Österreichische Richtervereinigung
Fachgruppe Europarecht und internationale Richterzusammenarbeit

Fortbildungsreise

in die Niederlande vom 14. bis 20. April 2013

Bericht

1. Allgemeines

Die diesjährige Fortbildungsreise der Fachgruppe Europarecht und internationale Richterbeziehungen fand vom 14. bis 20. April 2013 statt und führte in die Niederlande, genauer nach Den Haag.

Angesichts der Vielzahl von nationalen, europäischen und internationalen Gerichten, Behörden und Organisationen mit Sitz in Den Haag fiel die Auswahl der für die Teilnehmer der Fortbildungsreise interessantesten Institutionen nicht leicht. So stand neben einem Einführungsvortrag zur niederländischen Justiz und zum Rat der Gerichtsbarkeit ein Treffen mit Vertretern der niederländischen Richtervereinigung auf dem Programm. Beim Hoge Raad wurden den Teilnehmern der Fortbildungsreise neben einer Führung durch das Gebäude der Besuch eines Verhandlungstages und ein Gespräch mit einem Höchstrichter ermöglicht. Der Besuch einer Verhandlung in Strafsachen bei einem Erstgericht (Rechtbank Den Haag) samt Diskussion mit niederländischen Richtern rundete die Kontakte mit der niederländischen Justiz ab.

Neben diesen befasste sich die Fachgruppenreise auch mit jenen europäischen und internationalen Organisationen und Gerichten, die ihren Sitz in Den Haag haben. So berichteten die österreichischen Vertreter bei Eurojust, LOStA-Stv Mag. Ingrid Maschl-Clausen, und ihres Stellvertreters, Richter Dr. Kurt Weisgram, über ihre Tätigkeit und die durch Eurojust gebotenen Möglichkeiten der Koordinierung und Verbesserung der europäischen und internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen. Die Funktionsweise und die Möglichkeiten von Eurojust wurden anschaulich präsentiert. Einblicke in die tägliche Arbeit sowie Beispiele über erfolgreich abgeschlossene Koordinierungstätigkeiten rundeten den äußerst informativen Vortrag ab.

Weiters gab der Vizepräsident des Internationalen Strafgerichtshofs (IstGH), Dr. Cuno Tarfusser, äußerst interessante Einblicke in diese für die Ahndung schwerster Verbrechen bedeutsame Institution. Er gewährte auch spannende Einblicke in praktische Aspekte der Arbeit des Gerichts und seine Justizverwaltung, insbesondere hinsichtlich der Auswahl der Richter und des weiteren Personals. Auch wenn die für diesen Tag an sich angesetzte Verhandlung entfallen war, ergab sich dadurch ein äußerst interessanter Einblick in die Funktionsweise des IStGH, der durch eine Führung durch das Gebäude und die Präsentation eines Verhandlungssaales samt den bestehenden technischen Möglichkeiten abgerundet wurde.

Ein Empfang in der Residenz des Österreichischen Botschafters in Den Haag, Dr. Druml, bot Hintergrundinformationen zu den niederländisch-österreichischen Beziehungen, zu den internationalen Organisationen in Den Haag und zu laufenden Konferenzen.

Stadtführungen durch Den Haag und Amsterdam (samt Grachtenrundfahrt), Ausflüge zu einer Blumenversteigerung, zum Tulpenpark Keukenhof, nach Volendam und zu den Windmühlen von Kinderdijk rundeten die Fortbildungsreise in touristischer Hinsicht ab.

In der Folge sollen die wichtigsten Informationen über die niederländische Justiz, Eurojust und den IStGH, die den Teilnehmern der Fortbildungsreise vermittelt wurden – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – kurz zusammengefasst wurden.

2. Niederländische Justiz

a) Gerichtsorganisation

Die niederländische Justiz wurde mit 1.1.2013 einer tiefgreifenden Strukturreform unterzogen, die mit der Reduktion der Anzahl der erstinstanzlichen Gerichte von 19 auf 11 verbunden war. Die Anzahl der Gerichtsstandorte wurde von 53 auf 32 reduziert, die Standorte außerhalb der erstinstanzlichen Gerichte („subdistrict sector“) dürften ähnlich Nebenstellen der erstinstanzlichen Gerichte agieren und sich mit „geringfügigen Forderungen“ (die Grenze dafür wurde gleichzeitig von EUR 5.000,-- auf EUR 25.000,-- angehoben) und Bagatelldelikten, wohl auch mit Miet- und Arbeitsrecht sowie Verbraucherkrediten befassen. In den erstinstanzlichen Gerichten gibt es jeweils 5 Abteilungen, nämlich für die Materien der Nebenstellen, für

Zivilrecht, für Familien- und Jugendrecht (wobei dies sowohl zivil- als auch strafrechtliche Aspekte umfasst), für Strafrecht und für Verwaltungsrecht (inklusive Fremden-, Asyl und Steuerrecht).

