

Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –
Universitäten und Nachhaltige
Entwicklungsziele

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

Optimierung bestehender Indikatoren zur Unabhängigkeit der Justiz auf der Grundlage ihrer Setzung durch die UNO

16_12

Target 16.3

Autorin:

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

Reviewer_innen:

Dr. phil. habil. Paganini, Claudia (*LFU Innsbruck, Institut für Systematische Theologie*); Dr. Wehinger, Daniel (*LFU Innsbruck, Institut für Christliche Philosophie*)

Inhalt

3	16_12.1	Ziele der Option
3	16_12.2	Hintergrund der Option
5	16_12.3	Optionenbeschreibung
6	16_12.3.1	Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen
10	16_12.3.2	Erwartete Wirkweise
11	16_12.3.3	Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen
11	16_12.3.4	Zeithorizont der Wirksamkeit
12	16_12.3.5	Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann
12	16_12.3.6	Offene Fragestellungen
13		Literatur

16_12.1 Ziele der Option

Option 12 von Target 16.3 beschäftigt sich mit den seitens der *UNO* zur Verfügung gestellten Indikatoren, die den straf- und zivilrechtlichen Zugang zur Justiz als für Opfer zugängliches Organ erfassen sollen sowie mit dem Anteil der nicht verurteilten Gefangenen an der gesamten Gefängnispopulation, unter denen sich auch zu Unrecht inhaftierte Personen befinden. Anders formuliert beschäftigt sich 16.3 mit einer strukturellen Gewalt, gegen die im Moment der Inhaftierung nicht viel unternommen werden kann, weil der Prozess im Gange ist. Es geht um Macht der und Ohnmacht vor der Justiz sowie um die Ermächtigung des Subjekts, seine Rechte wahrzunehmen.

Ziel ist es, die *UNO*-Indikatoren 16.3.1, 16.3.2 und 16.3.3 auf Österreich zu beziehen und zu erörtern, wie sie erweitert werden können, um nationale Spezifika (Normen, Gesetze, Vorfälle) gesondert aufgreifen und befragen zu können:

- Werden die drei Indikatoren von der *Statistik Austria* verwendet, und wenn ja: werden sie übernommen oder verändert?
- Fördert die Auseinandersetzung mit den *UNO*-Indikatoren neue Fragestellungen zutage, die für die österreichische Situation weitere Erhebungen bedeuten?
- Welche strukturellen Zwänge in Österreich geben Grund für eine vertiefte Auseinandersetzung mit SDG 16.3 und die Entwicklung qualitativer Indikatoren?

16_12.2 Hintergrund der Option

Österreich zählt zu jenen 125 Ländern der *Vereinten Nationen*, in denen rechtsverbindliche Vorschriften und Verfahren sowie das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen durchgesetzt, angewandt und respektiert werden. Inwiefern im Einzelnen aber Verbesserungsbedarf wie -potenzial bei Aufrechterhaltung und Kontrolle rechtsstaatlicher Prinzipien besteht, lässt sich mit Datenmessungen nur partiell bewerten. Die Überprüfung rechtsstaatlicher Prinzipien bedarf auch qualitativer Maßstäbe. Denn ihre Einhaltung fußt auf Parteipolitik, politischer Prioritätensetzung und gesellschaftlichem Diskurs (siehe Option 11 zu SDG 16.3).

Bei der Identifikation von Indikatoren sollen laut *UNO*-Vorgabe nationale und regionale Spezifika der Staaten miteinbezogen werden, insofern sie durch globale Indikatoren nicht abgefragt werden können, aber globale von nationalen Indikatoren gegebenenfalls profitieren können (United Nations – Economic Commission for Europe, 2017, S. 20-22). Diese Aufgabe sollte die Politik nicht den NSOs allein übertragen.

