und Diagnose von Rechts- und Justizsystemen gefördert und erleichtert wird, sowie, dass eine umfassende Diskussion über die Entwicklung des Rechts- und Justizsektors sichergestellt wird. Diese Untersuchung als auch die vollkommen unterschiedlichen Forschungen des Netzes der europäischen Universitäten¹³⁾ haben jedoch bisher keine ausreichend breite Basis für allgemeine Schlussfolgerungen liefern können, zumal sie eine beschränkte Anzahl von Ländern und Indikatoren umfassten. Erst neuere Forschungen, die im Rahmen der Tätigkeit der beim Europarat angesiedelten Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ)¹⁴⁾ durchgeführt wurden, hat den Raum für weiter greifende Schlussfolgerungen öffnen können. Daher werden wir hier dieses Forschungsprojekt, seine methodologischen Voraussetzungen, einige seiner wichtigsten Ergebnisse sowie die sich daraus ergebenden Fragen kurz vorstellen.

¹²⁾ Siehe WB Legal and Judicial Reform Index, <http://www4.worldbank.org/legal/leglr/>. Andere interessante Versuche für eine analytische Darstellung der Schwierigkeiten, die eine unangemessene juristische Regelung und Praxis vor Investoren stellen, schließen Publikationen über private Institutionen der Marktwirtschaft ein. Vgl. Doing Business 2004: Understanding Regulations, <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness>.

¹³⁾ Siehe IRSIG-CNR, European database of judicial systems, Bologna, 2000.

¹⁴⁾ Die CEPEJ wurde am 18. September 2002 als permanentes Organ des Europarats gegründet und besteht aus Experten aus 46 Mitgliedsstaaten. Ihre Hauptaufgaben sind: die komparative Analyse der Ergebnisse verschiedener Justizsysteme; die Erstellung gemeinsamer statistischer Kriterien und anderer Evaluierungsmittel; die Analyse problematischer Bereiche, in denen die Situation verbessert werden muss, sowie die Definition konkreter Mittel zur Verbesserung der Evaluierung und der Funktionsfähigkeit der Mitgliedsländer des Europarats. Der Wirkungsbereich der CEPEJ erstreckt sich sowohl auf die zivilrechtliche als auch auf die Verwaltungs- und die Strafrecht. Die CEPEJ ist bemüht, sich bei ihrer Tätigkeit mit den Nutznießern von Justizsystemen zu verbinden: den Bürgern und den nicht-staatlichen Organisationen. Sie arbeitet auch mit vielen internationalen Organisationen und Vereinigungen zusammen, die einzelne juristische Berufe umfassen (Richter, Staatsanwälte, Rechtsanwälte, Rechtspfleger, Gerichtsvollstrecker u.ä.). Vgl. *Albers*, The role of the CEPEJ in promoting the efficiency of justice, in: *Implementation of Human Rights: The Efficiency of Justice in the Council of Europe and its Member States*, Leiden, 2004, S. 51-56; s. auch <http://www.coe.int/cepej> (Präsentation).

II. Europäische Justizsysteme 2002

1. Die Tätigkeit der CEPEJ bei der Evaluierung der europäischen Justizsysteme

Ein umfassender Bericht mit vergleichenden Daten über den Zustand der europäischen Justizsysteme wurde im Dezember 2004 angenommen und veröffentlicht, nachdem er dem Ministerrat des Europarats am 19. Januar 2005 vorgestellt worden war. Dieser Bericht gilt als bisher bedeutendstes Ergebnis der Tätigkeit der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ). Die Kommission hat fast seit ihrer Gründung Anfang 2003, also nahezu zwei Jahre, daran gearbeitet.

Der Bericht „Europäische Justizsysteme 2002“¹⁵⁾ (im weiteren Verlauf: CEPEJ Bericht) ist ein großer Erfolg, insbesondere im Hinblick auf seinen Umfang. Es wurden Daten aus 42 Staaten gesammelt, und es wurden 40 Länder des Europarats bearbeitet. Die gesammelten Daten umfassen Antworten auf 108 Fragen, die in einem Fragebogen gestellt wurden, der an nationale Experten verteilt wurde. Da an diesem Unterfangen nur eine geringe Anzahl an Mitgliedsländern des Europarats nicht beteiligt war¹⁶⁾, kann man behaupten, dass die gesammelten Daten den Zustand in dieser internationalen Organisation, die derzeit 46 Staaten und um die 800 Millionen Menschen umfasst, vollständig widerspiegeln. Bei der Beschaffung der Daten haben Personen aus Justizministerien, Justizinstitutionen und von Universitäten mitgewirkt. Deswegen wird in der Einführung des Berichts zu Recht darauf hingewiesen, dass „das erste Mal in Europa ein Bericht dieser Art erstellt wurde“¹⁷⁾.

Die Erforschung der europäischen Justizsysteme war eine besondere Priorität bei der Tätigkeit der CEPEJ. Die CEPEJ selbst wurde 2003 mit der Hauptaufgabe gegründet, die Implementierung der europäischen Standards im Bereich der Justiz sicherzustellen, indem sie die Ergebnisse der Tätigkeit der verschiedenen Justizsysteme analysieren sollte, und zwar zum Zweck der Festlegung konkreter Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der nationalen Justiz.¹⁸⁾ Unter anderem ist

¹⁵⁾ European Judicial Systems 2002. Facts and figures on the basis of a survey conducted in 40 Council of Europe Member States, CEPEJ (2004)30, <http://www.coe.int/cepej>.

¹⁶⁾ Von den Staaten des Europarats fehlen die Angaben für Albanien, Bosnien und Herzegowina, Zypern, Luxemburg, Monaco und San Marino. Nachträglich sind auch die Antworten von Zypern und Luxemburg eingegangen, die jedoch nicht mehr in den Bericht aufgenommen werden konnten, so dass diese gesondert veröffentlicht wurden. Für Serbien und Montenegro sind nur die Daten für Serbien eingegangen. Die Daten für die Schweiz wurden aufgrund der Antworten bewertet, die aus 10 bis 20 bis 26 Schweizer Kantonen vorgelegt wurden. Von den übrigen europäischen Staaten wurde Weißrussland nicht eingeschlossen, das zum jetzigen Zeitpunkt nicht Mitglied des Europarats ist.

¹⁷⁾ CEPEJ Report, S. 4.

¹⁸⁾ „... analysing the results achieved by the different judicial systems, facilitating the implementation of the international legal instruments concerning efficiency and fairness of justice and defining concrete means to improve the functioning of the judicial systems in Europe“. Resolution über die Gründung der CEPEJ, Res (2002) 12, Präambel.

es auch die Aufgabe der CEPEJ, dass sie durch die Entwicklung quantitativer und qualitativer Indikatoren Maßnahmen und Mittel zur Evaluierung der Wirkungsweise der Justiz festlegt.¹⁹⁾ Daher wurde dieser Aufgabe besondere Bedeutung zugemessen. Im Arbeitsplan der CEPEJ waren in den ersten zwei Jahren die Erstellung eines Fragebogens und die Bearbeitung der gesammelten Daten Gegenstand der Tätigkeit der Plenarsitzungen, der Arbeitsgruppen als auch der engeren Expertengruppen. An der Sammlung von Daten war ein Netz von nationalen Korrespondenten beteiligt, die mit den Experten – den Mitgliedern der CEPEJ aus ihren Ländern zusammengearbeitet haben. Schließlich wurde das Forschungszentrum des niederländischen Justizministeriums (WODC) für die abschließende Datenbearbeitung und die Erstellung eines Entwurfs des Berichts beauftragt, und der Hauptteil des Berichtsentwurfs wurde von Ronald Eshuis, einem Forscher dieses Zentrums, erstellt. Die endgültige Redaktion des Berichts erfolgte durch eine Arbeitsgruppe, an der Experten aus acht Ländern des Europarats mitgewirkt haben.²⁰⁾

2. Planung zur Erforschung – Pilotstudie für die Evaluierung von Justizsystemen

Die in diese Forschung einbezogenen Daten wurde auf der Grundlage des Fragebogens gesammelt, den die CEPEJ im ersten Jahr ihrer Tätigkeit entwickelt hat, und der „Pilotschema für die Evaluierung von Justizsystemen“ genannt wird. In seiner endgültigen Form umfasste dieser Fragebogen 108 Fragen, die in 10 Gruppen eingeteilt waren. Diese Gruppen bezogen sich auf:

- allgemeine Informationen über den Staat;
- Daten, die sich auf die Erleichterung des Zugangs zur Justiz beziehen (Rechtshilfe; Systeme zur Informierung über Vorschriften und gerichtliche Entscheidungen; Systeme zur Messung der Zufriedenheit mit dem Zustand der Leistungen, die von der Justiz erbracht werden; Systeme zur Bearbeitung von Beschwerden der Nutznießer);
- Angaben über die Funktionsfähigkeit des Justizsystems (Anzahl und Art der Gerichte, Haushaltsmittel, die in der Justiz eingesetzt werden, und Finanzverwaltung in der Justiz);
- Angaben über die Anzahl einzelner Arten von Rechtssachen;
- Daten zum Einsatz elektronischer Datenverarbeitung an Gerichten;

¹⁹⁾ Res(2002)12, Art. 3.a.

²⁰⁾ Die Arbeitsgruppe, die mit der Revision und Redaktion der Berichte beschäftigt war, war zusammengesetzt aus: Pim Albers (Niederlande), Hazel Genn (Großbritannien), Beata Gruszczynska (Polen), Jean-Paul Jean (Frankreich), Jon Johnsen (Norwegen), Mario Remus und Fausto de Santis (Italien), Ion Popa (Rumänien) und Alan Uzelac (Kroatien). Es haben auch Beobachter der Weltbank und der Europäischen Kommission mitgewirkt.

- Daten zur Dauer einzelner Verfahrensarten;
- Angaben über Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte;
- Angaben zur Anwendung alternativer Methoden der Streitbeilegung (Mediation, Schlichtung u.ä.);
- Daten zur Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen.

Obwohl sich die Arbeitsgruppe lange und intensiv mit der Anfertigung des Fragebogens beschäftigt hat²¹⁾, herrschte der Eindruck vor, dass es sich lediglich um ein Versuchsprojekt handelte und dass man erst nach dem Eingang der Antworten und ihrer Bearbeitung endgültig über den Nutzen und die Angemessenheit einzelner Fragen wird entscheiden können. Daher hat auch das Schema selbst die Bezeichnung einer „Pilotstudie“ erhalten. Die Hypothese, dass das Schema in Zukunft wesentlichen Änderungen unterliegen sowie zu ergänzen und umzuarbeiten sein wird, hat sich bestätigt: bei der Bearbeitung der eingegangenen Antworten hat sich gezeigt, dass viele Fragen sich als unzureichend präzise erwiesen haben. Auf einige Fragen konnte man gar keine nützlichen Antworten bekommen. Aus diesem Grund hat die CEPEJ auf ihrer Plenarsitzung im Dezember 2004 entschieden, dass vor der Durchführung einer neuen Runde der Untersuchung eine Revision des Pilotschemas der Evaluierung vorzunehmen ist. Trotz dieser Probleme waren die meisten Antworten brauchbar und konnten in den Bericht aufgenommen werden.