Weiters existieren vier Berufungsgerichte (statt zuvor fünf), spezielle Berufungsgerichte für Sozial- und Beamtendienstrecht einerseits und Wettbewerbs- und Immaterialgüterrecht andererseits, der Staatsgerichtshof (Berufungsinstanz in Verwaltungs- außer Finanzsachen) und der Hoge Raad als Höchstgericht in Zivil-, Straf- und Finanzsachen.

b) Statistiken

Bei 16,7 Millionen Einwohnern der Niederlande judizieren etwa 2.300 Richter (VZÄ), unterstützt von etwa 5.100 Personen (VZÄ) nichtrichterlichem Personal. Weitere 1.500 Personen (VZÄ) sind in der Verwaltung der Justiz tätig. Bei einem Budget von etwa EUR 975 Millionen werden etwa 1,7 Millionen Fälle jährlich bearbeitet.

c) Rat der Gerichtsbarkeit

Seit 2002 existiert ein vom Justizministerium unabhängiger Rat der Gerichtsbarkeit, der für die Ernennung der Richter und das Budget verantwortlich ist. Der Rat der Gerichtsbarkeit besteht aus vier Vollzeitmitgliedern (zwei richterlichen und zwei nichtrichterlichen, aus der Verwaltung stammenden Mitgliedern). Die Amtszeit beträgt sechs Jahre, eine Verlängerung um drei Jahre ist möglich. Der Rat wird von einem Büro unterstützt, in dem etwa 100 Leute aus der Justiz arbeiten. Die Aufgaben des Rates der Gerichtsbarkeit erstrecken sich etwa auf die Ausarbeitung des Justizbudgets, die Verteilung der Mittel auf die Gerichte, die Unterstützung der Ernennungs- und Auswahlprozesse und die Beratung bei neuen Gesetzesvorgaben. Weiters ist der Rat der Gerichtsbarkeit als Sprecher der Justiz und im Rahmen der internationalen Kooperation tätig.

Der Rat der Gerichtsbarkeit entscheidet unabhängig über die Verwendung der der Justiz zugestandenen Mittel. Die Gerichte werden nach „Output“ finanziert. Dies wird für drei Jahre mit den Gerichten ausverhandelt. Dabei werden „Preise“ vereinbart, mit denen die nach Minutenwerten bewerteten Akten multipliziert werden. Die Gerichte entscheiden wiederum autonom über die Verwendung der ihnen so zugewiesenen Mittel.

Der Rat der Gerichtsbarkeit betreibt ein eigenes IT-Zentrum zur Unterstützung der Gerichte. Ein nationales Institut organisiert die Aus- und Fortbildung der Richter, Staatsanwälte und des weiteren Personals. Seit 2013 ist die Ausbildung der Richter und Staatsanwälte getrennt. Staatsanwälte unterstehen dienstrechtlich aber nicht dem Rat der Gerichtsbarkeit, sondern dem Justizministerium, dem gegenüber sie weisungsgebunden sind.

d) Dienstrechtliches

Richter werden auf Lebenszeit ernannt. Das zwingende Pensionsantrittsalter liegt bei 70 Lebensjahren, ab dem 65. Lebensjahr besteht die Möglichkeit, in Pension zu gehen. Etwa 54 % der Richter und etwa drei Viertel des sonstigen Personals sind weiblich, weshalb die Justiz nicht nur versucht, ethnische Minderheiten zu einer Tätigkeit in der Justiz zu motivieren, sondern auch Männer. Umgekehrt sind die Leitungsposten immer noch mehrheitlich mit Männern besetzt, weshalb es spezielle Programme gibt, Frauen für Leitungsposten zu motivieren. Richter arbeiten theoretisch eine 36-Stunden-Woche mit der Möglichkeit des Zeitausgleichs. Die Richter sind grundsätzlich dazu verpflichtet, alle fünf Jahre die Sparte, in der sie tätig sind, zu wechseln.