Die österreichische Bundesregierung beauftragte die zuständigen Ministerien mit der Einarbeitung der Ziele der Agenda 2030 in ihre Programme und Maßnahmensetzungen und der Einbeziehung von Partnern auf Bundes-, Landes-, Städte- und Gemeindeebene sowie von Sozialpartnern, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft. Dieses Modell der Zusammenarbeit schlägt sich bislang nicht in einer Überarbeitung der Indikatoren für 16.3 nieder. Die Arbeit an Target 16.3 liegt primär bei der *Statistik Austria* (Bundeskanzleramt Österreich, 2017, S. 7). Die jüngsten Ergebnisse der *Statistik Austria* von März 2020 beruhen auf dem auf der *CES (Conference of European Statisticians)*-Grundlage „*Road Map on Statistics for Sustainable Development Goals*“ erstellten

nationalen Indikatorenset nach den Kriterien Relevanz, Datenverfügbarkeit oder internationale Vergleichbarkeit (Statistik Austria, 2020, S. 11). Sie werden allerdings nicht näher erläutert. Was zu messen für ein Land von Relevanz sein kann, muss für ein anderes nicht zwingend relevant sein. Es stellt sich also die Frage, wie Relevanz bei der Auswahl von Indikatoren definiert werden sollte. Internationale Vergleichbarkeit ist eine wünschenswerte Eigenschaft eines Indikators, aber ist sie auch eine vorab wichtige? Sollte der nationale Bezug nicht wichtiger sein, sollte die Reihenfolge nicht so lauten:

1. Problemanalyse;
2. Formulierung eines Indikators;
3. empirische Untersuchung (falls Datenquellen fehlen);
4. falls der Indikator neu ist: Zur-Verfügung-Stellen der Erwägungen und des Indikators auf globaler Ebene für ähnliche Problemanalysen und Überlegungen?

Für Target 16.3 bedarf es für die Erstellung von Indikatoren bei Problemanalysen hoher rechtswissenschaftlicher und demokratiepolitischer Fachexpertise. Erst wenn entschieden wurde, welche Indikatoren maßgeblich und relevant sind, wäre anzuraten, in Kooperation mit der *Statistik Austria* zu überlegen, ob die für eine Messung notwendigen und validen Datenquellen vorhanden sind. Überdies könnten neue Statistiken und Evaluierungen beauftragt werden, die über die Indikatoren-Vorschläge der *UNO* möglicherweise hinausgehen.

Den beiden genannten Aspekten – der potenziellen Einbeziehung sowohl qualitativer als auch nationaler Indikatoren – wird bei Target 16.3 in Österreich nicht Rechnung getragen. Die *Road Map* wurde als Leitfaden für die nationalen Statistikämter von der *UNECE Steering Group on Statistics for SDGs 2017* erstellt und ist als Hilfe für die Entwicklung von Statistiken zu den SDGs gedacht. Für das Monitoring der *Targets* wurde auf *UN*-Ebene ein Set von Indikatoren festgelegt (Resolution am 7. Juli 2017). Target 16.3 wird von der *Statistik Austria* noch kaum behandelt, bis dato wurde nur einer von drei quantitativen Indikatoren erhoben (Statistika Austria, 2020). Auch um die bereits gegebenen Indikatoren 16.3.1, 16.3.2 und 16.3.3 in Österreich zu ermitteln, wäre die Validität der kontextualisierten nationalen Datenquellen ausschlaggebend für ein aussagekräftiges Ergebnis.

Erster Indikator

16.3.1: Proportion of victims of violence in the previous 12 months who reported their victimization to competent authorities or other officially recognized conflict resolution mechanisms

Der Indikator beruht auf drei Erhebungen, während ein methodischer Leitfaden derzeit weiterentwickelt wird:

- *Police reporting rate for physical assault, by sex (%)*;
- *police reporting rate for robbery, by sex (%)*;
- *police reporting rate for sexual assault, by sex (%)*.

Relevanz: Für innere Sicherheit zuständige Behörden aufzusuchen, bedeutet den ersten Schritt zu setzen, um Gerechtigkeit zu erlangen. Dieses Verhalten setzt das Vertrauen in die Behörden und die Polizei voraus (United Nations Office on Drugs and Crime, 2016a, S. 1). Empfohlen werden seitens *UNO* Disaggregationen für **Geschlecht, Art des Verbrechens, Ethnizität (in den oben genannten Meldequoten der Polizei nicht inkludiert), Migrationshintergrund (in den oben genannten Meldequoten der Polizei nicht inkludiert) und Nationalität (in den oben genannten Meldequoten der Polizei nicht inkludiert)**. In Österreich wird Indikator 16.3.1 derzeit nicht erhoben (United Nations, o. J.).