3. Prämissen für eine Forschungstätigkeit

Obwohl die Forschungsdaten im Laufe des Jahres 2004 gesammelt wurden, wurde als Bezugsjahr für die Untersuchung das Jahr 2002 genommen. Der Grund für diesen Beschluss lag darin, dass es möglichst vielen Staaten ermöglicht werden sollte, auf die Fragen für das Bezugsjahr zu antworten. Bei der Erstellung des Fragebogens wollte man sich auf 100 Fragen beschränken, wegen der Möglichkeit ihrer Beantwortung, aber auch deswegen, damit so viele Länder wie möglich diese Fragen beantworten können. Eine Ausnahme bildeten nur einige Fragen, für die die Arbeitsgruppe von Anfang an wusste, dass nicht alle Länder in der Lage sein würden, sie zu beantworten, weil keine Daten zu diesen Fragen gesammelt werden. Aber auch solche Fragen galten als nützlich, zumindest in dem Sinne, dass diese Länder in den Fällen, in denen sie derzeit keine Antwort zu geben in der Lage sind, ein Motiv finden werden, um die Art und Weise, wie Statistiken geführt und Daten gesammelt werden, in Zukunft zu ändern.

²¹⁾ Die angeführte Arbeitsgruppe – CEPEJ(GT1) – besteht aus 6 Mitgliedern aus verschiedenen Staaten. Sie trat mehrmals zusammen, und vor der Annahme des Schemas hat sie die Fragen an den nationalen Systemen ihrer Herkunftsländer getestet. Dem Fragebogen wurden Erläuterungen zu den einzelnen Fragen beigelegt (Explanatory Note). Im Verlauf der Untersuchung hat sich gezeigt, dass trotzdem viele Themen und Fragen offen stehen, die einer Erläuterung bedürfen, und dass die Erfordernis besteht, einzelne Begriffe detaillierter und präziser zu definieren.

Das Hauptziel der Untersuchung bestand nicht darin, sich auf das Messen der Effizienz der Justiz im engeren Sinne zu beschränken. Im engeren Sinne würde sich die Effizienz auf die Fähigkeit beziehen, eine möglichst große Anzahl an Entscheidungen zu produzieren; auf die Prozessierung einer möglichst großen Anzahl an Rechts-sachen; auf den Abschluss von Verfahren binnen kürzester Fristen; oder aber auf einen möglichst geringen Kostenaufwand bei der Tätigkeit der Justiz. Eine Einschränkung auf diese Faktoren kann ohne Berücksichtigung der Qualität und der Effizienz der Tätigkeit der Justiz, sowie der Zufriedenheit der Gesellschaft mit der Tätigkeit der Justiz, ihre Hauptaufgabe zur Gänze verfehlen – nämlich die Sicherstellung einer Justiz, die auf die bestmögliche Art und Weise die Interessen ihrer Bürger zufrieden stellt. Die Justiz kann Millionen von Rechtssachen lösen und dennoch ineffizient sein; Tausende ergangener Entscheidungen, auch wenn sie nicht falsch sind, können statistisch ein Erfolg sein, sie müssen aber trotzdem nicht den Zweck der Justiz erreichen; Verfahren können kurz dauern, aber wenn das Ergebnis nicht von entsprechender Qualität ist, kann es eine noch ausgeprägtere Unzufriedenheit hervorrufen; der Preis für die Tätigkeit der Justiz kann gering sein, aber das Ergebnis dennoch katastrophale Auswirkungen haben.

Bei der Gestaltung der Fragen wurde darum wo immer man konnte das Augenmerk auch auf jene Elemente gelenkt, die als Indikator für die Qualität der Tätigkeit und Effizienz des Rechtsschutzes dienen konnten. Sicherlich können solche Indikatoren viel schwerer quantifiziert werden, und damit wird auch die Möglichkeit eines Vergleichs verringert. Es war von Anfang an klar, dass auch bei sog. „einfachen“ Indikatoren – wie z.B. Angaben über die Anzahl der Richter und Rechtsanwälte – ihre Definition, ihr Sammeln und ihr Vergleich nicht einfach sein würde.²³⁾ Zusätzliche Schwierigkeiten erwartete man auch aufgrund der Tatsache, dass Justizsysteme sich dynamisch fortentwickeln, so dass die Daten für das Jahr 2002 für manche Staaten nicht mehr repräsentativ sein würden, wenn der Bericht vor der Öffentlichkeit erscheint.

Auch dann, wenn es möglich ist, gewisse Daten zu beschaffen, solange sie aktuell sind, kann ein Vergleich manchmal infolge mehrerer Faktoren erschwert sein. Einige Faktoren sind von allgemeiner Natur, so wie die Unterschiede in der Größe, Konfiguration und wirtschaftlichen Kraft der einzelnen Länder. Zum Beispiel können die für große Länder repräsentativen Indikatoren vollkommen falsch sein, wenn sie auf sehr kleine Länder angewandt werden. Andere Gründe sind von institutioneller Natur und bestehen in der Differenz hinsichtlich des Arbeitsumfangs und der sozialen Funktionen, welche die Gerichte und die Richter ausüben. Zum Beispiel ist es die Hauptaktivität aller Gerichte, Urteile zu fällen. Wenn aber in einem Land die Gerichte und Richter zudem noch eine Reihe anderer Aufgaben erfüllen, sie z.B. Register führen, die gesetzmäßige Durchführung von Wahlen auf staatlicher und regio-

²³⁾ *Albers, P.*, Evaluating judicial systems: 'A balance between variety and generalisation', CEPEJ(2003)12, S. 2.

naler Ebene überwachen oder die Zwangsvollstreckung ihrer Entscheidungen durchführen, wäre es logisch zu erwarten, dass die Anzahl der Gerichte und Richter größer sein wird, so dass einige Kriterien nicht in gleicher Weise auf diese Länder angewandt werden können.

Letztendlich können auch auf der grundlegendsten Ebene beim Vergleich Probleme entstehen: wenn man einen Vergleich der europäischen Justizsysteme versucht, kann man sich bei manchen Ländern zu Recht die Frage stellen, was man unter dem Begriff „Justizsystem“ versteht. Diese Frage stellt sich bei komplizierten Staaten, in denen sich die Justizsysteme derart unterscheiden, dass man sie nur schwer als Teil einer Einheit betrachten kann. Auf diese Schwierigkeit stößt man z.B. in Großbritannien, wo die Justizsysteme von England und Wales, von Schottland und Nordirland sich in hohem Maße unterscheiden; ein ähnliches Problem besteht auch bei Serbien und Montenegro, und in gewissem Maße taucht es auch als relevante Frage für einige föderalen Staaten auf, bei denen es große Unterschiede in den Daten für einzelne föderale Einheiten gibt, z.B. der Russischen Föderation.

Obwohl die CEPEJ bereits in der Phase der Erstellung des Evaluierungsfragebogens alle diese potentiellen Probleme eingesehen hat, wurde das Forschungsprojekt dennoch mit gemäßigttem Optimismus durchgeführt. In der Pilotphase wurden die meisten Fragen pragmatisch beantwortet, von Fall zu Fall. Probleme, die nachträglich auftraten, wurden im Verlauf der Auswertung gelöst, in Kontakten mit den nationalen Korrespondenten, auf den Besprechungen der Arbeitsgruppen, sogar auf den Plenarsitzungen der Kommission. Die Hypothese war nämlich von Anfang an, dass man erst nachdem man über Rückmeldungen verfügen wird, wenn die Ergebnisse der Untersuchung veröffentlicht und diskutiert sein werden, eine Revision des Fragebogens wird vornehmen und in der folgenden Runde das Evaluierungsschema wird ergänzen, vervollkommen und korrigieren können.

Eine andere wichtige methodologische Voraussetzung, die hieraus hervorgeht, war, dass die Untersuchung auf keinem vorgegebenen Evaluierungsnetz aufbaute. Wie in der Einleitung angeführt, war das Forschungsprojekt nicht *value-free* (wertfrei, wertneutral), weil es auf gemeinsamen Werten fußt, welche vom Europarat akzeptiert sind, und die ausgedrückt werden in den verabschiedeten Resolutionen und Empfehlungen auf dem Feld der Effizienz der Justiz.²³⁾ Es wurde jedoch als Untersuchung durchgeführt, die man als *theory-free* bezeichnen kann, also als Untersuchung, bei der Daten aus einer Reihe von Gebieten gesammelt werden, die jedoch nicht auf vorgegebenen Evaluierungsanalysen beruht.²⁴⁾

Gerade deswegen sind die Forschungsergebnisse auch für eine weitere Bearbeitung und Analyse bestimmt, sowohl durch staatliche Institutionen (Gerichten, Justiz-

²³⁾ Die Liste der relevanten Akte des Europarats umfasst derzeit 23 Resolutionen und Empfehlungen, die man finden kann unter <http://www.coe.int/cepej> (Dokumente).

²⁴⁾ EJS 2002, S. 8.

ministerien usw.), als auch durch Forschungszentren, Universitäten oder nicht-staatliche Organisationen. Damit zur weiteren Bearbeitung so viele Originaldaten wie möglich zur Verfügung stehen, wurden auf den Internet-Seiten der CEPEJ alle Antworten veröffentlicht, die von den nationalen Korrespondenten auf die gestellten Fragen beschafft wurden. Darunter befinden sich zahlreiche deskriptive Antworten und Kommentare, die im veröffentlichten Bericht meistens nicht bearbeitet werden konnten, die jedoch für das Verständnis einzelner quantitativer Daten sehr nützlich sind.

4. Einige Forschungsergebnisse

Trotz aller eingangs angesprochenen Einschränkungen liefert der Bericht über den Zustand der europäischen Justizsysteme bereits in dieser Form ein interessantes Bild. Wie schon erwähnt haben die methodologischen Forschungsvoraussetzungen weder ein Messen der Effizienz noch eine Rangordnung der Justizsysteme gemäß dem Grad ihrer Wirksamkeit und der Qualität der Ergebnisse vorgesehen. Deswegen kann im Sinne des Titels dieses Textes in strengem Sinne nicht behauptet werden, dass dieser komparative Forschungsversuch eine „Effizienzmessung“ darstellt. Was diese Untersuchung aber auf jeden Fall bietet, ist eine Vergleichsmöglichkeit zwischen den für die Bewertung der Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit des Systems relevanten grundlegenden Indikatoren, die nach der Größe des analytischen Netzes in die Umstände einbezogen werden.

Wie jedes andere gesellschaftliche Subsystem kann auch die Justiz mit einer einfachen *Input-Output*-Analyse untersucht werden. Auf der grundlegenden Ebene könnte man die Effizienz der Justiz als Verhältnis zwischen dem definiert, was in die Justiz investiert wird, und der Ergebnissen, die das Justizsystem erzielt.²⁵⁾ Daher wurden auch in dieser Untersuchung unter anderem Angaben über die Investitionen in das Justizsystem, über das Personal sowie über die Arbeitsergebnisse gesammelt, die durch die Verfahren bestimmt wurden, welche von der Justiz prozessiert werden, und den Parametern (Dauer, Erfolg) dieser Verfahren. Zunächst werden einige Ergebnisse gerade in diesen drei Bereichen präsentiert (Investitionen in die Justiz, Personal in der Justiz, Arbeitsergebnisse) und auf dieser Grundlage einige Hypothesen aufgestellt, die sich auf die grundlegende Frage dieser Arbeit beziehen, d.h. die Frage der Messbarkeit der Effizienz der Justiz.

a) Investitionen in die Justiz – der Etat europäischer Justizsysteme

Die Präsentation der Daten im Bericht beginnt mit einer Darstellung, die sich auf die Finanzierung der Justizsysteme bezieht. Im Fragebogen wurde von den Staaten

²⁵⁾ Cf. eine ähnliche Definition bei Haas, Die Stellung des Richters – aktuelle Entwicklungen, in Gilles (Hrsg.), Prozeßrecht an der Jahrtausendwende, Baden-Baden, 1999, S. 57 „Ergebnis eines Werturteils über das Verhältnis von Mittel und Zweck“.

