

Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –
Universitäten und Nachhaltige
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen
zur Umsetzung
der UN-Agenda 2030
für eine lebenswerte Zukunft.

Entwicklung valider Indikatoren zur Unabhängigkeit der Justiz auf der Grundlage von EU-Empfehlungen

16_11

Target 16.3

Autorin:

Böning, Marietta M.A., MAS (*Universität für Angewandte Kunst Wien*)

Reviewer:

Guggenberger, Wilhelm Ao. Univ. Prof. Dr. (*LFU Innsbruck, Institut für Systematische Theologie*); Wehinger, Daniel Dr. (*LFU Innsbruck, Institut für Christliche Philosophie*)

Inhalt

3	16_11.1	Ziele der Option
3	16_11.2	Hintergrund der Option
6	16_11.3	Optionenbeschreibung
6	16_11.3.1	Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen
11	16_11.3.2	Erwartete Wirkweise
11	16_11.3.3	Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen
12	16_11.3.4	Zeithorizont der Wirksamkeit
12	16_11.3.5	Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann
12	16_11.3.6	Offene Fragestellungen
13		Literatur

16_11.1 Ziele der Option

Option 11 von Target 16.3 beschäftigt sich mit dem Vergleich der wahrgenommenen gegenüber der tatsächlichen Unabhängigkeit des Justizsystems sowie strukturellen Einflüssen auf Unabhängigkeit und Qualität desselben in Österreich, wobei Option 11 hierfür speziell Ansätze bzw. Anregungen zur Indikatorenentwicklung seitens der *EU* ins Visier nimmt.

- Ziel ist es, Vorabeschatzungen auf die folgenden, an sich äußerst komplexen Fragen geben zu können:
- Sind die Empfehlungen der *EU* sinnvoll, brauchbar, valide und reliabel?
 - Welche Fragestellungen lassen sich speziell für Österreich aus ihnen ableiten?
 - Wie lässt sich das Vertrauen der Bevölkerung in das Justizsystem messen?
 - Welche strukturellen Zwänge in Österreich geben Grund für eine vertiefte Auseinandersetzung mit Target 16.3 und der Entwicklung qualitativer Indikatoren?

Generelles Ziel ist es, für die Schaffung eines gedanklichen Bezugssystems zu sensibilisieren, wie österreichische Gegebenheiten und Vorkommisse im Justizsystem für die Entwicklung einer nachhaltigen, sozial, rechtsstaatlich und völkerrechtlich verträglichen Gesellschaftsvision kontextualisiert und wie Ansatzpunkte für eine Strategieentwicklung zu dieser Vision gewonnen werden können. Dabei sollte auch in Betracht gezogen werden, inwiefern das Vertrauen in die Justiz durch Beeinflussungen vonseiten der Legislative gefördert oder getrübt werden könnte.¹ Das mag kompliziert werden, da die Justiz, orientiert sie sich an den Zukunftszielen der *UNO*, an die Grenzen unparteilicher Argumentation geraten könnte.²

16_11.2 Hintergrund der Option

In ihrer Resolution vom 25. September 2015 beschreiben die Vereinten Nationen eine Zukunft, „in der die Menschenrechte und die Menschenwürde, die Rechtsstaatlichkeit, die Gerechtigkeit, die Gleichheit und die Nichtdiskriminierung allgemein, in der Rassen, ethnische Zugehörigkeit und kulturelle Vielfalt im Besonderen geachtet werden und in der Chancengleichheit herrscht“ (Vereinte Nationen (UN), 2015, S. 4). Sie betonen „die Verantwortung aller Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen, die Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne irgendeinen Unterschied nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt, Behinderung oder sonstigem Status zu achten, zu schützen und zu fördern.“ (UN, 2015, S. 6-7) Unter der Voraussetzung, diese Ziele ernst, also wörtlich zu nehmen, erstrebt die *UNO* ihre Messung, der ihre Operationalisierung in Form von quantifizierbaren Indikatoren auf zunächst nationaler Ebene vorausgeht. Target 16.3 – „Die Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene fördern und den gleichberechtigten

¹ Galtung (1994, S. 17) weist darauf hin, dass in dem Maße, wie das Gesetz mit dem einen Paradigma verträglicher ist als mit dem anderen und die Paradigmen bzw. Perspektiven selbst Bestandteil einer politischen Realität sind, die ganz bestimmte Auffassungen, Gruppen und Parteien favorisiert, aus Recht Politik wird.

² Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema sollte neben juristischen Quellen betreffend das Justizsystem auch Gegenwartsstudien zur Demokratie- und Governancetheorie, zu Verschränkungen und Zusammenhängen zwischen Rechtsphilosophie, liberalem Wohlfahrtsstaat, Sozialstaat; zwischen Rechtsstaatlichkeit, Bürger_innenschaft und Menschenrecht; zwischen Demokratieformen, Biomacht-Diskursen und ethischen Diskursen einbeziehen. Theoretisches kontextualisierendes Hintergrundwissen ist auch wertvoll für die Erkenntnis der Verschränkung mit Fragestellungen anderer SDGs und speziellen Targets.

Zugang aller zur Justiz gewährleisten“ – nimmt direkten Bezug auf die globalen, dringlich zu schützenden Ziele der *UNO*. In seinen Beratungsergebnissen vom 20. Juni 2017, Punkt 9, bestätigte der Rat der Europäischen Union die Umsetzung eines an Rechtsnormen orientierten Ansatzes, der sich auf alle Menschenrechte erstreckt und Inklusion und Teilhabe, Nichtdiskriminierung, Gleichheit, Gerechtigkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht fördert. Er forderte die EU-Kommission auf, bis Mitte 2018 bestehende Defizite zu ermitteln, um Umsetzungsmöglichkeiten bewerten zu können (Rat der Europäischen Union, 2017). In ihrem Bericht über die Ziele für nachhaltige Entwicklung von 2019 müssen die Vereinten Nationen zunächst folgendes Resümee ziehen: *„Das Ziel friedlicher, gerechter und inklusiver Gesellschaften liegt noch in weiter Ferne. In den letzten Jahren wurden bei der Beendigung von Gewalt, der Förderung der Rechtsstaatlichkeit, der Stärkung der Institutionen oder der Verbesserung des Zugangs zur Justiz keine tiefgreifenden Fortschritte erzielt.“* (Vereinte Nationen (UN), 2019, S. 54)

Die *EU* beteiligt sich in zweierlei Hinsicht an der Weiterentwicklung von Target 16.3 in den EU-Staaten anhand von statistischen Studien und deren Auswertungen. *Eurostat* nutzt einerseits Quellen, um die seitens der Bevölkerung wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz zu vergleichen (a) und andererseits stößt die *EU* Aktionen (*EU actions*) an, um die Erreichung der Ziele zu forcieren (b).