Zweiter Indikator

16.3.2: Unsentenced detainees as a proportion of overall prison population

Dieser Indikator gibt mit Aufschluss über die Effektivität des Justizsystems. Seine Relevanz liegt in der Achtung des Grundsatzes, Personen, die auf ein Gerichtsverfahren warten, nicht unnötig und unzureichend begründet zu inhaftieren, solange ihre Schuld nicht erwiesen ist. Ein effektiver Umgang zielt auf Gerechtigkeit und kommt der Ressourcenschonung des Justizsystems zugute (United Nations Office on Drugs and Crime, 2016b). Der Jahresmittelwert für Österreich für 2019 liegt bei hohen 21,7 % und blieb in den letzten zehn Jahren relativ konstant bei einem leichten Zuwachs von 1,4 % in den Jahren 2018 und 2019 (Statistik Austria, 2020, S. 159). Der Wert ist auch global gleichbleibend und liegt im Durchschnitt bei noch höheren 30 %.

Dritter Indikator

16.3.3: Proportion of the population who have experienced a dispute in the past two years and who accessed a formal or informal dispute resolution mechanism, by type of mechanism

16.3.3 misst, ob Menschen mit zivilrechtlichen Problemen Rechtsberatung, Rechtsbeistand oder Rechtsvertretung erfahren haben. Der Indikator wird im *Global Indicator Framework* der *UNO* für die Jahre 2018–2020 (United Nations (UN), 2020) genannt, fehlt aber noch in der *Database*, in der die globalen Daten zusammengetragen werden und die auch der Vorbereitung des jährlichen *UNO-Progress-Reports* dient. 16.3.3 gibt, Disaggregationen vorausgesetzt, Aufschluss über die Menschen, die das Justizsystem nutzen bzw. nicht nutzen. Wie 16.3.1 dient auch dieser Indikator der Vertrauensmessung (World Justice Project, o. J.). Ungleich 16.3.1 und 16.3.2 bezieht er sich nicht auf das Strafrecht, sondern das Zivilrecht. Die Frage, wer es in Anspruch nimmt, ist insbesondere in sozialer und nationaler Hinsicht relevant. Asylwerber_innen und einkommensschwache Personen sind hier besonders gefährdet. Mit dem Indikator wird beabsichtigt, eine Bewertung des Bedarfs an öffentlicher Justiz vorzunehmen, denn er zielt auch darauf, herauszufinden, welche Bedarfe nicht erfüllt werden.

16_12.3 Optionenbeschreibung

2019 wies die *UNO* Österreich auf Mängel in der Beachtung der Menschenrechte hin, vor allem im Bereich des Asylschutzes. Österreich verfüge im Großen und Ganzen über ein rechtliches Schutzsystem für Migranten_innen, doch wird dieses nicht immer kohärent umgesetzt. Angesprochen werden vor allem schnelle Abschiebungen und Ausbildungsmängel bei Asylwerber_innen sowie ein fehlender systematischer Anspruch auf Rechtshilfe in Asyl- und Fremdenrechtsfragen. Auch hätten Einsprüche nicht systematisch aufschiebende Wirkung. Zudem verletzt es internationales Menschenrecht, Kinder über 14 Jahren abzuschicken. Auch die von der Regierung geplante Sicherungshaft als Präventivhaft ist unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten zu bewerten, zumal 2018 die Schubhaft für gefährdende Asylwerber_innen ausgeweitet wurde. Und auch in Fragen der Sicherungshaft ist abzuwägen. Generell ist festzustellen, dass Österreich bei der Einhaltung der Menschenrechte Artikel 6, 10 und 14 im europäischen Vergleich (47 gemessene Staaten) nicht sehr gut abschneidet: Bemessen an der Einwohner_innenzahl (pro Mio. Einwohner_innen) verletzt Österreich Art. 10, das *Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung*, etwa doppelt so oft wie der Durchschnitt Europas und steht damit gemeinsam mit der Türkei an der Spitze; Art. 14,