EFFIZIENZ DER JUSTIZ IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH

gefordert, dass sie den Haushalt der Justizministerien und der Gerichte ausweisen, und bestimmen, wer für seine Zusammensetzung zuständig ist. Auf der Seite der Ausgaben war auch das Budget für Rechtshilfe auszuweisen. Die Haushaltsmittel für Gerichte und Rechtshilfe wurden im Bericht im Verhältnis zur Bevölkerungszahl aufgezeigt, um die Investitionen in die nationale Justiz proportional darzustellen.

Wie zu erwarten war, ist an den Ergebnissen abzulesen, dass sich der Investitionsumfang in die Justiz von Land zu Land unterscheidet. Die ausgewiesenen Differenzen für den Haushalt der Gerichte waren größer als erwartet: von 103 € pro Einwohner in der Schweiz²⁶⁾ bis 0,6 € (60 Cent) pro Einwohner im Aserbaidschan. Außer diesen Extremen ist das Spektrum außergewöhnlich breit und ziemlich gleichmäßig nach einzelnen Wertkategorien verteilt. Die nachstehende Tabelle zeigt die Ergebnisse etwas anders verteilt, und gruppiert die Staaten nach den ausgewiesenen Daten für den gesamten Haushalt aller Gerichte.

Haushalt der Gerichte (€ pro Einwohner):

bis 1	1 bis 10	10 bis 20	20 bis 30	30 bis 40	40 bis 50	50 bis 60	60 bis 70	> 70
Aserbaidshan	Ukraine	Slowakei	Serbien	Kroatien	Niederlande	Slowenien	Belgien	Schweiz
Moldawien	Bulgarien	Nordirland (UK)	(SCG)	Island	Finnland	Deutschland	Österreich	Liechtenstein
Grusien	Türkei	Estland	Tschechien	Norwegen	Schweden	Italien		
Armenien	Russland	England	Irland		Portugal	Andorra		
	Rumänien	und	Spanien					
	Lettland	Wales	Malta					
	Mazedonien	(UK)	Ungarn					
	Litauen	Polen	Frankreich					
			Dänemark					

Was die Ausgaben für Rechtshilfe angeht, so hat sich herausgestellt, dass viele Staaten Schwierigkeiten bei ihrer Bestimmung haben, wahrscheinlich wegen der unterschiedlichen Finanzierungsquellen für diesen Zweck und der Tatsache, dass diese Mittel nicht getrennt vom gerichtlichen Haushalt ausgewiesen werden. Eine Ausnahme bildet Großbritannien, wo der Haushalt für Rechtshilfe das Budget der Gerichte sogar um das Dreifache übertrifft.²⁷⁾ Bedeutendere Ausgaben für Rechtshilfe (mehr als 20% im Verhältnis zum Haushalt aller Gerichte) haben sieben Länder, hauptsächlich in Skandinavien²⁸⁾, und zwischen 10 und 20% werden in Deutschland,

²⁶⁾ Die Angabe von 224 € für Liechtenstein ist wegen der Größe des Staats nicht repräsentativ.

²⁷⁾ Laut dem Bericht aus England und Wales betrug der Haushalt für Rechtshilfe im Jahr 2002/2003 insgesamt 2,8 Milliarden Euro, während der Haushalt für die Gerichte 879 Millionen Euro betrug. Siehe Bericht England/Wales, Fragen 4 und 28. Auch in Nordirland übersteigen die Haushaltsausgaben für die Rechtshilfe den Haushalt der Gerichte.

²⁸⁾ Liechtenstein, Finnland, Dänemark, Schweden, Niederlande, Norwegen und Irland.

Frankreich und Island abgezweigt. Die insgesamt für die Justiz (Gerichte und Rechtshilfe) aufgebrauchten Mittel weisen daher, mit einigen Ausnahmen, kein wesentlich anderes Bild auf als das in der obigen Tabelle dargestellte.

Die drastischen Unterschiede in den Budgets der Gerichte sind größtenteils durch die unterschiedliche Wirtschaftskraft einzelner Länder zu erklären. Stellt man einen Bezug zwischen den öffentlichen Ausgaben für die Justiz und den nationalen Haushalten und dem Einkommen der Bürger her, erhält man ein etwas gleichmäßigeres Bild – die meisten Länder wenden für ihr Gerichtswesen zwischen 0,5 % und 1,5 % Gesamthaushalts²⁹⁾ auf, beziehungsweise zwischen 0,1% und 0,3% des durchschnittlichen Bruttoeinkommens in einem Land.³⁰⁾

Im Pilotfragebogen war der Begriff des gerichtlichen Haushalts nicht streng definiert, so dass in dieser Sicht auch Unterschiede möglich sind.³¹⁾ Es ist jedoch unumstritten, dass der Großteil dieser Kosten auf die Gehälter des Personals entfällt (Richter und andere Gerichtsbeamte), und nur ein geringer Teil entfällt auf die Instandhaltung der Gerichtsgebäude und auf sonstige Betriebskosten der Gerichte. Daher können Investitionen in die Justiz direkt mit Investitionen in Personal in Verbindung gebracht werden, die in ihr beschäftigt sind.

b) Angaben über bei Gerichten beschäftigte Personen: Richter und Gerichtspersonal

In der Untersuchung der europäischen Justizsysteme hat man auch versucht, einige grundlegenden Daten über den Stand des Personals in den nationalen Justizsystemen zu ermitteln. Unter anderem wurden Daten über die Anzahl an Richtern und Gerichtspersonal gesammelt, über ihre Rekrutierung, ihre Ausbildung und ihre Gehälter.

Angaben zum Personalstand in Gerichten zeigen, dass die Anzahl der Richter auf jeweils 100.000 Einwohner sich zwischen 3 (Irland) und 41 (Kroatien) bewegt. Nach der Anzahl der Richter könnte man die Staaten etwa in vier Kategorien gruppieren:

²⁹⁾ S. CEPEJ Report, S. 16.

³⁰⁾ *ibid.*, S. 17. Die größten Ausgaben (über 0,3%) haben Österreich, Kroatien, Tschechien, Liechtenstein, Slowenien, Ungarn, Portugal und Serbien.

³¹⁾ *ibid.*, S. 14.

EFFIZIENZ DER JUSTIZ IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH

Anzahl der Richter pro 100.000 Einwohner (gerundet):

< 10	10 bis 20	20 bis 30	> 30
Irland (3)	Spanien (10)	Polen (20,5)	Mazedonien (32)
Großbritannien (4)	Frankreich (10)	Österreich (21,5)	Griechenland (33,5)
Aserbaidshan (4)	Niederlande (11)	Slowakei (23)	Serbien (33,5)
Armenien (5)	Russische Föderation (12)	Deutschland (25,5)	Slowenien (39,5)
Dänemark (7)	Moldawien (13)	Tschechien (26,5)	Kroatien (41)
Georgien (7)	Schweiz (13)	Ungarn (27)	
Türkei (7,5)	Norwegen (14,5)		
Malta (9)	Portugal (15)		
	Island (16)		
	Finnland (17)		
	Rumänien (17)		
	Lettland (17)		
	Estland (17,5)		
	Schweden (19)		
	Litauen (19,5)		
	Bulgarien (19,5)		

Wie aus der obigen Tabelle hervorgeht, können die Differenzen in der Anzahl der Richter mit bestimmten geographischen Regionen in Verbindung gebracht werden. Beispielsweise gibt es auf den Britischen Inseln (Großbritannien, Irland) die wenigsten Richter *per capita*, aber genauso verhält es sich auch in einigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion (Aserbaidshan, Armenien, Georgien), und in der Türkei. Eine verhältnismäßig geringe Zahl an Richtern trifft man in den Ländern der römischen Rechtstradition (Spanien, Frankreich, Italien, Portugal), und auch in Skandinavien (Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland sowie auf Island), den baltischen Staaten (Lettland, Estland, Litauen) und einigen osteuropäischen Staaten (Russische Föderation, Rumänien, Bulgarien, Moldawien) an. Eine verhältnismäßig große Anzahl an Richtern herrscht in den Ländern der deutschen Rechtstradition (Deutschland, Österreich) und auch in den Ländern Mitteleuropas (Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn) vor. Die meisten Richter sind in den Ländern Ex-Jugoslawiens (Mazedonien, Serbien, Slowenien, Kroatien) und in Griechenland zu verzeichnen.³²⁾

Die Daten über die Anzahl an Gerichtspersonal (*administrative staff*) unterscheiden sich nicht radikal von den Angaben über die Anzahl der Richter. Auch hier stehen die Staaten Ex-Jugoslawiens im Hinblick auf die Anzahl des bei Gericht beschäftigten Personal ganz vorne, denn nur sie können mehr als 100 Beschäftigte auf 100.000 Einwohner vorweisen. Eine größere Anzahl an Gerichtspersonal (ca. 50 bis 80 auf jeweils 100.000 Einwohner) haben die mitteleuropäischen Länder und die Länder des germanischen Rechtskreises (Deutschland, Österreich, Tschechien, Ungarn, Slowakei und Polen). Ein bedeutenderer Unterschied in der Anzahl der Rich-

³²⁾ Die Angaben in der obigen Tabelle beruhen auf der Untersuchung der CEPEJ und dem CEPEJ-Bericht. In der Tabelle sind die Daten zu einigen Kleinstaaten (Andorra, Liechtenstein) weggelassen, bei denen wegen ihrer Größe kein sinnvoller Vergleich möglich ist.

ter und des Gerichtspersonals tritt in einigen Ländern des romanischen Rechtskreises auf (Portugal und Spanien) auf, wo im Verhältnis zur geringen Zahl an Richtern, eine größere Anzahl an Gerichtspersonal vorhanden ist – sogar um die 90 auf 100.000 Einwohner.³³⁾ Bei den anderen Ländern steht die Anzahl an Gerichtspersonals meistens proportional zur Anzahl der Richter.