e) Leitung der Gerichte

Die Gerichte werden von einem „Board“, bestehend aus dem Präsidenten, einem Richter und einem nichtrichterlichen Mitglied, geleitet. Der Präsident wird vom Ministerium auf Empfehlung des Rats der Gerichtsbarkeit auf sechs Jahre ernannt, eine einmalige Verlängerung um drei Jahre ist möglich. Eine feste Geschäftsverteilung existiert nicht, die Akten werden grundsätzlich vom „Board“ zugewiesen. Das nichtrichterliche Mitglied ist im „Board“ beispielsweise für Finanzen verantwortlich. Insgesamt erstrecken sich die Kompetenzen des „Boards“ insbesondere auf Personal, Finanzen, Organisation, Gebäude, Sicherheit und IT.

f) Der Hoge Raad

Der Hoge Raad ist ein Kassationsgericht, das die angefochtene Entscheidung nur bestätigen oder aufheben, nicht aber abändern kann. Der Hoge Raad befasst sich grundsätzlich nur mit Rechtsfragen (Tatfragen werden allerdings manchmal aufgegriffen, wenn die Begründung des Berufungsgerichts widersprüchlich ist). Es existiert eine Zivil-, eine Straf- und eine Finanzabteilung.

Ziel des Hoge Raad ist die Rechtsentwicklung und die Sicherung der Rechtseinheit, ob auch die Einzelfallgerechtigkeit (der Schutz der Rechte der Bürger) zu den Zielen des Hoge Raad gehört, ist strittig. Rechtssachen, die für die Rechtsentwicklung oder Rechtseinheit nicht von Bedeutung sind, werden zurückgewiesen; dies betrifft – ohne Begründung – insbesondere Angelegenheiten, in denen nur Tatfragen strittig sind.

Seit 2012 besteht für die Erst- und Berufungsgerichte in Zivilverfahren die Möglichkeit, Rechtsfragen im Wege einer Vorabentscheidung durch den Hoge Raad klären zu lassen, dies bei Fragen, die für mehrere anhängige Verfahren entscheidend sind. Hier besteht auch die Möglichkeit, eine Stellungnahme als „amicus curiae“ einzubringen. Im Einzelnen dürfte zur Vorabentscheidung aber noch vieles unklar sein.

Der Generalanwalt gibt in sämtlichen Angelegenheiten eine Stellungnahme ab, dies mit Ausnahme der Finanzsachen, wo eine Stellungnahme nicht zwingend ist. Die Höchstrichter stammen nicht nur aus dem Kreis der Richterschaft, sondern auch etwa aus der Anwaltschaft oder von Universitäten.

Der Hoge Raad führt grundsätzlich verpflichtende mündliche Verhandlungen durch, die jedoch in vielen Fällen zu „ersten Tagsatzungen“ verkommen sind. So konnten die Teilnehmer der diesjährigen Fortbildungsreise beobachten, wie bei einem derartigen Verhandlungstag eine Vielzahl von Verhandlungen innerhalb einer halben Stunde erledigt wurde.

g) Aspekte des niederländischen Verfahrensrechts

Vom niederländischen Verfahrensrecht dürfte interessant sein, dass Mediation in das Zivilverfahren integriert ist. Außerdem erscheint bemerkenswert, dass grundsätzlich in Zivilverfahren ein Einzelrichter entscheidet; erachtet er die Sache allerdings für komplex oder bedeutend, hat er die Möglichkeit, die Entscheidung im Wege eines Drei-Richter-Senats herbeizuführen. Im Strafverfahren entscheidet der Staatsanwalt nach Ermessen (ohne Beschränkung nach Delikten), ob er das Verfahren vor den Einzelrichter oder den Senat bringt; bei einem Verfahren vor dem Einzelrichter beträgt die Höchststrafe ein Jahr Freiheitsstrafe. Interessant erscheint weiters, dass eine eigene psycho-forensische Unterstützung zum besseren Verständnis von Gutachten eingerichtet wurde und dass Opfer im Rahmen des Strafverfahrens zwar nicht für einen Schuldspruch plädieren, aber darstellen dürfen, was ihnen das Verbrechen angetan hat.

Verhandlungen werden grundsätzlich auf Video aufgezeichnet, die Parteien haben jedoch die Möglichkeit, dem zu widersprechen. Die Aufnahmen werden auch an die Presse weitergeleitet. Insgesamt bemüht sich die Justiz um gute Kontakte und einen pro-aktiven Umgang mit der Presse.