Ad a): Auf *EU*-Ebene existiert noch kein Maßstab, um Justizsysteme qualitativ zu bewerten, wie *Eurostat* im „*Report on Progress towards the SDGs in an EU Context*“ (*Eurostat*, 2019) berichtet. Insoweit werden die quantitativen *UNO*-Indikatoren derzeit ausschließlich via „*perceived independence of justice systems*“ gemessen (Hervorhebung M.B.).

1. Statistisch erfasst wird die **Entwicklung der finanziellen Ressourcen** („*General government total expenditure on law courts*“, *Eurostat*, o. J. (a)) der Justiz. Ausgenommen sind die Verwaltungskosten der Gefängnisse gemäß Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates (*Classification of the Functions of Government* (COFOG)), bemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP), mit dem Ergebnis einer relativ stabil bleibenden finanziellen Ausstattung und finanziellen Zuwächsen von ca. 0,3 % unterhalb des BIP-Wachstums in den EU-28 seit 2015. Österreich befindet sich demnach im Mittelfeld. Bemessen am BIP ist in Österreich der Anteil der Justizausgaben seit 2011 von 0,37 auf 0,40 Prozent gestiegen. Unabhängig von diesem statistischen Vergleich von außen fand in den letzten Jahren, spätestens seit Erscheinen des Wahrnehmungsberichts (2019) des ehemaligen Bundesministers für Verfassung, Reformen, Deregulierung (in der Übergangsregierung nach dem Ibiza-Skandal), Clemens Jabloner, eine Debatte über die massiven Probleme des österreichischen Justizsystems aufgrund von gravierenden Unterbudgetierungen statt; wobei dieser Bericht inzwischen (2020) Berücksichtigung bei der Budgetvergabe zeitigt.

Der SDG-Indikatorenbericht der *Statistik Austria* (2020) exkludiert bis dato Untersuchungen zu Auswirkungen des unzureichenden Justizbudgets auf die Qualität dieses Systems. Es gibt hierzu keine Indikatoren.

2. Außerdem statistisch erhoben wird eine um 4 % verbesserte wahrgenommene, aber seitens der EU-Bürger_innen als nicht sehr gut **bewertete Unabhängigkeit der Justiz** (*Eurostat*, o. J. (b)). Danach schätzten 56 % der EU-Einwohner_innen die Unabhängigkeit der Justiz in ihrem jeweiligen Land als „gut“ oder „sehr gut“ ein, während die Bewertung „schlecht“

oder „sehr schlecht“ um 3 % auf 33 % sank. Die generelle Unabhängigkeit von Richter_innen wird als „sehr gut“ wahrgenommen, während Grund für eine schlechte Bewertung die Beeinflussung der und Druck durch Regierungen und Politiker_innen auf die Justiz sind.³ Die Studie berücksichtigt die Einflussfaktoren Alter, Bildungsgrad und Anstellung/Selbstständigkeit. Tendenziell bewerten junge, gebildete Personen und Personen, die keine Erfahrung mit dem Justizsystem gemacht haben, die Unabhängigkeit besser. Mit einer dritten Messung ermittelte *Eurostat* eine positive Korrelation zwischen der Höhe des Korruptionswahrnehmungsindex, *Corruption Perceptions Index (CPI)* von *Transparency International* von 2019 und der Bewertung der Unabhängigkeit der Justiz. Zusammen mit Dänemark und Finnland ist die Korrelation für Österreich positiv. Mit 87 bzw. 86 Punkten erreichen Dänemark und Finnland die höchsten *CPI*-Werte in der EU. Österreichs *CPI* liegt bei 77 und damit allerdings niedriger oder gleich wie jener von acht anderen Staaten.⁴ Nach Dänemark mit 87 Prozentpunkten schätzen die Einwohner_innen in Finnland und Österreich laut einer Studie von *DG COMM (Directorate-General for Communication)* 2019 mit je 83 Prozentpunkten die Unabhängigkeit der Justiz in ihrem Land besser ein als die Einwohner_innen in allen anderen EU-Staaten.⁵ Diese positiven Korrelationen sind signifikant. Auch diese EU-Daten finden im Indikatorenbericht der *Statistik Austria* (2020) keine Berücksichtigung. Es wird z.B. nicht versucht, sie zu reproduzieren oder zu falsifizieren und sie in Beziehung zu setzen zu **strukturellen, systeminhärenten Gründen**, die der Unabhängigkeit entgegenstehen könnten. Freilich müsste eine solche Analyse in Österreich selbst stattfinden und Evaluierungen bedürften der juristischen Expertise des Justizministeriums.

Ad b): Die *Statistik Austria* ist wie alle nationalen statistischen Organisationen innerhalb der *EU* dazu angehalten, jene hundert *UNO*-Indikatoren zu verwenden, die von *Eurostat* für die *EU* als relevant befunden wurden (*Statistik Austria*, 2020). Die Messung eines SDGs findet mit maximal sechs Indikatoren statt. Das ist nicht viel, verglichen mit 43 Aktionen (*EU actions*) zu verschiedenen Target-16.3-affinen Themen, welche die *EU* (European Commission, o. J.) angestoßen hat und die zum Großteil noch nicht mit der Erhebung von Indikatoren in Zusammenhang stehen. In der Indikatorenentwicklung nimmt die *Statistik Austria* (2020) keinen Bezug auf diese Motivation der *EU* gegenüber den Ländern. Diese Aktionen liefern teilweise Anknüpfungspunkte für die Etablierung geeigneter Indikatoren. Außerdem liefern sie Ansatzpunkte für spezifische Problemlösungen, weshalb eine Beschäftigung mit ihnen anzuraten wäre.