Von den für die Bewertung der gesamten Investitionen in die nationale Justiz relevanten Daten muss man auch die Angaben zu den Gehältern der Richter berücksichtigen. Bei der Untersuchung werden die Gehälter von Richtern, die am Beginn ihrer Karriere stehen, und von Richtern von höchstem Rang gesondert ausgewiesen. Die ausgewiesenen Angaben für das niedrigste Richter Gehalt beziehen sich auf das Bruttojahresgehalt eines Richters in erster Instanz, der zu Beginn seiner Richterlaufbahn eine Vollzeitstelle bekleidet. Vergleicht man die Gehälter der Richter nach diesem Kriterium, werden die Unterschiede in den Verhältnissen noch deutlicher: die Spannweite der Richtergehälter in Europa ist 1 zu 140 – um so viel größer ist nämlich das jährliche Gehalt eines Richters in Schottland (ca. 220.000 €) im Vergleich zu einem Richter in Moldawien (ca. 1500 €). Innerhalb dieser Spannweite kann man die Länder in sechs Gruppen einteilen:

Richterliches Bruttojahresgehalt – Minimum: in 1.000 €

< 5.000€	5.000–10.000 €	10.000–20.000 €	20.000–50.000 €	50.000–100.000 €	> 100.000 €
Moldawien (1,5) Ukraine (2) Georgien (2,7) Bulgarien (3,2) Aserbaidschan (4) Armenien (4,1)	Lettland (6,3) Rumänien (8,4) Serbien (9,1)	Slowakei (10,3) Polen (12,5) Litauen (12,7) Tschechien (15,1) Ungarn (17,2) Estland (18,7)	Kroatien (21) Slowenien (22) Frankreich (23,7) Österreich (28,1) Malta (31,6) Portugal (32,2) Italien (33,3) Deutschland (35,5) Spanien (42,8)	Finnland (48+) ³⁴⁾ Schweden (53,2) Andorra (61,19) Niederlande (61,2) Island (76) Dänemark (77,2) Norwegen (81)	Schweiz (100) Irland (108) Liechtenstein (111) England (167,6) Schottland (218,6)

Richterliches Bruttojahresgehalt – Maximum: in 1.000 €

< 10.000 €	10.000–20.000 €	20.000–50.000 €	50.000–100.000 €	100.000–200.000 €	> 200.000 €
Moldawien (2,6) Georgien (3,4) Armenien (4,8) Aserbaidschan (5,1) Bulgarien (7,2) Lettland (9,4)	Ukraine (11,2) Serbien (12,4) Rumänien (13) Slowakei (15,2)	Polen (22,1) Estland (25,7) Litauen (32,3) Ungarn (33,7) Slowenien (44,1) Tschechien (47,1)	Kroatien (55,5) Frankreich (65,4) Portugal (77,6) Deutschland (82,8) Island (86,4) Schweden (88,8) Norwegen (114,7) Irland (188,4)	Finnland (99+) Italien (108,9) Niederlande (108,9) Österreich (110,7) Spanien (111,8) Dänemark (114,2)	Schweiz (200) Schottland (247,2) England (266)

³³⁾ Dieser Trend gilt jedoch nicht für Frankreich, das nur 26 Gerichtsbeamte auf 100.000 Einwohner hat.

³⁴⁾ Die Angaben für Finnland umfassen nicht auch das Urlaubsgeld, so dass sie zur höheren Kategorie gezählt wurden. S. CEPEJ Report, S. 31, Tabelle 17.

EFFIZIENZ DER JUSTIZ IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH

Das Verhältnis zwischen den Gehältern von Richtern zu Beginn ihrer Karriere und Richtern an höheren Gerichte unterscheidet sich ebenfalls von Land zu Land – in manchen Staaten ist ein Richter des höchsten Gerichts nur um die 15% besser bezahlt als sein Kollege zu Beginn seiner Laufbahn. In anderen Ländern dagegen erhalten die Richter an höheren Gerichte um ein Drei- oder Vierfaches mehr als ihre Kollegen an niedrigeren Gerichten. Die nachfolgende Tabelle teilt die Länder in vier Kategorien mit Rücksicht auf die minimalen und maximalen Richtergehälter ein:

Verhältnis zwischen minimalem und maximalem Richter Gehalt (Differenz in %)

< 50 %	50 - 100 %	100 - 200 %	> 200 %
Schottland (13%)	Rumänien (55%)	Slowenien (100%)	Tschechien (210%)
Island (13%)	England u Wales (59%)	Schweiz (100%)	Italien (226%)
Malta (15%)	Schweden (67%)	Finnland (106%)	Österreich (293%)
Armenien (16%)	Moldawien (69%)	Bulgarien (124%)	Ukraine (479%)
Georgien (26%)	Irland (74%)	Deutschland (132%)	
Aserbaidshan (29%)	Polen (75%)	Portugal (140%)	
Serbien (36%)	Niederlande (78%)	Litauen (154%)	
Estland (37%)	Ungarn (95%)	Spanien (161%)	
Norwegen (41%)		Kroatien (163%)	
Lettland (47%)		Frankreich (175%)	
Slowakei (48%)			
Dänemark (48%)			

Für die Bewertung des Statuses und der öffentlichen Wahrnehmung von Richtern kann auch das Verhältnis zwischen dem Richter Gehalt und dem Durchschnittseinkommen in einem bestimmten Land relevant sein. Im Bericht der CEPEJ wird auch diese Angabe ausgewiesen. Die Differenzen zwischen dem minimalen Richter Gehalt und dem Durchschnittseinkommen in einem bestimmten Land unterscheiden sich wesentlich von Land zu Land. In allen Staaten jedoch liegt das minimale Richter Gehalt über dem nationalen Durchschnitt. In einigen liegt es jedoch nur leicht über dem Durchschnitt – z.B. in Frankreich (13%), Österreich (31%) oder Deutschland (40%). In anderen Staaten wiederum ist das minimale Richter Gehalt mehrfach höher als das durchschnittliche Einkommen: z.B. in Rumänien (260%), Portugal (300%), sowie in Irland und Großbritannien (sogar bis zu 500%). Das höchste Richter Gehalt kann bis zu 900% höher sein als das nationale Durchschnittseinkommen – z.B. in Portugal (870%), in der Ukraine (820%) oder in Tschechien (690%). Die geringsten Unterschiede zwischen dem höchsten Richter Gehalt und dem Durchschnittseinkommen im Land findet man in Lettland (87%), Norwegen (172%), den Niederlanden (191%), Island (192%), Frankreich (211%), Deutschland (224%) und in Polen (233%).

c) Angaben über die Gerichte

Aus der Perspektive der Effizienz, der Verwaltungsmöglichkeit, der Einheitlichkeit der gerichtlichen Praxis aber auch der Zugänglichkeit der Justiz kann auch die

Anzahl und Größe der Gerichte von Bedeutung sein. In der Untersuchung der CEPEJ waren die Anzahl der Gerichte der allgemeinen Gerichtsbarkeit und der Anzahl der Sondergerichte auszuweisen. Anlässlich der Sammlung von Daten wurde gefordert, dass nur die Anzahl der „Hauptsitze“ der Gerichte angezeigt wird. Auch im Hinblick auf die Definition dessen, was als Gericht gelten kann, sind Unklarheiten aufgetreten.³⁵⁾ Dennoch konnte eine große Anzahl an Daten gesammelt werden, weil diese Daten von allen befragten Ländern ausgewiesen wurden. Wie im Bericht angeführt wird, „beträgt die Anzahl der Gerichte erster Instanz in den meisten Staaten zwischen 10 und 25 auf 1.000.000 Einwohner. Slowenien, Malta, Portugal und Island haben ca. 30 Gerichte auf 100.000 Einwohner, und die Schweiz, Kroatien und die Türkei mehr als 50. Die durchschnittliche Einwohnerzahl auf jeweils ein Gericht der allgemeinen Gerichtsbarkeit in erster Instanz beträgt zwischen 18.600 (Spanien) und 842.000 (Niederlande).“³⁶⁾

d) Angaben zur Belastung der Gerichte und zur Anzahl der Verfahren

Obwohl bei den Angaben über die Anzahl der Gerichte, der Richter und des sonstigen Gerichtspersonals sowie über die der Justiz zugedachten Haushaltsmittel einzelne Schwierigkeiten auftreten, wurde in der Untersuchung der CEPEJ jener Teil, der die Investitionen in die Justiz und in die personellen und institutionellen Kapazitäten der nationalen Justizsysteme betrifft, am vollständigsten abgedeckt und bearbeitet. Die Situation sieht anders aus, wenn man die Daten betrachtet, welche die Kehrseite der Daten über die Investitionen betrachtet – die Angaben über die Ergebnisse der Tätigkeit der Justiz. Seit Beginn, schon bei der Erstellung des Pilotschemas für die Evaluierung, wusste man, dass die Ergebnisse der Tätigkeit der Gerichte und der Richter sehr schwer zu vergleichen und zu quantifizieren sein werden. Daher wurden einige typischen Kategorien ausgesondert, die gemäß den Hypothesen der Untersuchung, in allen Justizsystemen auf dieselbe oder eine ähnliche Weise erscheinen und verfolgt werden müssten. Es hat sich jedoch herausgestellt, dass die Fähigkeit der Staaten, für derartige, beschränkte Bereiche gültige Daten auszuweisen, ziemlich begrenzt ist. Die im Fragebogen geforderten Daten bezogen sich auf die Gesamtzahl an eingeleiteten Strafverfahren und der Zivilprozesse sowie auf die gesamte Anzahl der in ihnen gefällten Entscheidungen. Von den einzelnen Verfahrensarten wurden bei den Strafverfahren Fragen zu den Straftaten Diebstahl und Totschlag gestellt, und bei den Zivilverfahren über Ehescheidungen und Verfahren wegen der Kündigung von Dienstverträgen. Nur verhältnismäßig wenige Länder konnten diese Fragen vollständig beantworten. Vollständige Daten konnten lediglich für den Gesamtumfang der eingeleiteten Zivil- und Strafverfahren gesammelt werden.

³⁵⁾ Z.B. das damit im Zusammenhang stehende Problem, ob auch die kleinsten Gerichte von der Definition „Hauptsitze“ umfasst werden sollen oder nicht.

³⁶⁾ CEPEJ Report, S. 26. Vgl. auch Tabellen 10 und 11 auf S. 25.

Die Analyse zeigt, dass die Daten nicht einfach zu vergleichen sind. Obwohl man nur seriösere Fälle vergleichen wollte, die vor Gericht kommen, scheint es, dass die Kriterien nicht klar genug waren und in den verschiedenen Staaten unterschiedlich verstanden wurden.³⁷⁾ Den ausgewiesenen Daten zufolge wurde die größte Anzahl an Verfahren (Zivil- und Strafverfahren) auf 100.000 Einwohner der Reihe nach in der Slowakei (18.000), Island (11.000), Ukraine (10.000), Polen (8.000), Italien (7.500), Irland (6.700), Portugal (6.500), Ungarn (6.300), England und Wales (6.200) eingeleitet. Die wenigsten Verfahren gab es in Aserbaidshan (880), in Georgien (1.000), Armenien (1.600), auf Malta (1.800), in Norwegen (2.200), Bulgarien (2.500) und in Serbien (2.500).³⁸⁾

Die Angaben über die Anzahl an gefällten Entscheidungen sind auch unterschiedlich, und anlässlich ihrer Sammlung sind ähnliche Schwierigkeiten aufgetreten. Die meisten Daten liegen zur Anzahl der Entscheidungen in Zivilsachen vor. Interessant ist, dass in zehn Fällen die Anzahl der Entscheidungen höher oder gleich der Anzahl der eingeleiteten Verfahren ist³⁹⁾. In den nächsten zehn Staaten liegt die Anzahl der gefällten Entscheidungen zwischen 90 und 100 Prozent der eingeleiteten Verfahren.⁴⁰⁾ Bei den nachfolgenden zwölf Staaten liegt sie zwischen 70 und 90 Prozent.⁴¹⁾ Weniger als 50% Entscheidungen im Verhältnis zu den eingeleiteten Verfahren haben Mazedonien (50%), Norwegen (47%), Österreich (42%), Spanien (41%), Italien (32%) und England und Wales (6%) aufzuweisen.

e) Angaben zur Verfahrensdauer

Ein wesentlicher Teil der Fragen im Fragebogen war der Verfahrensdauer gewidmet. Auch hier war man bemüht, nur allgemeine Daten zu sammeln, sowie Daten, die sich auf die Dauer von vier ausgewählten Straf- und Zivilverfahren bezogen. Als Indikator kann die Verfahrensdauer mit der Umsetzung der gemeinsamen Standards des Rechtsschutzes im Bereich der Justiz in engste Verbindung gebracht werden. Durch die Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, obwohl diese auf konkrete Fälle beschränkt ist, lassen sich minimale Kriterien für die Verfahrensdauer errahnen (sog. *court delays*). Daher konnte man erwarten, dass die Angaben zur Verfahrensdauer eine besonders gute Grundlage für den Vergleich der europäischen Justizsysteme bieten werden.