Hinsichtlich der Zuständigkeit wurde die sehr weitgehende Strafgerichtsbarkeit etwa für Kriegsverbrechen von Personen, die in den Niederlanden wohnen, betont. Diese Angelegenheiten sind ebenso wie Fälle der internationalen Kindesentführung und Patentsachen beim Gericht in Den Haag zentralisiert.

Interessant erscheint auch, dass den niederländischen Gerichten jegliche Überprüfung der Gesetze auf Verfassungskonformität untersagt ist. Auch eine Verfassungsgerichtsbarkeit, die von den Gerichten angerufen werden könnte, existiert nicht. Die Gerichte umgehen diese Beschränkung oft durch menschenrechtskonforme Interpretation der Gesetze, weshalb sich in niederländischen Entscheidungen sehr häufig Bezugnahmen auf die EMRK finden.

h) Richtervereinigung

Die NVvR versteht sich nicht nur als Richtervereinigung im österreichischen Verständnis, sondern übt auch die Gewerkschaftsfunktion für Richter und Staatsanwälte aus. Etwa 75 % der Richter und Staatsanwälte sind Mitglieder. Die Vereinigung berät und vertritt die Mitglieder gegenüber dem Dienstgeber in dienstrechtlichen Angelegenheiten. Weiters organisiert sie Fortbildungsveranstaltungen (Seminare). Sie ist intern sehr stark über Intranet/Internet vernetzt. Sie verfügt über Sektionen für „subdistrict judges“, Richter, Staatsanwälte, Berufungsrichter und Richteramtsanwärter. Als Organe existieren die Mitgliederversammlung, ein Vorstand und ein Büro. Die Organisation verfügt über ein Budget von etwa EUR 1,5 Millionen.

3. Eurojust

Eurojust wurde – folgend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Tampere im Jahr 1999 – durch den Beschluss des Rates vom 28.2.2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität geschaffen. Der genannte Beschluss wurde durch den Beschluss 2009/426/JI des Rates vom 16.12.2008 zur Stärkung von Eurojust novelliert. Eurojust besteht aus

nationalen Mitgliedern der EU-Mitgliedstaaten, die jeweils von einem Sekretariat unterstützt werden. Die nationalen Mitglieder treffen einmal wöchentlich zu Sitzungen zusammen.

Kooperationsabkommen bestehen weiters mit Drittstaaten (USA, Schweiz, Norwegen, Island, Kroatien und Mazedonien) sowie mit Europol und OLAF, sodass Kontaktpersonen aus den USA, Norwegen und Kroatien permanent am Sitz von Eurojust anwesend sind. In vielen anderen Staaten weltweit bestehen Kontaktstellen. Seit 2003 befindet sich der Sitz von Eurojust in Den Haag, im Jahr 2015 ist der Umzug in ein neues Gebäude (ebenfalls in Den Haag) geplant.

Kerntätigkeit von Eurojust ist die Unterstützung der nationalen Strafverfolgungsbehörden bei der operativen Bekämpfung schwerer und/oder organisierter grenzüberschreitender Kriminalität. Wichtigstes Mittel dazu sind Koordinierungstreffen zwischen den beteiligten nationalen Staatsanwälten, Richtern und Polizeibeamten der betroffenen Mitgliedstaaten. Dadurch wird eine effiziente Entscheidung darüber, wann, wo und wie in grenzüberschreitenden Fällen polizeiliche und justizielle Maßnahmen gegen organisierte kriminelle Vereinigungen ergriffen werden sollen. Zur weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit können auch gemeinsame Ermittlungsgruppen (JITs) gegründet werden, die einen Rahmen bilden, in dem Praktiker aus verschiedenen Staaten ohne die mit den herkömmlichen Formen der Rechtshilfe verbundenen Schwierigkeiten und Verzögerungen zusammenarbeiten können. Auch bei der Durchsetzung von europäischen Haftbefehlen und bei der Betreibung von Rechtshilfe- und Auslieferungsverfahren bietet Eurojust wertvolle Unterstützung.

4. Internationaler Strafgerichtshof

Der Internationale Strafgerichtshof wurde auf einer UNO-Konferenz in Rom im Sommer 1998 als permanenter internationaler Gerichtshof zur Verfolgung der schwersten Verbrechen betreffend die internationale Gemeinschaft als Gesamtheit gegründet. Rechtsgrundlage ist das Statut von Rom, das bisher von 122 Staaten ratifiziert wurde.