3 Österreich profitiert vermutlich auch von der Eigenschaft seiner Verfassung, langlebig, aber nicht konservativ, sondern aufgrund ihrer positivistischen Gestaltung flexibel zu sein. Österreichs dem Rechtsstaat dienende juristische Expertise gilt als sehr vertrauenswürdig. Hochrangige Amtsträger_innen (z.B. Präsident_innen des VfGH, Vizepräsident_innen, wichtige Verfassungsrechtler_innen, Menschenrechtsanwält_innen, Richter_innen etc.) sind in der Öffentlichkeit durch ihre Präsenz in den Medien populär; ebenso wie das juristische politische Personal (Justizminister_in/-ministerium, Verfassungsminister_in/Verfassungsdienst) an der Schnittstelle zwischen Gesetzgeber und Gerichtsbarkeit.

4 Beispielsweise liegen die *CPI* von Deutschland und der Schweiz bei 79 bzw. 86.

5 Vergleichsweise sind es in Deutschland 74 % der Einwohner_innen. Für die Schweiz liegen keine Daten vor.

16_11.3 Optionenbeschreibung

Aus den skizzierten Desideraten lassen sich folgende Optionen für Maßnahmenentwicklungen ableiten:

1. Formulieren von Indikatoren zur qualitätssichernden **Unabhängigkeit der Justiz, bemessen an ausgewiesenen finanziellen Engpässen**, sowie Beobachtung und Extrapolation künftiger diesbezüglicher Entwicklungen und Deckung finanzieller Lücken durch das Finanzministerium.
2. Eruieren des **Vertrauensverhältnisses von Österreichs Einwohner_innen** unter Verwendung von Indikatoren zur Messung der Unabhängigkeit der Justiz mit kritischer Rücksichtnahme auf die Daten von *Eurostat*. Sie sollten die Unabhängigkeit der Justiz detaillierter erfassen und zwecks Validitätssicherung auch erläutern, was unter „der Justiz“ verstanden wird oder erfragen, was die Bevölkerung darunter versteht. Geht es etwa nur um die Unabhängigkeit von Richter_innen, oder sollte es auch um die Legislative gehen und um die Messung, wann Politiker_innen auf Gesetzesvorgaben nicht achten? Diesbezüglich müsste sich die Vertrauensmessung auch mit dem Vertrauen in die Politik beschäftigen. Entsprechende Indikatoren könnten zu den nationalen Gegebenheiten in den letzten Jahren, wie Strukturreform der Justiz, Justizvorfälle, alternative Daten, Politbarometer (letzteres, um parteipolitische Einflüsse der Gesetzgeber weitestgehend zu reduzieren und die Einhaltung von Menschenrechten als allen anderen Zielen übergeordnetes Ziel anzuvisieren) in Relation gesetzt werden. Sie hängen auch von der Medienberichterstattung über die Justiz (Vorfälle, Bekanntheit und Beliebtheit ranghoher Jurist_innen, Qualität der Berichterstattung) und der Bürger_innennähe des Justizsystems ab.
3. Systematische Prüfung, ob **Aktionsvorschläge der EU** in Österreich umgesetzt werden bzw. Prüfung, welche Aktionen speziell in Österreich Grund geben, implementiert zu werden, dies vor dem Hintergrund der rechtsstaatlichen Standards und Bedingungen wie für SDG 16 formuliert. Ferner könnte sichergestellt werden, dass neue Aktionsvorschläge Beachtung finden und die Sinnhaftigkeit ihrer Implementierung in Österreich überprüft wird; bestenfalls Gewährleistung einer für die EU vorbildlichen Einhaltung (Österreich als *Role Model*).

16_11.3.1 Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen

1. Qualitätssicherung durch finanzielle Sicherheit

Die Berechnung des *General government total expenditure on law courts* im EU-Vergleich gibt keine Auskunft darüber, wie es tatsächlich um die Finanzkraft der österreichischen Justiz bestellt ist und welche qualitativen Einbußen sich aus allfälligen finanziellen Engpässen ergeben. Es ist aber evident, dass die Budgetierung des Justizressorts ein Marker für seine Qualität ist und eben dies bestätigt die EU-Studie auch. Insofern wäre als nächster Schritt die Entwicklung diesbezüglicher Indikatoren auf Österreich bezogen sinnvoll. Die hervorragende Datengrundlage inklusive Evaluation für die Generierung existiert seit 2019. Sie liefert der Wahrnehmungsbericht des Bundesministers für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz a. D., Clemens Jabloner, von 2019. Bereits 2017 berichtete das Justizressort an den Rechnungshof, dass bei verantwortungs-

voller Personalplanung weitere Einsparungen ohne die Gefahr spürbarer Qualitätsverluste nicht zu erbringen seien. Das derzeitige (2020) Justizministerium unter der Leitung von BM Alma Zadic stimmt ihr Reformvorhaben auf Jabloners die Qualitätseinbußen aufzählenden Bericht ab, der von jahrelangen Budgetüberschreitungen im Zigmillionenbereich aufgrund von gravierender Unterbudgetierung spricht. Die größten Engpässe infolge der Unterbudgetierung (Jabloner, 2019) betreffen:

- **Abbau von über 300 Planstellen in mehreren Bereichen;** gravierend vor allem im Strafvollzug⁶ aufgrund von Aufgabenzuwächsen, der Einführung neuer Straftatbestände, immer komplexeren Großverfahren und beim Kanzleipersonal (nur jede zweite Stelle wird nachbesetzt), beim Bundesverwaltungsgericht und der Justizwache; dadurch auch gravierender Wegfall von Arbeitsstunden für Häftlinge. Als Qualitätsmängel werden auch Verfahrensverzögerungen und Engpässe bei der Bekämpfung von Terrorismus und Computerkriminalität genannt. Nicht einmal Gerichtspraktika sind leistbar und wurden partiell extrem verkürzt.
- **Fehlende strategische Personalentwicklung** infolge der Personalreduktionen in der Bundesverwaltung, Überalterung des Personals und fehlende Neuausbildungen. Der Rechnungshof übte Kritik an der Ausgliederung der Justizbetreuung. Die Justizbetreuungsagentur (JBA) habe in den letzten Jahren weder zu einer Flexibilisierung des Strafvollzugs noch zu einer Einsparung von Planstellen geführt, auch gibt es verfassungsrechtliche Bedenken. Jabloner (2019) warnt vor einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich, betreffend die Familien- und Jugendgerichtshilfe aufgrund von deren kostenbegründeter Ausgliederung in die JBA bei gleichzeitig fehlendem Personal.
- Vermehrt **Diversions statt Verurteilung**, wobei die Millioneneinnahmen dadurch (wie auch Gerichtsgebühren) ins Budget des Finanzministeriums fließen.
- Um über 200 % **gestiegene medizinische Behandlungskosten** für Häftlinge binnen acht Jahren; ohne Finanzierung ist der gesetzliche Auftrag im Maßnahmenvollzug nicht mehr zu erfüllen; Mangel an Medizinsachverständigen und Dolmetscher_innen.
- **Verzögerungen bei Asylgerichtsverfahren.**
- Finanzielle Lücken bei der **Inanspruchnahme von psychosozialer und juristischer Prozessbegleitung und Opferhilfe nach Sexual- und Gewaltstraftaten.**

Jabloner konstatierte für 2020 einen Mehrbedarf von 90,6 Mio. Euro, um den Status quo aufrechterhalten zu können – Reformprojekte und neue Anforderungen, wie etwa immer mehr Großverfahren und neue Aufgaben, nicht einberechnet. Aufgrund des Berichts wurde das Justizressort 2020 um immerhin 72,4 Mio. Euro für die Sicherstellung der unabhängigen Gerichtsbarkeit und der Stärkung der Rechtssicherheit aufgestockt. Das Budget soll für neue Planstellen, Reformprojekte, Prozessbegleitung, Verfahrenseffizienz und Digitalisierung verwendet werden. Ob die Qualitätsziele somit erreicht werden können, bleibt zu beobachten. Inwiefern können durch den Mitteleinsatz die Unabhängigkeit und Qualität der Justiz auch nachhaltig gesichert werden?

Maßnahmen:

Insofern der Wahrnehmungsbericht valide Parameter und juristische Expertise liefert, lautet die Empfehlung dieses Optionenberichts, einen Indikator oder mehrere Indikatoren zu entwickeln, die aufzeigen, an welchen Stellen Unabhängigkeit und qualitätsvolles Gebaren der Justiz aufgrund mangelhafter finanzieller Ausstattung gefährdet sind bzw. künftig gefährdet werden

⁶ Zu menschenunwürdigen Zuständen in österreichischen Gefängnissen siehe die detaillierten Berichte der Volksanwaltschaft (2018, S. 111-145) und Volksanwaltschaft (2019, S. 23-43).

könnten. Die Indikatoren könnten die Relation zwischen Unterbudgetierungen und deren direkten Auswirkungen auf die Qualität des Justizsystems darstellen und prognostisch wirken. Aufgrund der hohen Elaboration des Wahrnehmungsberichts sollte die Rückführung von spezifischen Qualitätsmängeln und gegebenenfalls gefährdeter Unabhängigkeit auf finanzielle Engpässe möglich sein. Im Anschluss an den Wahrnehmungsbericht könnten somit auch künftig Argumentationsgrundlagen für Budgetverhandlungen gelegt werden. Des Weiteren hat der Bericht bereits Überzeugungsarbeit geleistet, wie die Budgetverhandlungen der Justizministerin mit Bezug auf die Arbeit ihres Vorgängers zeigen. Die Ergebnisse könnten im Einzelnen nochmals validiert werden, dann aufgegriffen und zu prognostischen Markern (oder auch Controlling-Kennzahlen) zusammengefasst werden.

2. Unabhängigkeit der Justiz anhand valider Methoden eruieren

In der *Eurostat/DG COMM*-Umfrage wurde mittels Multiple-Choice-Fragebogen eruiert, wie EU-Bürger_innen auf einer siebenstufigen Skala von „*very or fairly good*“ über „*fairly bad*“ bis „*unknown*“ das Justizsystem wahrnehmen (Eurostat, o. J. (b)). Das Ergebnis sagt etwas darüber aus, *wie* die Bürger_innen wahrnehmen, gibt aber keine Auskunft darüber, *wo* dieses *Wie* herkommt bzw. von welchen Parametern es abhängt. *Dass* die Wahrnehmung der Bürger_innen zu kennen von Relevanz ist, mag dabei unbestritten sein. Die Meinungsbildung erfolgt über die öffentlichen Medien sowie durch Erfahrungswerte (selbst erfahrene Verfahren als Kläger_in/Opfer, Angeklagte_r, Zeuge_in oder vom Hörensagen).