³⁷⁾ CEPEJ Report, S. 37.

³⁸⁾ Siehe die Daten in Tabelle 23, CEPEJ Report, S. 38. Die Rangfolge verhält sich kaum anders, wenn man nur die Verfahren betrachtet, die keine Strafverfahren sind (also zivilrechtliche und Verwaltungsverfahren), während bei den Strafverfahren Abweichungen auftreten – die größte Anzahl an eingeleiteten Strafverfahren ist in England und Wales, Skandinavien, Deutschland und den Niederlanden zu verzeichnen.

³⁹⁾ Slowenien, Malta, Bulgarien, Kroatien, Schweiz, Irland, Dänemark, Island, Nordirland.

⁴⁰⁾ Andorra, Schweden, Litauen, Ungarn, Ukraine, Frankreich, Türkei, Belgien, Moldawien und Finnland.

⁴¹⁾ Portugal, Estland, Armenien, Georgien, Russische Föderation, Rumänien, Aserbaidshan, Schottland, Niederlande, Polen, Slowakei, Lettland.

Diese Erwartungen wurden nicht erfüllt, in erster Linie wegen der Unmöglichkeit, vollkommene und zuverlässige Daten für die meisten der Staaten zu beschaffen, die in diese Untersuchung einbezogen waren. Nur eine Hälfte der die Untersuchung umfassenden Länder konnte Angaben zur Dauer von Ehe- und Arbeitsstreitigkeiten machen, beziehungsweise zu Strafverfahren wegen Mord oder Diebstahl. Ein Teil der Antworten war wegen offensichtlicher Fehler abzuweisen. Sogar die gesammelten Antworten mussten einer zusätzlichen Befragung unterworfen werden, vor allem wegen der inhärenten Schwierigkeiten bei den Fragestellungen im Verhältnis zur Art der Führung von gerichtlichen Statistiken. Ein Problem, das bei einer gewissen Anzahl von Ländern aufgetreten war, bestand insbesondere darin, dass die statistischen Angaben in Bezug auf die Gerichte, und nicht in Bezug auf die Verfahren geführt werden. So konnten z.B. Daten über die durchschnittliche Dauer von Verfahren vor bestimmten Gerichten beschafft werden (z.B. vor erstinstanzlichen Gerichten oder vor Beschwerdegerichten), jedoch nicht auch Daten über die gesamte Verfahrensdauer, von seiner Einleitung bis zur rechtskräftigen Entscheidung. Die Summe der Verfahren in erster und zweiter Instanz entspricht jedoch nicht immer der durchschnittlichen Verfahrensdauer, insbesondere nicht in Staaten, in denen das Ergebnis des Beschwerdeverfahrens das Aufheben des gefällten Urteils und die Rückverweisung des Gegenstand zu einem neuen Prozess in erster Instanz sein kann (was häufig auch der Fall ist).⁴²⁾

Die Untersuchungsergebnisse waren daher in dieser Hinsicht weit davon entfernt, zufrieden stellend zu sein. Der Bericht konnte lediglich einige ziemlich unvollständige Tabellen aufweisen und eine allgemeine Bewertung abgeben, die manchmal an das Offensichtliche grenzen, z.B. dass Verfahren wegen Kündigung des Dienstverhältnisses länger dauern als Scheidungsverfahren (und als Strafverfahren)⁴³⁾. Einige Daten können aber zumindest für die Einleitung einer Diskussion nützlich sein.

So dauert laut den eingegangenen Antworten das Scheidungsverfahren in erster Instanz im Durchschnitt von drei Monaten (in Rumänien oder den Niederlanden) bis zu etwas weniger als einem Jahr (in Deutschland, Frankreich oder Portugal).⁴⁴⁾ Die Dauer des Verfahrens in erster Instanz bei Prozessen wegen der Kündigung des Dienstverhältnisses hat ein noch breiteres Spektrum erbracht – von weniger als drei Monaten (Niederlande, Spanien) bis zu 440 Tagen (in Slowenien) oder 695 Tagen (in Italien). Was die durchschnittliche Dauer der Beschwerdeverfahren in dieser Art von Rechtssachen angeht, unterscheiden sich die Werte ebenfalls erheblich voneinander. In Scheidungsprozessen beträgt sie zwischen einem Zeitraum von weniger als 100 Tagen (Rumänien, Türkei, Frankreich, Dänemark) bis zu über 400 Tagen (in Italien

⁴²⁾ CEPEJ Report, S. 41-44.

⁴³⁾ *ibid.*, S. 43.

⁴⁴⁾ Die konkreten Daten für die angeführten Länder lauten: 82 Tage (Rumänien); 104 Tage (Niederlande); 10,2 Monate (Deutschland), 348 Tage (Frankreich) und 359 Tage (Portugal).

oder Deutschland). In Gegenständen der Kündigung von Dienstverhältnissen beträgt diese Spanne zwischen 140 Tagen (Serbien) und 600 Tagen (Italien).

Insgesamt betrachtet gehört jedoch jener Teil der Untersuchung, der sich auf die Verfahrensdauer bezieht, zu denen, in denen die Erwartungen am wenigsten durch die Ergebnisse gerechtfertigt wurden, insbesondere wenn man beachtet, dass das Problem der Langwierigkeit von Gerichtsverfahren zu den Hauptgründen für die Tätigkeit und die Gründung der CEPEJ gehörte. Daher ist man auch zum Schluss gekommen, dass sich eine besondere Arbeitsgruppe der CEPEJ bei der Fortsetzung ihrer Tätigkeit in den Jahren 2005 und 2006 mit Fragen der Verfahrensdauer weiterbeschäftigen und mit einer Arbeitsgruppe zusammenarbeiten wird, welche die Revision des Fragebogens für die nächste Runde der Evaluierung der europäischen Justizsysteme durchführen wird.

III. Evaluierung der Evaluierung: über die Möglichkeiten einer komparativen Untersuchung der Effizienz der Justiz und ihre Zukunft

1. Erreichte Ziele der ersten Runde der Evaluierung der europäischen Justizsysteme

Es wurde schon erwähnt, dass das Projekt zur Bewertung der europäischen Justizsysteme im Rahmen der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz des Europarats nicht die Absicht verfolgte, die Effizienz der Justiz zu „messen“, sondern nur Daten über die europäischen Justizsysteme anzubieten, die für eine umfassende Bewertung der Tätigkeit der nationalen Justizsysteme in Europa relevant sein können. Obwohl die Untersuchung auf der Grundlage eines Fragebogens durchgeführt wurde, der als „Pilotschema der Evaluierung“ bezeichnet wurde, wurde das Endergebnis in der Form zusammengestellt, dass die gesammelten Daten nur systematisiert und präsentiert, jedoch nicht auch bewertet wurden. Der Bericht der *European Judicial Systems 2002* hat daher nicht die Bedeutung einer Evaluierung der europäischen Justiz, so dass er sich in seinem Titel auch nicht darauf beruft – er stellt lediglich „Tatsachen und Zahlen“ – *facts and figures* vor. Die Evaluierung selbst wurde anderen überlassen: z.B. den Staaten, wissenschaftlichen Institutionen u.ä. Daher können weder Erfolg noch Errungenschaften dieses umfassenden Unterfangens einfach bewertet werden. Trotzdem werden hier einige Beobachtungen über den Wert und Nutzen dieser Untersuchung vorgestellt, sowie Schlussfolgerungen, die man daraus ziehen könnte.

Trotz aller Schwierigkeiten und methodologischen Problemen hat die Tätigkeit der CEPEJ im Hinblick auf die Evaluierung der europäischen Justizsysteme gezeigt, dass eine Evaluierung wenn auch schwierig, so doch nicht unmöglich ist. Alle europäischen Staaten haben heute Richter, begründen ihre politische Ideologie auf

einer mehr oder weniger uniform verstandenen Idee der Gewaltenteilung und betrauen die Gerichte mit der Lösung eines definierten Kreises sozialer Probleme. Die Staaten, die im Rahmen des Europarats wirken, sind zudem nach ihrem Selbstverständnis Teil des Kultur- und Zivilisationskreises, der auf dem Gebiet der Justiz dieselben Werte teilt – die Werte des Rechtsstaats, der Rechtsherrschaft, der Unabhängigkeit der Justiz und das Bedürfnis, allen unter ihrer Jurisdiktion einen wirksamen und fairen Schutz zu bieten. Deswegen müssen Vergleiche der Staaten des Europarats im Hinblick auf die Leistung eines Rechtsschutzes möglich sein, ja sie sind sogar notwendig. Die Idee der Bereiche, welche dieselben rechtlichen Werte teilen, bedeutet nicht notwendigerweise, dass die Standards für den Rechtsschutz gleich sein müssen. Es wird jedoch vorausgesetzt, dass sie zumindest messbar sind, d.h. dass sie nicht inkompatibel sind. Damit die gemeinsamen Ideale im Bereich der Justiz auch umgesetzt werden können, ist es erforderlich, wenigstens minimale Standards zu erfüllen. Sie sind nach Möglichkeit nicht nur dann zu bestimmen, wenn in individuellen Fällen das Recht auf ein Verfahren in angemessenen Frist verletzt wird, denn dann ist es schon zu spät. Wie die Praxis des Europäischen Gerichtshofs in Straßburg zeigt, kann die Nichtbeachtung minimaler Standards im Bereich der Wirksamkeit des Rechtsschutzes zu einer Erstickung der Einrichtungen selbst führen, die diese Standards schützen müssten⁴⁵⁾, oder zu einem Problem des Systems werden⁴⁶⁾, das nicht mehr in individuellen Fällen gelöst werden kann. Deswegen ist die Evaluierung der Justizsysteme in Europa eine notwendige Aufgabe, die mit adäquaten Reformmaßnahmen zu verbinden ist.

Die im Bericht *European Judicial Systems 2002* gesammelten Daten sowie die Daten aus den nationalen Berichten, die für den allgemeinen Bericht herangezogen wurden, können mindestens in gewissem Maße bei der Planung zukünftiger Reformschritte der nationalen Justizsysteme dienlich sein. Es gibt fast kein nationales Justizsystem, das nicht in irgendeiner Art und Weise eine Reform plant oder durchführt. In Diskussionen beruft man sich oft auf die Erfahrungen anderer Länder, auch wenn hinter solchen Argumenten manchmal die unzureichende oder selektive Kenntnis fremder Praxis oder Systeme steht. Komparative Untersuchungen dieses Typs

⁴⁵⁾ Gemäß den Daten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, hat die Anzahl der Gegenstände, die inter alia durch die Ineffizienz der Gerichtsverfahren verursacht wurden, welche zu einer Verletzung des Rechts auf ein Verfahren in angemessener Frist geführt haben, dazu geführt, dass die Anzahl von Gegenständen, in denen der Europäische Gerichtshof die eigenen minimalen Standards der Wirksamkeit nicht gewährleisten kann (jeweils ein Jahr für jedes Stadium des Streitverfahrens) am 1. September 2004 nahezu 21.000 Gegenstände betrug. Nach den Worten des Gerichtspräsidenten ist zu erwarten, dass diese Zahl beschleunigt wachsen wird (*Luzius Wildhaber*, Vortrag auf dem Seminar *Reform of the European Human rights System*, Oslo, 18. Oktober 2004). Der Gerichtshof schätzt, dass die Anträge der bei Gericht jährlich gestellten Anträge von 39.000 im Jahr 2003 auf 45.000 im Jahr 2004, auf 52.000 im Jahr 2005 und auf 60.000 im Jahr 2006 ansteigen wird.