das *Diskriminierungsverbot*, etwa viermal so oft wie der Durchschnitt Europas und ist hier Spitzenreiter in Europa; und bezüglich Art. 6, des *Rechts auf ein faires Verfahren*, befindet sich Österreich als Land, welches das Recht auf ein faires Verfahren unterminiert, mit an dritter Stelle. Nach Kroatien und Rumänien sind Griechenland und die Ukraine die Länder mit etwa gleich vielen Verletzungen (13), knapp danach folgen, mit etwa gleich vielen Verletzungen (11), die Türkei und Österreich. Auch was die Länge von Verfahren betrifft, bewegt sich Österreich an Europas Spitze. In sieben Ländern wurden Verfahren länger hingezogen als in Österreich. Neben Portugal, das knapp vor Österreich liegt, gab es signifikant viele Fälle, in denen Verfahren noch länger dauerten, in Slowenien, Griechenland, der Slowakei, Ungarn, Bulgarien und Italien.¹

Die drei *UNO*-Indikatoren für Target 16.3 zielen auf die gravierendsten dieser Menschenrechtsprobleme, nämlich auf die Fähigkeit der Menschen, ihre Rechte zu verteidigen, durchzusetzen und eine gerechte Lösung für einklagbare Probleme unter Einhaltung der Menschenrechtsgesetze zu erzielen.

**16_12.3.1 Beschreibung der Option
bzw. der zugehörigen Maßnahmen
bzw. Maßnahmenkombinationen
Erster Indikator**

16.3.1: Proportion of victims of violence in the previous 12 months who reported their victimization to competent authorities or other officially recognized conflict resolution mechanisms

40 von 123 Ländern der *UNO*, für die Daten vorliegen, verfügen über keine adäquaten Bestimmungen bezüglich des Rechts, bei einem administrativen Organ des jeweiligen Landes Beschwerde einzulegen (Vereinte Nationen (UN), 2019, S. 55). Eine Erhebung – welche in diesem Optionenbericht für Österreich empfohlen wird, wenn Österreich auch freilich nicht zu jenen 40 Ländern gehört – sollte idealerweise allen empfohlenen Disaggregationen Rechnung tragen, also nicht nur zwischen Körperverletzung, Raub, sexuellen Übergriffen und Geschlecht differenzieren, sondern auch zwischen den Opfergruppen nach Ethnizität, Migrationshintergrund und Nationalität (zusammen mit Geschlecht), weil es für die Etablierung von Präventionsmaßnahmen relevant ist, welche Personen von welchen Personen geschädigt werden. *Wer* wird zum Opfer? Hinzugefügt werden könnte auch der Faktor Alter. Was in der *UNO*-Empfehlung des Weiteren fehlt, sind religiös/weltanschaulich und politisch motivierte, also terroristische Taten. Disaggregiert werden könnten:

- Migrationshintergrund;
- Ethnizität;
- Nationalität;
- Geschlecht;
- Alter.

Diese könnten in Bezug gesetzt werden zur Art des Verbrechens:

- Körperverletzung;
- Raubüberfall;
- sexueller Übergriff;
- Terrorismus.

¹ Berechnung: Marietta Böning auf der Datenbasis für Menschenrechtsverstöße des *European Court of Human Rights* und öffentlich verfügbaren Einwohnerzahlen der Länder (European Court of Human Rights, o. J.).

Diese optionalen Möglichkeiten einer quantitativen Befragung sagen aber nichts darüber aus, *weshalb* Opfer sich gegebenenfalls davor scheuen, strafrechtlich vorzugehen. Eine Umfrage könnte durch qualitative, aber auch quantitative Fragen ergänzt werden, die diese Lücken schließen (auch hier disaggregiert) und mögliche Gründe vorgeben, die im Hintergrund von Ängsten stehen: Angst vor persönlicher Rache, Angst vor finanziellem Schaden, Angst vor (Spielarten) der institutionellen Gewalt² etc. Ziel könnte sein zu erforschen, was speziell im österreichischen Rechtsstaat dazu motiviert, sein Recht einzufordern und was nicht und was in unserer Gesellschaft dazu motiviert, sein Recht einzufordern und was nicht.