Auch differenziert der Begriff „*justice system*“ nicht zwischen den genuinen Leistungen des Rechtssystems (Judikative) und der Politik (Legislative). Welche Vorstellungen die EU-Bürger_innen vom Justizsystem haben, bleibt somit unklar. Die Hintergründe solcher Ergebnisse zu erheben wäre von Vorteil, letztlich auch, um ein Bias auszuschließen, denn *democratic assessment* ist immer mehr Urteil als Messung, genauer gesagt: Urteil über die Messung. Die Vermischung von Fakt und Urteil bezeichnet Lord als „*Experiment*“ (Lord, 2013): Wir wissen nicht, ob die erstrebten Werte, die wir gerne sehen möchten, auch unter geänderten Bedingungen herauskommen. Des Weiteren hängen die Wahrnehmungen von Bürger_innen immer auch von den Standards der erhebenden Länder ab (Beetham, 2013). Sie sind daher rein statistisch kaum vergleichbar. Außerdem gibt es Diskrepanzen zwischen dem Zustand einer Demokratie laut Expertenbewertung und laut Umfragen in der Bevölkerung. Es gibt z.B. Länder mit Defiziten laut Expertenbewertung, die sich aber in der Bewertung der Bevölkerung nicht wiederfinden:

While the established democracies are comparatively sound, levels of popular disaffection remain stubbornly high. Two explanations are then usually advanced for this discrepancy: on the input side, that popular expectations of government have risen with increased education and rising standards of consumer provision in the private sector; on the output side, that the competence of governments has been eroded by the process of globalization ... Experts (elite) are more likely to concentrate on institutional arrangements and the process aspects of democracy, public opinion on outcomes, whether in terms of personal security and economic wellbeing, or standards of conduct of elected representatives. Of course, there is a relation between process and outcome, but this may not always be apparent. (Beetham, 2013, S. 9)

Maßnahme: Qualitative Multiple-Choice-Befragung der Einwohner_innen Österreichs, wovon sie die Unabhängigkeit der Justiz abhängig machen bzw. worin sie sie gegeben sehen, dabei Bezugnahme auf jüngste Fälle

in der öffentlichen Diskussion, jüngste Erlässe und Gesetze, welche Grund geben, sie am Justizsystem zweifeln zu lassen oder es gutzuheißen. Diese Umfrage sollte Ergebnisse von Projekten zur Bürger_innenpartizipation/E-Government integrieren (s.u.).

Jabloner nimmt im Wahrnehmungsbericht (2019) im Hinblick auf Wahrung der Unabhängigkeit auch potenzielle strukturelle Unwägbarkeiten im Zusammenspiel zwischen Justiz und Politik ins Visier. Sie mögen partiell kleinteilig sein oder erscheinen, signalisieren aber die Existenz von tendenziellen Vermischungsclustern, die leicht unterdrückt werden können:

- Gewaltenteilung: In Berichten von Oberstaatsanwaltschaften käme es zu Weisungen an das Parlament, was unzulässig ist, weil lediglich die/der Justizminister_in Weisungsrecht hat.⁷ In einem ZIB 2-Interview (ORF) vom 17.06.19 gab Jabloner seinen Eindruck kund, die Handhabung des Weisungsrechts bei der Staatsanwaltschaft würde teilweise nur informell geschehen.
- Unabhängigkeit des Verfassungsdienstes: Jabloner plädiert für die Beibehaltung des Freiraums des Verfassungsdienstes, wenn politische Vorhaben der Bundesverfassung widersprechen könnten.

Außerdem geben politische, rechtsstaatlich bedenkliche Vorfälle in der jüngsten Geschichte sowie angesagte Modernisierungen Gründe, um zu eruieren, ob strukturelle Maßnahmen ergriffen werden sollten. So stellt die ehemalige Europaparlamentarierin, Justizministerin und Richterin am EuGH Maria Berger Diskussionsbedarf in den Raum,

- ob jemand überhaupt für das Amt einer_s Bundesministerin/Bundesministers vorgeschlagen werden dürfe, die/der die Politik über das Recht und die Europäische Menschenrechtskonvention in Frage stellt,
- dass die Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern zu sehr verschränkt seien⁸,
- dass Österreich einen Grundrechtekatalog benötige,
- über zeitgemäße Bürgerbeteiligungsformen (außer Volksabstimmung und Volksbefragung) als eine Stärkung basaler Demokratieelemente in der repräsentativen Demokratie; dahinter steht das Bedürfnis, am Prozess der Normproduktion mitzuwirken, nicht nur als Normobjekt zu fungieren (vgl. Galtung, 1994, S. 155),⁹
- über einen öffentlichen Zugang zu Dokumenten.

Die Volksanwaltschaft weist in ihrer Empfehlungsliste auf die Notwendigkeit hin,

- die Kommissionen des Nationalen Präventionsmechanismus rechtzeitig über bevorstehende Einsätze der Exekutive aufzuklären, damit sie ihr Mandat korrekt erfüllen können. Die Kommunikation mit den Landespolizeidienststellen sei schwierig (Volksanwaltschaft, 2019, S. 45).

Maßnahmen:

Wie beim Thema Budgetierung für potenzielle struk-

⁷ Siehe Jabloner (2019, S. 6). Zur Problematik der klaren Gewaltenteilung siehe Ellrich (2009, S. 217ff.).

⁸ Interview mit Maria Berger in der ORF-Sendung „100 Jahre Bundesverfassung“, ausgestrahlt am 01.10.20.

⁹ Die Diskussion um die Mitsprache der Bürger_innen wird auch in der Theorie sehr aktuell geführt. Hardt und Negri als Beispiele für sehr populäre Vertreter des Kommunitarismus erwarten sogar eine Konstitutionalisierung des Kommunen. Dahinter steht der Gedanke, die politisch repräsentierte vermeintliche *volonté générale*, hinter der eher der Gemeinwille (nur) der Nation stünde, werde durch die Souveränität einer Gesellschaft der Vielheit als souveränes Volk (*Multitude*) abgelöst, das sich selbst nicht nur als „Vermittlungsapparat“ versteht (vgl. Hardt & Negri, 2018, S. 167). Der hinter solchen Theorien stehende Biopolitik-Diskurs führt auf die Exklusion des Menschen außerhalb seiner Ummäntelung als Bürger_in zurück und verweist auf das Problem der Souveränität. Siehe vor allem die Schriften Michel Foucaults (1987) sowie Agamben (2002). Philosophische Handlungs- und Rationalitätstheorien, wie beispielsweise Nida-Rümelins Demokratietheorie der Strukturellen Rationalität (Nida-Rümelin, 1999) halten den Aspekt des nur fiktiv repräsentierten Volkswillens hingegen für nicht zentral für einen demokratischen Rechtsstaat und eine auf Individualrechten basierende Zivilgesellschaft. Eine Übersicht über