⁴⁶⁾ Über die „Probleme im System der Funktionstüchtigkeit der nationalen Legislative und Justiz“ s. Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall *Broniowski vs. Poland*, 31443/96 – Entscheidung vom 22. Juni 2004.

werden den Reformplänen nicht zur Gänze den politischen Charakter nehmen können. Aber sie werden ermöglichen, dass die Willkür beim Zugang zu diesen Problemen etwas vermindert und einige, unter dem Deckmantel einer „objektiven“ Analyse vorgestellte falsche Argumente abgefangen werden.⁴⁷⁾

Bei der Verwendung von Daten aus vergleichenden Untersuchungen für Justizreformen muss man jedoch vorsichtig sein. Die Verschiedenheit der Daten für einzelne Staaten sind unter dem Zeichen der Verschiedenheit der Systeme zu lesen, und man sollte sie präliminär aus allen Perspektiven bewerten. Schnelle und einfache politische Eingriffe, die auf aus dem Kontext gerissenen Daten beruhen, können genauso gefährlich sein wie Reformvoluntarismus – z.B. die Verwendung von Daten über die Haushaltsinvestitionen in die Justiz oder die Gehälter der Richter als Vorlage für die Kürzung von Haushaltsausgaben. Der systematische und umfassende Charakter der Daten, die über die Justiz präsentiert werden, müsste die Staaten dazu bringen, dass sie Eingriffe in die Justiz nicht nur auf der Annäherung des Rechtssystems durch willkürlich ausgewählte komparative Beispiele anderer Staaten gründen, sondern auf adäquate, tiefer gehenden Untersuchungen und empirischen Projektionen der Ergebnisse der geplanten Eingriffe innerhalb des jeweils gegebenen länderspezifischen Rahmens.

Aber auch die quantitativen Indikatoren aus dem Bericht der EJS 2002 können zur Stimulierung einiger Reformschritte dienen. Allein die Tatsache, dass manche Mitgliedsstaaten des Europarats in ihre Justiz sogar einige hundert Male mehr investieren als andere Staaten, regt zum Nachdenken an. Von nichts kommt nichts, und zur Wirksamkeit der Justiz sind adäquate Mittel erforderlich. Der Vergleich der Investitionen in nationale Justizsysteme kann die Betrachtung der eigenen Lage und der politischen Priorität ermöglichen, die der Justiz zugesprochen werden. Dabei können die Daten über den Anteil der Justiz an den nationalen Haushalten besonders relevant sein, ebenso wie der Vergleich dieser Investitionen mit der Wirtschaftskraft und der Zahlungsfähigkeit der Bevölkerung. Wenn man aber auch die lokalen Differenzen und die unterschiedlichen Wirtschaftslagen der Länder abzieht, kann man nur schwerlich erwarten, dass die Wirksamkeit des Rechtsschutzes in einem Staat, der nur 1 Euro pro Kopf investiert, gleich sein kann wie in einem Staat, in dem 50 oder 100 mal mehr für die Justiz sichergestellt wird.

Eine noch wichtigere Schlussfolgerung betrifft den Bedarf der Optimierung der verfügbaren Ressourcen in der Justiz. Die statistischen Angaben aus dem EJS 2002 lassen deutlich zum Vorschein treten, dass man nicht erwarten kann, dass die Effi-

⁴⁷⁾ Als Beispiel kann der Fall Kroatiens dienen, wo in den vergangenen Jahren häufig aus Kreisen der Justiz die Ineffizienz mit einer unzureichenden Anzahl an Richtern und Gerichtspersonal erklärt wurde. Vgl. z.B. die Aussage des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs *Ivica Crni* in seinem Referat für die 3. Ordentliche Konferenz der Präsidenten Hoher Gerichtshöfe, Warschau, Polen, 10. Juni 2003 (www.vsrh.hr). Der Bericht der CEPEJ zeigt jedoch, dass Kroatien bei der Anzahl an Richtern und an Gerichtspersonal sich an der Spitze befand und immer noch befindet.

zienz und Wirksamkeit des Rechtsschutzes ausschließlich vom Grad der verfügbaren Finanzmittel und der Anzahl des Personals abhängt, über die ein bestimmtes Justizsystem verfügt. Die Angaben über die finanzielle Macht der Justiz in Italien stehen in einem Missverhältnis zur Wahrnehmung der italienische Justiz, die als langsam und ineffizient gilt. Die Haushaltsmittel der italienischen Justiz sind im Verhältnis zur Einwohnerzahl größer als die des niederländischen, schwedischen oder finnischen Justizhaushalts (sogar wesentlich größer als die Mittel, die in Frankreich für die Justiz bestimmt sind), und sie sind nur unwesentlich geringer im Vergleich zu Deutschland oder Österreich. Trotzdem ist, auch nach den sehr unvollständigen Daten über die Verfahrensdauer, die Dauer der italienischen Gerichtsverfahren wesentlich länger als in anderen Staaten. Ähnliche Beobachtungen kann man auch für Kroatien oder Slowenien machen. Nach der Anzahl der Richter und des Gerichtspersonals pro Kopf befinden sich diese beiden Länder an der europäischen Spitze; trotzdem leiden ihre Justizsysteme an chronischen Problemen im Zusammenhang mit der Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes.⁴⁸⁾ Deshalb können die Indikatoren aus dem Schema der CEPEJ als Mittel benutzt werden, um tiefergreifende Erkundungen über die Ursachen der Schwierigkeiten der Systeme und potentiell wirksamer Methoden zu ihrer Beseitigung anzuregen. Solche Untersuchungen können beispielsweise zeigen, dass eine rein quantitative Vergrößerung der Ressourcen nicht zu Verbesserungen führen wird, sondern dass dazu die Kombination einer Reihe langfristiger Maßnahmen erforderlich ist, die eine weiter reichende Reform der Gesetzgebung im Bereich des Verfahrensrechts einschließen können, Maßnahmen zur Erhöhung der Qualität, Motivierung und Verantwortung des Gerichtspersonals, oder die Änderung der Art der Verwaltung von Gerichten und der Verfolgung von Verfahren.

Schließlich ist die wichtigste Errungenschaft aus dieser Runde der Evaluierung der europäischen Justizsysteme negativ: die Anwendung des Evaluierungsschemas der CEPEJ hat gezeigt, dass die meisten europäischen Justizsysteme weder Indikatoren über ihre Wirksamkeit sammeln noch bearbeiten, die aus der Sicht der Anwendung der Standards und der rechtlichen Instrumente des Europarats als am wichtigsten zu betrachten sind. Wenn wir heute glauben, dass das Menschenrecht auf ein Verfahren binnen angemessener Frist ein grundlegendes Menschenrecht ist, das auch das Recht des Bürgers auf die Vorausssehbarkeit der Verfahrensdauer und die Wirksamkeit bei der Anerkennung und Umsetzung der Ergebnisse der gerichtlichen Verfahren einschließt, dann wäre zu erwarten, dass die nationalen Justizsysteme über

⁴⁸⁾ Zu den Problemen der Effizienz der kroatischen Justiz vgl. *Uzelac*, Kroatien (Nationalbericht), in: CLC, Beschleunigung des zivilgerichtlichen Verfahrens in Mittel- und Osteuropa, Wien/Graz, 2004, S. 67-122; *Uzelac*, Accelerating Civil Proceedings in Croatia – A History of Attempts to Improve the Efficiency of Civil Litigation, in: van Rhee (Herausg.), *The Law's Delay*, Antwerp/Oxford/New York, 2004, S. 283-314; *Uzelac*, *The Rule of Law and the Judicial System: Court delays as a barrier to accession*, in: Ott, K. (Herausg.) *Croatian Accession to the European Union*, Zagreb (IJF), 2004, S. 105-130.

ausführliche Daten zur Dauer solcher Verfahren verfügen, zumindest in jenen Fällen, die von allgemeiner, charakteristischer Gültigkeit sind und die das alltägliche Leben und die Probleme der Bürger und anderer Personen unter der Zuständigkeit der Justiz betreffen. Nach der ersten Runde der Evaluierung nach dem Schema der CEPEJ hat sich gezeigt, dass sich die nationalen Justizsysteme im Hinblick auf die Verfahrensdauer in hohem Maße nach der Logik und den Bedürfnissen der Gerichte, der Richter und der Justizministerien oder anderer Behörden richten, und nicht nach den Bedürfnissen der Nutznießer des Justizsystems – jener Bürger und juristischer Personen, die am Verfahren beteiligt sind. Aus der Perspektive der Bürger – der Perspektive der Realisierung des Rechts auf Verfahren binnen zumutbarer und voraussehbarer Frist, ist es nicht wichtig, wie lange im Durchschnitt ein Verfahrensstadium (in erster, zweiter oder dritter Instanz) dauern wird, wenn in keinem dieser Stadien der Anspruch auf Rechtsschutz durchgesetzt wird. Integrale und zuverlässige Daten über die durchschnittliche Dauer von Gerichtsverfahren, von der Einleitung des Verfahrens bis zu seiner rechtskräftigen meritorischen Entscheidung, sogar in sehr einfachen und charakteristischen Fällen, zu denen eine alltägliche Situation der Anlass ist – Ehescheidung oder Beendigung des Arbeitsverhältnisses – konnte fast kein nationales Justizsystem ausweisen. Wenn auch die Erkenntnis über die wesentlichen Mängel der nationalen Justizstatistiken die einzige Erkenntnis der Evaluierung der europäischen Justizsysteme sein sollte, ist sie an und für sich ein großer Erfolg – unter der Bedingung, dass sie mit der Änderung in der Philosophie des Verhältnisses des Staats zu Gerichtsverfahren verbunden wird, angefangen von der bürokratisch-statistischen, der geschlossenen Sicht der Berufszunft, bis hin zu einer wirklichen Annahme der Idee, dass die Justiz ein öffentlicher Dienst ist, der seinen Nutznießern dienen soll.

2. Methodologische Voraussetzungen für den Erfolg zukünftiger Evaluierungsrunden

Die nach dem Pilotfragebogen für eine Evaluierung durchgeführte Untersuchung der europäischen Justizsysteme ist nur die erste Runde eines Unterfangens, das beabsichtigt, zur regelmäßigen und ständigen Aktivität der CEPEJ zu werden. Die Wiederholung dieser Untersuchung in regelmäßigen Intervallen (wahrscheinlich von zwei Jahren) kann den erhaltenen Ergebnissen noch eine weitere Dimension geben, weil sie zeigen kann, bis zu welchem Maße und in welcher Richtung sich die Justizsysteme ändern. Die Wiederholung der Evaluierung bietet auch Gelegenheit für zusätzliche Verbesserungen des Evaluierungsfragebogens. Der Bedarf an solchen Verbesserungen besteht natürlich, was bereits in frühen Stadien der Datensammlung zu Tage getreten ist. Die CEPEJ hat diese Notwendigkeit eingesehen und bestimmt, dass an der Revision entsprechende Arbeitsgruppen arbeiten werden. Ohne die Ergebnisse ihrer Tätigkeit vorwegnehmen zu wollen, möchten wir auf einige Elemente aufmerksam machen, die zu berücksichtigen sind.