Der IStGH befasst sich mit folgenden Tatbeständen: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen; dazu kommt das „Verbrechen der Agression“, das im Gegensatz zu den anderen Tatbeständen im Statut von Rom

nicht definiert ist und frühestens ab 1.1.2017 maßgeblich wird. Die Zuständigkeit ist gegeben, wenn das Verbrechen nach dem 1.7.2002 und auf dem Staatsgebiet oder durch einen Staatsbürger eines Vertragsstaates begangen wurde; weiters, wenn die Zuständigkeit vom betroffenen Nicht-Vertragsstaat akzeptiert wird oder wenn der IStGH durch Resolution des UN-Sicherheitsrates mit Ermittlungen betraut wurde. Es gilt das Komplementaritätsprinzip: jeder Vertragsstaat ist selbst zur Verfolgung der Verbrechen verpflichtet; nur wenn er nicht gewillt oder nicht in der Lage ist, ernsthaft ein Strafverfahren zu führen, ist der IStGH zuständig (was gegebenenfalls vom IStGH in einem Zwischenverfahren entschieden wird). Die Verfahren werden über Anzeige eines Vertragsstaates (auch Selbstanzeigen) oder des UN-Sicherheitsrates oder von Amts wegen eingeleitet.

Die Organe des IStGH sind die Vollversammlung der Vertragsstaaten (Gesetzgebungs- und Kontrollorgan, Auswahl der Richter und Ankläger, Budget), der Präsident und zwei Vizepräsidenten (Justizverwaltung, Außenbeziehungen), 18 Richter, die Anklagebehörde und eine Geschäftsstelle (Registry). Die Richter werden mit 2/3-Mehrheit von der Vollversammlung gewählt und sollen entweder aus dem Bereich des Strafrechts oder des internationalen Menschenrechts kommen; dabei handelt es sich nur etwa bei einem Drittel der derzeit tätigen Richter um (ehemalige) Richter der Vertragsstaaten, bei den anderen hauptsächlich um Universitätsprofessoren und Diplomaten. Es gibt drei Abteilungen, nämlich eine pre-trial- (Untersuchungs-), trial- (Hauptverhandlungs-) und eine appeals- (Berufungs-) Abteilung.

Der IStGH prüft als Strafgericht die individuelle strafrechtliche Verantwortung, dies ohne Rücksicht auf amtliche Eigenschaften (also ohne Rücksicht auf Immunitäten); sehr weitgehend wird die Verantwortung militärischer Befehlshaber angenommen, umgekehrt bildet aber die Anordnung durch Vorgesetzte keine Entschuldigung für Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord.

Wesentlich sind die erstmals bei einem internationalen Tribunal statuierten Opferrechte, nämlich Teilnahme am Verfahren, Entschädigung, Opfertreuhandfonds und Opferschutz. Angesichts der meist großen Zahl der Opfer erweist sich die Gewährleistung dieser Rechte oft als schwierig und zeitintensiv.

Maßgeblich für das Verfahren und das materielle Recht ist das Statut von Rom samt Verfahrens- und Beweisnormen sowie Gerichtsregeln, subsidiär das Völkerrecht und gegebenenfalls allgemeine Rechtsprinzipien.

Derzeit werden 8 „Situationen“ geprüft (erste Ermittlungen mit großer Freiheit der Anklagebehörde), es sind 18 Fälle (konkretes Verbrechen wird konkretem Beschuldigten vorgeworfen, hier wird die Anklagebehörde sehr stark durch den IStGH überwacht) anhängig, 19 Haftbefehle wurden ausgestellt. Bisher ergingen zwei Urteile, zwei Hauptverfahren sind in Gange und zwei in Vorbereitung.

Problematisch sind die sehr lange Verfahrensdauer (U-Haften von 5-6 Jahren kommen vor) und die sehr hohen Verfahrenskosten (auch wegen der nötigen Übersetzungen).

Interessant war auch die Besichtigung des speziell mit technischen Möglichkeiten für die Übersetzung, den Zeugenschutz und die Zulassung bzw. Ausschließung der Öffentlichkeit ausgestatteten Verhandlungssaals.

[Verfasser: Mag. Dr. Andreas Sengstschmid]