turelle Reformen ist auch hier der Fall, dass Situationsanalysen von Problemfeldern vorliegen und nun für die genuin österreichische SDG-Strategie befragt, diskutiert und in Form von formulierten Qualitätsindikatoren fruchtbar gemacht werden könnten, während der rechtsethische Impuls von SDG 16 leitend für eine tiefe Auseinandersetzung mit Reformvorschlägen bliebe – ist es doch so, dass das österreichische rechtspositivistische System deswegen gut funktioniert, weil die Abkommen zu Grund- und Menschenrechten ratifiziert wurden und auch die unverbindlichen SDGs von Österreich mitgetragen werden. Ohne Rechtsethik wäre ein friedensfestigender Rechtspositivismus weder denkbar noch möglich. Strukturelle Unzulänglichkeiten mit Indikatoren zu erfassen ist allerdings nicht einfach, weil es sich um spezifische Problemsituationen handelt, deren Ursachen nicht ohne weiteres eruiert werden können. Auch wären die Ergebnisse nicht über Österreichs Grenzen hinweg objektivierbar. Nichtsdestotrotz sollten strukturelle Mängel in die Überlegungen zur Indikatorenbildung einfließen. Als Maßnahme käme eine qualitative Reflexion in Form eines *Think-Tanks* mit unabhängigen Expert_innen als Berater_innen in Frage: Wie beeinflussen die erwähnten Mängel Image, Effektivität, Stärke und Vertrauenswürdigkeit des Justizsystems?

Maßnahme für eine verbesserte Bürger_innenpartizipation könnte es sein, Erkenntnisse und Erfahrungen aus Wien und Oberösterreich (s. Kapitel *Bisherige Erfahrung mit dieser Option oder ähnlichen Optionen*) für die vorgeschlagene überregionale Umfrage zum Vertrauensaufbau zu nutzen, bieten Partizipationsmöglichkeiten doch besondere Möglichkeiten für den Vertrauensaufbau.

3. Aktionsvorschläge der EU aufgreifen

Target-16.3-affine Themen, welche die EU gesetzt hat (European Commission, o. J.) und zu denen es zum Großteil noch keine Erhebungen/Indikatoren gibt, erleichtern das Erkennen von Verbesserungspotenzialen im eigenen Land. Die für SDG 16 43 gelisteten Aktionen mit verlinkten Dokumenten berühren auch weitere Targets von SDG 16 sowie andere SDGs. Eine systematische Überprüfung der Themenschlagworte und eine Kontrolle, welche von ihnen vor dem Hintergrund der rechtsstaatlichen Standards und Bedingungen, wie für Target 16.3 formuliert, behandlungsbedürftig sind, könnte sich lohnen. Auch die Vornahme von Anpassungen an diese Standards sowie die Systematisierung der Überprüfung, erscheint sinnvoll. An dieser Stelle seien einige Aktionen herausgegriffen, um zu zeigen, welche Angelpunkte auf EU-Ebene gesehen werden, um rechtliche Situationen umfassend zu bewerten und zu gestalten. Fachliche Auseinandersetzungen mit diesen Themen, bezogen auf die spezifischen Urgenzen Österreichs, könnten zu eher einfach durchführbaren Maßnahmen, z.B. bei der Opferentschädigung, bis hin zur Konstituierung neuer Menschenrechte¹⁰ führen, wie bei der möglichen Einführung eines Umweltrechts. Maßgabe ist immer die nationale Prüfung auf Konformität mit den SDG 16-Targets und folgend die Formulierung von qualitativen Indikatoren. Die gelisteten Aktionen der EU können quasi als „Themen-Checklist“ oder „Problemfeld-Checklist“ verwendet werden. Im schlimmsten Fall liefern sie Hinweise für bessere Standards, an denen Österreich sich orientieren könnte. Weiters liefern sie Informationen über den Umgang anderer EU-Staaten in ähnlichen Situationen. Überschneidend mit Target 16.3 beschäftigen sie sich u.a. mit der Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen, der Entschädigung von Opfern von Straftaten, der europäischen Migrationsagenda, dem

¹⁰ Galtung (1994, S. 161) zählt in einem „Wegweiser in die Zukunft“ Bedürfnisse auf, die zu Menschenrechten werden könnten, darunter etwa das „Recht auf soziale Transparenz“ oder das Recht, „nicht in einem Krieg getötet“ zu werden.

Grenzüberwachungssystem, Folterbekämpfung, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Integration von Nicht-EU-Bürgern, Gerechtigkeit, Prozesskostenhilfe und der Unschuldsvermutung.

Um solche oder andere Situationen zu analysieren und Maßnahmen zu setzen, wäre es naheliegend, die ministerielle Zuständigkeit für SDG 16 im Justizministerium, in Einzelbereichen in Kooperation mit dem Ministerium für EU und Verfassung, zu sehen.

16_11.3.2 Erwartete Wirkungsweise

Die Auswirkungen der finanziellen Neuausstattung des Justizressorts werden sich u.a. unmittelbar positiv auf den gesamten Strafvollzug, auf Verfahrenslängen und Verfahrensabschlüsse, Entlastung des überlasteten Personals, für Opfer und Familien, denen Beihilfen zustehen, und in der Prozessbegleitung Traumatisierter auswirken sowie in der Länge von Asylgerichtsverfahren. Allein diese Effekte wirken vertrauensfördernd, weil sie Rechtssicherheit gewährleisten.