Was die Fragen angeht, die im Evaluierungsfragebogen gestellt werden, wird man in der nächsten Runde die Aufmerksamkeit besonders auf die Präzisierung von Begriffen und die prinzipielle Lösung der Fragen, die anlässlich der Beantwortung der gestellten Fragen aufgetaucht sind, lenken müssen. Sogar im Bezug auf sehr grundlegende Termina wie „Richter“ oder „Gericht“ hat sich das Bestehen von Grauzonen gezeigt. Dazu einige Beispiele: sollten die englischen *magistrates*, obwohl man sie als Richter bezeichnet, in die Statistiken über die Anzahl der Richter aufgenommen werden, weil sie substantiell dieselben Aufgaben erfüllen und denselben unabhängigen Status genießen wie Richter; sollten die Friedensräte in Norwegen zu den Gerichten gezählt werden, weil diese Räte, außer Schlichtungen in Streitfällen, die vor sie gebracht werden, auch verbindliche Entscheidungen fällen können; wozu sind die niedrigsten Gerichte in erster Instanz zu zählen, oder jene Gerichte, die nur vorübergehend tätig sind. Der Bedarf nach angemessenen Definitionen und Abgrenzungen wird an anderer Stelle noch gravierender sein, insbesondere bei Daten über die Anzahl von Rechtssachen und die Verfahrensdauer. An einigen Stellen werden die in den Resolutionen und Empfehlungen des Europarats (falls es sie gibt) gegebenen Definitionen nicht ausreichend sein, so dass es erforderlich sein wird, die Rechtswissenschaft einzusetzen und komparative prozessuale und andere Untersuchungen zu befragen.

Einige Indikatoren im Evaluierungsschema wird man in erheblichem Maße ergänzen müssen. Die derzeit zur Verfügung stehenden Angaben über die an Gerichten beschäftigten Personen ermöglichen es nicht, unqualifizierte und Hilfsarbeiter von hoch qualifizierten Gerichtsbeamten zu unterscheiden, die es in vielen Systemen gibt und die wichtige Aufgaben erfüllen (*Rechtspfleger, greffier, bailiffs, secretarios judiciales*). Der Vollständigkeit halber müssten auch jene Berufsgruppen umfasst werden, die nicht unmittelbar am Gericht tätig sind, aber als freie Berufsgruppen die Tätigkeit der Gerichte wesentlich unterstützen (z.B. *huisseur de justice* oder Notare). Zudem werden von der Justiz in den verschiedenen Ländern, außer ihrer Kernfunktion (und das ist ja das Fällen von Entscheidungen in zivilrechtlichen und strafrechtlichen Gegenständen), auch mehr oder weniger andere Funktionen ausgeübt – so führen sie Register für einige Kategorien juristischer Personen, führen die Grundbücher, gewährleisten eine gesetzmäßige Durchführung von Wahlen oder bestimmen und vollziehen die Zwangsvollstreckung ihrer Entscheidungen. Wenn man die Indikatoren berücksichtigt, die einen Vergleich zwischen den verschiedenen Spannweiten der Tätigkeit der Gerichte in verschiedenen Systemen ermöglichen könnten (und ihre gegenseitigen Beziehungen), wäre man zumindest in der Lage, einige Unterschiede in den Gerichtshaushalten und den Dimensionen der Justizapparate zu erklären (z.B. in Ländern mit einer größeren Anzahl an Richtern und Gerichtsbeamten wie Kroatien, Slowenien und anderen post-jugoslawischen Staaten). Das könnte gleichzeitig einen Anstoß für eine Diskussion und eventuell eine Reform jener Funktionen geben (*Outsourcing*), die für die Tätigkeit der Gerichte hinsichtlich der Sicherstellung einer normalen und hochwertigen Ausübung der grundlegenden Funktionen der Gerichte nicht von zentraler Bedeutung sind.

Auch der Vergleich der Investitionen in die Justizsysteme könnte verbessert werden. Ein bloßer Vergleich der Haushaltsmittel, die von den Justizsystemen im Einzelnen empfangen werden, bietet kein ganz akkurates Bild jener Ausgaben, welche die Steuerzahler zu diesem Zweck machen. Viele Justizsysteme erzielen nämlich bedeutende Einkünfte, z.B. durch Gerichtsgebühren oder Gebühren für die Erteilung von Bescheinigungen und anderer öffentlichen Urkunden (z.B. Grundbuch- oder Firmenbuchauszüge). Solchen Einkünfte können die Haushaltsbelastung der Justiz wesentlich vermindern, in einzelnen Bereichen können sie sogar zu einem Überschuss führen. So konnten daraus z.B. in Österreich, das laut dem Bericht der CEPEJ große Ausgaben für die Justiz hat, gemäß den Daten für das Jahr 2004 sogar 76% dieser Haushaltskosten gedeckt werden.⁴⁹⁾ Erst wenn auch solche Daten umfasst würden, könnten auch die Antworten auf eine andere wichtige Frage genutzt werden, d.h. die Frage über die für die Verwaltung des Justizhaushalts zuständigen Behörden. Diese Frage wurde auch im Pilotschema brücksichtigt⁵⁰⁾, aber sie hat es nicht ermöglicht, dass ausreichend präzise und informative Antworten gegeben wurden, die in den Bericht hätten aufgenommen werden können, obwohl man aus einigen Antworten schließen konnte, dass viele Justizsysteme weder irgendeinen Einfluss auf die Höhe ihre Haushalts haben, noch in irgendeiner Weise ihre Einnahmen oder Kosteneinsparungen ausnutzen können. Wenn die Frage der Einkünfte von Justizsystemen auf angemessene Weise erfasst würde, könnte man Auskunft über den Grad der Autonomie des Haushalts von Justizsystemen geben, sowie über die Zentralisierung oder Dezentralisierung der Verwaltung der Justizhaushalte. Durch den Vergleich mit anderen Indikatoren (Kosten, Arbeitserfolg) könnte man den Einfluss bewerten, den die Art und Weise der Verwaltung auf die (In)effizienz der Tätigkeit der Justiz in verschiedenen Justizsystemen ausübt.

Ein anderes methodologisches Problem bei der Verfolgung der Kosten in Justizsystemen besteht in der Ausrichtung auf sog. öffentliche Ausgaben für die Justiz. Wie im Bericht selbst bemerkt wurde⁵¹⁾, bedeutet die Tatsache, dass aus dem Staatshaushalt verhältnismäßig geringe Mittel für die Justiz vorgesehen werden, nicht, dass die Justizkosten für die Bürger, welche die Leistungen der Justiz in Anspruch nehmen, gering sein werden. Ganz im Gegenteil, die Kosten der Zuwendung an die Justiz können für die Bürger sogar mehrfach höher sein als in Ländern, die auf dem Papier eine „preiswerte“ Justiz aufweisen. Die hohen Justizkosten für die Bürger können den Staat jedoch wie ein Bumerang treffen: je höher die Kosten für die Bürger sind, umso mehr tritt die Frage der Sicherstellung von kostenloser Rechtshilfe für diejenigen in den Vordergrund, die es sich nicht leisten können, zur Durchsetzung ihrer Rechte ein Gericht anzurufen. Das bezeugt z.B. auch der Kontrast zwischen der

⁴⁹⁾ Daten aus dem Vortrag von Martin Schneider auf der Konferenz *The ideal trial* in Brüssel, 18. bis 20. November 2004.

⁵⁰⁾ Vgl. die Fragen 31 und 32 aus dem Evaluierungsschema (wer verabschiedet formal den Haushalt? wer verwaltet die Haushalte der Gerichte?).

⁵¹⁾ Vgl. CEPEJ Report, S. 9.

kontinentalen Justiz, die in der Regel ziemlich viel in ihre Gerichte investiert, aber dafür relativ wenig Aufwendungen für die Rechtshilfe hat, und den Kosten für die Justiz in England und Wales, wo die Gerichte relativ wenige Mittel aus dem öffentlichen Haushalt erhalten, aber dafür die öffentlichen Ausgaben für die *legal aid* den gerichtlichen Haushalt mehrfach überschreiten. Im Evaluierungsschema wurde dieser Umstand einigermaßen berücksichtigt, da die Daten über kostenlose Rechtshilfe einbezogen wurden. Diese Kosten sind jedoch nicht die einzigen, die für die Justizkosten der Nutznießer repräsentativ sind: es fehlen Daten zu den Kosten für jene Bürger, die zwar kein Recht auf kostenlose Rechtshilfe haben, für welche jedoch die Kosten für die Erbringung der Rechtsschutzleistungen dennoch erheblich sein kann. Einige solcher Daten (z.B. Daten über die durchschnittliche Höhe der Gerichtsgebühren und der Kosten für eine juristische Vertretung in ausgewählten Gerichtsverfahren) wären auf jeden Fall nützlich zur Vervollständigung des Bildes darüber, wieviel die nationale Justiz ihre Bürger kostet.

Auch mit allen möglichen Verbesserungen des zukünftigen Evaluierungsschemas ist gewiss, dass es in der jetzigen Situation viele Staaten geben wird, die auf einzelne Fragen nicht werden antworten können, weil sie nicht über adäquate Angaben verfügen. Es wird auch das Problem der Aktualität und der Qualität der gesammelten Daten und ihrer Vergleichbarkeit bleiben. Sollte sich die Methodologie der Beantwortung einzelner Fragen von Land zu Land unterscheiden, werden nicht nur die Ergebnisse nicht vergleichbar sein, sondern es wird auch der Versuch ihres Vergleichs zu falschen Ergebnissen führen. Für zuverlässige Vergleiche ist eine gemeinsame methodologische Ausgangsbasis zur Verfolgung der Daten über die Justiz notwendig, und eine solche gibt es auf europäischer Ebene nicht – selbst wenn sich diese lediglich auf die Europäische Union beschränken würde. Deswegen müsste eines der parallel laufenden Projekte der CEPEJ neben der Vervollkommnung des Evaluierungsschemas auch die Schaffung von minimalen Standards für die Verfolgung von Daten über die Wirksamkeit der Justiz sein. Auf induktive Weise bietet bereits der jetzige Fragebogen reichlich Einsicht in jene Bereiche, in denen viele Länder gar keine Statistiken führen, oder das auf unterschiedliche Weise tun. Bei der zukünftigen Tätigkeit des Europarats könnte ein normatives Dokument über die minimalen oder gemeinsamen Standards von gerichtlichen Statistiken – in Form einer Anleitung, eines praktischen Handbuchs oder sogar als Empfehlung oder Resolution – wesentlich zur Angleichung der Methoden beitragen, und dadurch auch zu adäquateren Vergleichen zwischen den nationalen Justizsystemen.

Eine gemeinsame Methodologie bei der Verfolgung von Verfahren müsste insbesondere das Sammeln von Daten in einem Bereich fördern, der bisher wie ein großes schwarzes Loch bei der Datensammlung erscheint. Dieses Gebiet betrifft die Verfolgung der Dauer von Gerichtsverfahren, und das auf eine Art und Weise, die der Logik der Gerichtsverfahren, den Erwartungen der Bürger sowie den praktischen Problemen Rechnung tragen würden, die zu einer langwierigeren Verfahrensdauer

beitragen. Während des Sammelns von Daten hat sich herausgestellt, dass es zahlreiche statistische Daten zur Verfahrensdauer gibt, diese sich jedoch gewöhnlich auf einzelne Gerichte beziehen, die den Zeitpunkt vermerken, zu dem ein Gegenstand vor Gericht gekommen ist und wann er das Gericht verlassen hat. Eine integrale Verfolgung von Verfahren gibt es meistens nicht, so dass z.B. auf die Frage über die gesamte Verfahrensdauer in einer bestimmten zivilrechtlichen Sache ab der Einleitung des Verfahrens bis zur Rechtskräftigkeit der Entscheidung die häufigste Antwort „keine Daten vorhanden“ war.⁵²⁾ Diese Angabe war jedoch nicht die einzig relevante für die Bewertung der Dauer gerichtlicher Verfahren.