Eine gleichzeitige qualitative Umfrage über Vertrauen ins und die Unabhängigkeit des Justizsystems in Österreich wirkt vertrauensfördernd, wenn gleichzeitig strukturverändernde und -bildende Maßnahmen greifen und kommuniziert werden. Sie würden belegen, dass Österreich es ernst meint mit der Erreichung des Targets 16.3. Die Zuhilfenahme der EU-Aktionen können diesem Prozess förderlich sein.

16_11.3.3 Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen Optionen

Bund und Länder beteiligen sich aktiv an der globalen Diskussion um Bürger_innenpartizipation an politischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen und realisierten auf regionaler Ebene Pilotprojekte:

- **Multilateralismus:** Die 5. Konferenz der Weltorganisation der nationalen Parlamente (*Inter-Parliamentary Union – IPU*) in Zusammenarbeit mit der *UNO* wurde im August 2020 in Wien abgehalten, dabei erstmals mit einem Nationalstaat als Veranstalter. Ihr generelles Ziel ist die Stärkung der parlamentarischen Dimension im Rahmen der Global Governance. Eines der Panel-Themen der aufgrund der Corona-Krise virtuell abgehaltenen Konferenz lautete: „*Improving governance by bridging the gap between parliaments and the people*“. Es fragt direkt nach Möglichkeiten, wie Parlamente engere Beziehungen zur Öffentlichkeit knüpfen können, um das Vertrauen der Menschen in Parlamente und demokratische Regierungsführung (wieder) zu gewinnen und zielt auf die Entwicklung eines strategischen Ansatzes, um echte und sinnvolle Verbindungen aufzubauen.
- **Partizipationsbeispiele auf regionaler Ebene:** Das *Demokratiezentrum Wien* listet Maßnahmen, geclustert nach Art der Partizipation und Zielgruppen (Demokratiezentrum, o. J.). Die oberösterreichische Zukunftsakademie hat Pilotprojekte lanciert, in denen Bürger_innen an der Gestaltung von Zukunftsprozessen von Gemeinden partizipieren können (Bundeskanzleramt, o. J.).

Mit dem Thema Bürger_innenpartizipation einher geht die Zugänglichmachung von Informationen und die Transparenz von Entscheidungsfindungsprozessen. Auch diesbezüglich bestehen Bestrebungen:

- Die *GovLabAustria*-Projekte „*Transparenz und Partizipation in der Rechtsetzung*“ und „*Österreich 2035 – Der Staat und ich*“ experimentieren mit der Zusammenführung von Expertise aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und

Zivilgesellschaft und wie gewonnenes Wissens für die Rechtssetzung fruchtbar gemacht werden kann. Getestet werden auch gezielte informations- und kommunikationstechnische Einsatzmöglichkeiten von Partizipationstools.

16_11.3.4 Zeithorizont der Wirksamkeit

- Indikatorenentwicklung, um die **Relation zwischen Unterbudgetierungen des Justizressorts und deren qualitativen Auswirkungen** zu erfassen. Es handelt sich um unbefristet wirksame Controllingmaßnahmen, die ab dem Jahr ihrer Einführung annual wirksam wären.
- **Umfrage zum Vertrauen in das Justizsystem:** Die Maßnahme wäre zunächst einmalig wirksam. Wiederholte Umfragen wären neuen Gegebenheiten anzupassen. Da der Diskurs zur Stärkung des Vertrauens regional, national sowie global geführt wird und an das komplexe Thema repräsentative/partizipative Demokratie anknüpft und somit wissenschaftliche Dimensionen hat, würde eine Umfrage der *Statistik Austria für den SDG-Bericht* eher eine richtungsweisende Momentaufnahme sein, die offen, flexibel und anschlussfähig an Erkenntnisse aus laufenden Forschungsprojekten bleiben könnte. Die Maßnahme würde sich mittelfristig positiv auf eine Vertrauensstärkung auswirken, falls aus den Ergebnissen Handlungskonsequenzen gezogen werden.
- Umfragen und **Indikatorenformulierung zur Bürger_innenpartizipation** im Rahmen von Pilotprojekten wirken einmalig und sind vom Projektfortschritt abhängig, während retrospektive Umfragen bereits abgeschlossener und laufender Partizipationsprozesse in den Bundesländern kurzfristig und wiederholt durchgeführt werden könnten. Feedbackschleifen könnten auf regionaler und Gemeindeebene rasch etabliert werden und in den nächsten kollektiven Entscheidungsprozess regulierend einfließen. Die Maßnahme würde sich mittelfristig positiv auf eine Vertrauensstärkung auswirken, falls aus den Ergebnissen Handlungskonsequenzen gezogen werden.

16_11.3.5 Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann

Optimierung bestehender Indikatoren zur Unabhängigkeit der Justiz auf der Grundlage ihrer Setzung durch die *UNO* [Target 16.3 – Option 12].

Die Optionen 11 und 12 von Target 16.3 überschneiden sich in wenigen Punkten, insofern sie ähnliche Ziele verfolgen: Option 11 untersucht die Empfehlungen der *EU* für die Optimierung von Indikatoren – das betrifft neue Indikatoren; Option 12 baut auf den drei Indikatoren der *UNO* für Target 16.3 auf. Zwar unterscheiden sich die Indikatoren(empfehlungen), jedoch sind spezifisch österreichische Mängel oft auf das unterbudgetierte Justizministerium oder auf strukturelle Mängel (beide Option 11) zurückzuführen, die sich dann in konkreten Missständen auswirken, welche menschenrechtlich fragwürdig sind und in Option 12 konkret thematisiert werden.

16_11.3.6 Offene Fragestellungen

- Inwieweit ist die Berufung auf einen so starken Rechtspositivismus, dass er droht, rechtsethische Fragen unsichtbar zu machen, der Entwicklung des Rechtspopulismus oder gar Rechtsradikalismus förderlich?
- Gibt es Gesetze in Österreich, die Target 16.3 potenziell (je nach Hermeneutik) oder eindeutig entgegenstehen? Was geschieht mit diesen Gesetzen, vor allem dann, wenn sie verfassungskonform sind?

- Welchen Einfluss hat die politische Gesinnung von Bürger_innen auf ihre Wahrnehmung von Unabhängigkeit der und ihr Vertrauen in die Justiz?
- Was ist „die Justiz“ für Bürger_innen? Wie geschieht die Meinungsbildung über „das Justizsystem“? Was genau versteht der Gesetzgeber darunter, wenn er die Meinungsbildung von Bürger_innen abfragt? Welches Verständnis erwartet er sich? Die Frage, was das Justizsystem sei, ist nicht nur eine empirische Frage, sondern auch eine Aufklärungsfrage. Vertrauen haben zu können setzt ein transparentes Bild voraus. Da zur Vertrauensabfrage auch die Themen der anderen Meinungen bis hin zu Widerstandsformen gehören, stellt sich außerdem die Frage, ob das Vertrauen in die Judikative dann wirklich unabhängig von der legislativen Gewalt der Politik und damit unabhängig vom Vertrauen in den Gesetzgeber befragt werden kann.

Literatur

- Agamben, G. (2002). *Homo sacer: Die Souveränität der Macht und das nackte Leben* (1. Aufl., H. Thüring, Übers.). Frankfurt: Suhrkamp. ISBN: 978-3-518-12068-2.
- Beetham, D. (2013). *Problems in identifying a 'Democratic Deficit'*. <http://democraticaudituk.files.wordpress.com/2013/06/democratic-deficits-david-beetham.pdf> [26.11.2021].
- Bundeskanzleramt (o. J.). *Zukunft durch Beteiligung*. <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/nachhaltige-entwicklung-agenda-2030/erfolgsgeschichten-agenda-2030/zukunft-durch-beteiligung.html> [26.11.2021].
- Demokratiezentrum (o. J.). *Partizipationsmöglichkeiten nach Alter*. Wien. <http://www.demokratiezentrum.org/themen/wien/partizipation-in-wien/partizipation/partizipationsmoeglichkeiten-copy-1/partizipationsmoeglichkeiten-nach-alter.html> [26.11.2021].
- Ellrich, L. (2009). *Metamorphosen und Maskeraden. Spielarten politischer Un-/Sichtbarkeit*. In L. Ellrich, H. Maye & A. Meteling (Hrsg.), *Die Unsichtbarkeit des Politischen: Theorie und Geschichte medialer Latenz* (S. 213-338). Bielefeld: transcript. ISBN: 978-3-89942-969-5.
- European Commission (o. J.). *Goal 16. Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels*. https://ec.europa.eu/sustainable-development/goal16_en [26.11.2021].
- Eurostat (2019). *Sustainable development in the European Union: Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context: 2019 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9940483/KS-02-19-165-EN-N.pdf/1965d8f5-4532-49f9-98ca-5334b0652820> [26.11.2021]. doi:10.2785/44964
- Eurostat (o. J. (a)). *General government total expenditure on law courts*. https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg_16_30&plugin=1 [26.11.2021].
- Eurostat (o. J. (b)). *Perceived independence of the justice system (DG COMM)*. https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg_16_40&plugin=1 [26.11.2021].
- Foucault, M. (1987). *Der Wille zum Wissen: Sexualität und Wahrheit 1* (1. Aufl., U. Raulff & W. Seitter, Übers.). Frankfurt: Suhrkamp.
- Galtung, J. (1994). *Menschenrechte anderes gesehen* (1. Aufl., G. Günther, Übers.). Frankfurt: Suhrkamp. ISBN: 978-3-518-28684-5.
- Hardt, M., & Negri, A. (2018). *Assembly: Die neue demokratische Ordnung* (T. Atzert & A. Wirthensohn, Übers.). Frankfurt: Campus. ISBN: 978-3-593-50873-3.
- Jablonek, C. (2019). *Wahrnehmungsbericht des Bundesministers für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz Dr.*
- Clemens Jabloner: *Befund: Maßnahmen für eine modern und qualitätsvolle Justiz*. https://www.wienerzeitung.at/em_daten/wzo/2019/11/15/191115_1144_wahrnehmungsbericht_justiz.pdf [26.11.2021].
- Lord, C. (2013). *Democratic Auditing of the European Union, Past and Future*. The University of Oslo. <https://democraticaudituk.files.wordpress.com/2013/06/democratic-audit-eu.pdf> [26.11.2021].
- Nida-Rümelin, J. (1999). *Demokratie als Kooperation*. Frankfurt: Suhrkamp. ISBN: 978-3-518-29030-9.
- Rat der Europäischen Union (2017). *Eine nachhaltige Zukunft für Europa: Reaktion der EU auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung – Schlussfolgerungen des Rates. Beratungsergebnisse vom 20. Juni 2017* (EU Dok. 10370/17). <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10370-2017-INIT/de/pdf> [26.11.2021].
- Schönherr-Mann, H.-M. (1996). *Postmoderne Theorien des Politischen. Pragmatismus, Kommunitarismus, Pluralismus*. München: Fink. ISBN: 978-3-7705-3135-6.
- Statistik Austria (2020). *Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung in Österreich – SDG-Indikatorenbericht: Endbericht, Mai 2020*. Wien. http://statistik.at/wcm/idc/idcplg?ldcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=122802 [26.11.2021].
- Vereinte Nationen (UN) (2015). *Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015. 70/1 Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung* (UN Dok. A/RES/70/1). <https://www.un.org/depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf> [26.11.2021].
- Vereinte Nationen (UN) (2019). *Ziele für nachhaltige Entwicklung: Bericht 2019*. <https://www.un.org/Depts/german/millennium/SDG%20Bericht%202019.pdf> [26.11.2021].
- Volksanwaltschaft (2018). *Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2018: Präventive Menschenrechtskontrolle*. Wien. <https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/42gb0/PB%202018%20Pr%C3%A4ventiv.pdf> [26.11.2021].
- Volksanwaltschaft (2019). *Empfehlungsliste der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen 2012 – 2019*. https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/8n2rb/empfehlungen_des_npm_2019_200420.pdf [26.11.2021].