Gerade Fälle, in denen eine unangemessen lange Verfahrensdauer festgestellt wurde, können uns lehren, wo und auf welche Weise es zu Verzögerungen oder Stillständen in Verfahren kommen kann. Durch die Analyse solcher Fälle kann man zur Einsicht gelangen, welche Verfahrensaspekte man verfolgen und beeinflussen könnte. Es gibt viele solcher Aspekte: das Problem der Verfahrensdauer kann auf mehreren Ebenen auftreten. Schematisch kann es entweder im Hinblick auf alle oder auf einige Arten von Verfahren erscheinen; es kann aber auch sowohl im Hinblick auf alle als auch auf nur einige Verfahrensstadien zu Tage treten. Das Problem kann systemisch bedingt sein oder es kann in Form von Vorfällen auftreten. Wir haben an anderen Stellen⁵³⁾ versucht, die Aspekte des Rechts auf ein faires Verfahren mit besonderer Berücksichtigung der Langwierigkeit von Verfahren in Form einer Tabelle darzustellen. Diese Tabelle sehen Sie hier, beschränkt auf die Frage der Effizienz, in etwas abgewandelter Form:

Mit der Effizienz der Justiz verbundene Problembereiche	Dauer	<i>Horizontale Analyse</i>	Unangemessene Dauer der meisten/aller Verfahren	Art des Verfahrens (z.B. Familiensachen) Territoriale Zuständigkeit (Dauer vor Gerichten in einzelnen Orten)
			Einzelne Vorfälle ("Skandale")	
			Dauer aller Verfahrensstadien, allgemeine Verfahrensgeschwindigkeit	
	Kosten	<i>Vertikale Analyse</i>	Stillstände im Verfahren ("Engpässe")	Von einem Richter kontrollierte Verfahrensstadien (z.B. Rechtsmittelverfahren) Im administrativen Bereich (z.B. Zustellung)
			Aufwand an Leistung und Mitteln	
			Leistung und Mittel der Justizsysteme Leistung und Mittel der Parteien	

⁵²⁾ Das Nichtbestehen einer adäquaten Verfolgung der Verfahrensdauer wird am besten durch die Antwort auf die Frage 69 aus dem Evaluierungsschema aufgezeigt: auf die Frage, ob ein bestimmter Staat den Zeitraum der Inaktivität in Gerichtsverfahren analysiert (sog. queuing time), hat ungefähr eine Hälfte der Staaten negativ geantwortet. Die andere Hälfte hat diese Frage bejaht, wobei die Frage jedoch meistens falsch verstanden wurde. S. CEPEJ Report, S. 43.

⁵³⁾ Uzelac (2004), Beschleunigung, S. 72; Uzelac (2004), Efficiency, S. 286.

Wie die Tabelle zeigt, müssten die vollständigen Angaben über die Verfahrensdauer jede wichtigere Handlung im Verfahren verzeichnen (z.B. die Einleitung des Verfahrens, die Klagezustellung, die Anberaumung der ersten Gerichtssitzung, die Anzahl und den Zeitpunkt der übrigen Gerichtssitzungen, die Dauer der einzelnen Unterstadien (z.B. die Dauer der Begutachtung im Beweisverfahren), die Beendigung der Verhandlung, den Zeitpunkt der Entscheidung, die Rechtsmittel gegen die Entscheidung, das Eintreten der Rechtskraft und der Vollstreckbarkeit, und eventuell die für die Durchführung einer Zwangsvollstreckung erforderliche Zeit). Diese Angaben wären nach der Verfahrensart zu unterscheiden, aber auch mit Rücksicht auf die einzelnen Verfahrensstadien. Die Daten müssten mit Rücksicht auf die territorialen und regionalen Besonderheiten bearbeitet werden, wozu die durchschnittlichen Angaben genommen werden, aber auch die minimalen Standards in Rechtssachen, die sonst nicht typisch sind, zu beachten sind. Erst auf der Grundlage solcher Daten, die nach einer harmonisierten Methodologie gesammelt würden, wäre ein vollständiger und hochwertiger Vergleich von Verfahren im europäischen Raum möglich. Im Idealfall könnten diese Daten im Rahmen eines integralen Informationssystems in der Justiz sichergestellt werden, das mit der Verwaltung der Gerichte und Gerichtsverfahren verbunden wäre, so dass die Stimulierung der Statistiken nach einheitlichen Methodologien einher gehen könnte mit dem Trend, der in der Literatur *public administration perspective*⁵⁴⁾ genannt wird. Das Bedürfnis, dass bei der Verfolgung der Frage zur Dauer von Gerichtsverfahren innovative Schritte unternommen werden, ist auch in den Programmunterlagen der CEPEJ⁵⁵⁾ laut geworden, so dass man glauben muss, dass seine Tätigkeit in Zukunft auf jeden Fall in diese Richtung gehen wird.

Der andere Bereich, in dem das Bedürfnis nach einem gemeinsamen Zugang und Standards besteht, ist der Bereich der Verfolgung der öffentlichen Zufriedenheit mit der Tätigkeit der Justiz. Umfragen, durch welche der Zufriedenheitsgrad der Nutznießer von Leistungen der Justiz verfolgt werden, entwickeln sich in einigen Staaten recht langsam, parallel mit der Entwicklung des Bewusstseins, dass die Justiz in erster Linie ein öffentlicher Dienst ist, der seinen Nutznießern dienen soll. In den meisten Ländern des Europarats gibt es allerdings keine systematischen Untersuchungen zu diesem Aspekt. Sie sind jedoch erforderlich, vor allem aus dem Grund, weil es noch nicht ausreichend objektive Indikatoren für den Grad der Wirksamkeit gibt. Einige Staaten haben bereits regelmäßige Untersuchungen zur Befragung des öffentlichen Vertrauens in die Justiz und den Grad der Zufriedenheit mit ihren Leistungen entwickelt. Diese Untersuchungen umfassen sowohl die Verfahrensparteien als auch

⁵⁴⁾ Langbroek/Fabri, Developing a Public Administration Perspective on Judicial Systems in Europe, in: Fabri/Langbroek (Herausg.), The Challenge of Change for Judicial Systems, Amsterdam, 2000, S. 15-18.

⁵⁵⁾ Vgl. CEPEJ Framework Programme - "A new objective for judicial systems: the processing of each case within an optimum and foreseeable timeframe", CEPEJ(2004)19 Rev., <http://www.coe.int/cepej>.

ihre Vertreter – die Rechtsanwälte, und auch andere juristische Berufe.⁵⁶⁾ Solche Staaten sind aber immer noch rar – die meisten Staaten müssen solche Untersuchungen erst entwickeln, wobei einheitliche Regeln und Standards für solche Untersuchungen aus europäischer Ebene eine Entwicklung in dieser Richtung begünstigen könnten.

3. Schlussfolgerung: Vergleich der Effizienz und Effektivität der europäischen Justizsysteme – Gegenwart und Zukunft

Welche endgültigen Lehren kann man mit Rücksicht auf das zentrale Thema und den Titel dieser Arbeit aus dem bisher umfassendsten und erfolgreichsten Versuch einer Evaluierung der europäischen Rechtssysteme ziehen? Eine Analyse der Fragen und Antworten aus dem Pilotschema der Evaluierung sowie der Bericht, der unter dem Titel *European Judicial Systems 2002* auf seiner Grundlage entstanden ist, machen deutlich, dass für einen vollständigen und zuverlässigen Vergleich der Justizsysteme noch viel Arbeit und Zeit aufzuwenden ist, vor allem zur Schaffung systemischer und methodologischer Voraussetzungen für das Sammeln einer repräsentativen Menge von Daten nach harmonisierter Methodologie und Regeln.

Bestätigen die Ergebnisse dieser Untersuchung die These, dass die Effizienz nationaler Justizsysteme nicht messbar ist, sowie dass die europäischen Justizsysteme nicht auf dieser Grundlage verglichen und bewertet werden können? Rechtfertigen sie die These, dass die Effizienz der Justiz notwendigerweise zur Qualität ihrer Tätigkeit im Widerspruch steht? Wir glauben, dass diese Fragen zu verneinen sind. Bestenfalls hat sich herausgestellt, dass ein Vergleich häufig schwierig ist, dass es in der Regel keine schnellen und einfachen Methoden zur Erreichung des Ziels gibt, dass man sich vor verfrühten Schlussfolgerungen hüten muss, sowie dass man für hochwertige Ergebnisse ein adäquates Instrumentarium und standardisierte Methoden benötigt. In Europa bleibt heute die Möglichkeit eines Vergleichs der Justizsysteme hinter den Möglichkeiten eines solchen Vergleichs in anderen Bereichen zurück, wo man mit der Entwicklung einheitlicher Standards und Kriterien wesentlich weiter gekommen ist. Die Tatsache, dass unsere heutigen Instrumente für einen Vergleich nicht vollkommen sind, ist jedoch kein Grund zur Resignation. Ein objektiver Vergleich europäischer Justizsysteme wird niemals nur auf quantitative Indikatoren basieren können. Aber trotzdem muss man wie auch in anderen Bereichen nicht vor einer Quantifizierung fliehen, so abweisend die Idee einer „Messung der Effizienz“ für die Justiz auch sein mag. Schon die jetzigen Erfolge geben Aufschluss darüber, dass man durch die Evaluierung einzelner Indikatoren zu vielen interessanten, anregenden und nützlichen Erkenntnissen kommen kann. Mit Hilfe einer wissenschaftli-

⁵⁶⁾ In den Niederlanden werden regelmäßig Untersuchungen über das Vertrauen in bzw. die Zufriedenheit mit der Justiz durchgeführt, sowohl auf nationaler Ebene als auch der Ebene jedes einzelnen Gerichts. Vgl. die Antwort der Niederlande auf Frage 19.

chen rechtsvergleichenden Analyse können diese Ergebnisse weiter evaluiert und die Erkenntnisse vertieft werden. Die Kapazität der nationalen Justizsystemen, die Effizienz und Wirksamkeit ihrer Tätigkeit zu erhöhen, ohne dass dies mit der Opferung der Qualität oder der Erhöhung des Preises für die Funktionstüchtigkeit des Systems für den Staat und seine Bürger verbunden ist, ist groß. Wie im Bericht *European Judicial Systems 2002* angeführt wird, müsste und sollte das Ergebnis solcher vergleichender Untersuchungen einen „Beitrag zur Schaffung eines humaneren Europas für Individuen in ihrem alltäglichen Leben sein, welcher die Förderung der Rechtsherrschaft zum Ziel hat, das von allen Europäern geteilt wird.“⁵⁷⁾

⁵⁷⁾ Aus dem Vorwort des Präsidenten der CEPEJ *Eberhard Desch*, CEPEJ Report, S. 5.

Veröffentlichungen der Wissenschaftlichen
Vereinigung für Internationales Verfahrensrecht e.V.

Band 17

Effektivität des Rechtsschutzes vor staatlichen und privaten Gerichten

Herausgegeben von Peter Gottwald

**GIESE
KING**