Auch könnte mit einer solchen Umfrage analysiert werden, wie bekannt die Volksanwaltschaft bei den disaggregierten Gruppen ist, wer sie in Anspruch genommen hat und wer sich vorstellen könnte, dies zu tun – in Zusammenhang mit Spielarten struktureller, institutioneller Gewalt. Auch hier wäre es von Relevanz zu erfahren, weshalb jemand sich davor scheuen würde, sie in Anspruch zu nehmen.

Zweiter Indikator

16.3.2: Unsentenced detainees as a proportion of overall prison population

Wenn jahrelang ca. 21 % der Inhaftierten in Österreichs Gefängnissen (noch) nicht schuldig gesprochen sind, dann verursacht dies auch ein Quantum an zu Unrecht inhaftierten Personen. Dieses Vorgehen stellt eine Verletzung des Gleichheitssatzes (Art. 1 der Menschenrechtscharta sowie Art. 7 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes) dar, sowie eine Verletzung des Rechts auf Freiheit (Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention), verursacht viel Leid³ und außerdem hohe Kosten (siehe den Optionenbericht zu Target 16.3.1). Übergeordnetes Ziel könnte sein, die Dauer der Inhaftierungen ohne Urteilsspruch zu senken. Dadurch würde sich die Quote automatisch reduzieren. Da das Justizministerium 2020 finanziell weitaus besser ausgestattet ist als in den Vorjahren und ein guter Teil der Mittel in den Strafvollzug fließen, besteht die Aussicht auf eine rasche positive Wirkung.

Weitere Maßnahmenvorschläge, passend zum Indikator

- Von Relevanz wäre, zu erfahren, ob es auch andere **systeminhärente Gründe** als die finanziellen Engpässe gibt. Solche Gründe treffsicher und lösungsorientiert zu analysieren, zu benennen und in das Indikatoren-Framework für Target 16.3 zu integrieren, wäre am ehesten Aufgabe des Justizministeriums.
- Von der Gesamtheit der Inhaftierten wäre es relevant, auch den jeweiligen Anteil der unterschiedlichen Nationalitäten zu erfahren – dies vor allem vor dem Hintergrund einer angedachten Sicherungshaft. Auch eine Untersuchung der **Korrelation zwischen Nationalität, Grund des Einsitzens und Dauer des Einsitzens** wäre sinnvoll. Wie auch immer die Ergebnisse ausfallen würden: Solche Inhaftierungsmaßnahmen sind nicht mit dem Menschenrecht auf Leben, *Freiheit* und Sicherheit (Vereinte Nationen (UN), 1948, Art. 3) vereinbar, deren „Gate“ Target 16.3 ist.⁴

² Beispielhafte Beanstandungen seitens der Volksanwaltschaft in den letzten Jahren, die in Bezug zu Indikator 16.3.1 stehen: Mangel an Heimopferrente, menschenunwürdige Verhältnisse in Strafanstalten, menschenunwürdiges Verhalten bei der Exekutive.

³ Zu menschenunwürdigen Zuständen in den Gefängnissen siehe Volksanwaltschaft (2019, S. 43-44).

⁴ Siehe Bast (2019, S. 140) zum Wertewandel u.a. im Zusammenhang mit der Frage nach Sicherungshaft. Wertewandel wird hier behindert: „Wertewandel passiert nicht. Wertewandel wird produziert, behindert oder verzögert.“

- **Tatsächliche Anzahl der Personen, die einsitzen mussten und die nach dem Verfahren freigesprochen wurden:** Um retrospektiv alle Menschenrechtsverletzungen erkennen zu können, könnte nach den Urteilsverkündungen eruiert werden, wie viele – und disaggregiert, welche – Personen vorher verhaftet wurden. Sinnvoll zu eruieren wären auch jährliche prozentuale Vergleichszahlen und Korrelationen zur Länge des Einsitzens mit dem Ziel, Anzahl und Zeitspanne durch schnellere Verfahren kosteneffizienter und leidmindernd zu reduzieren.
- Zum Thema **Sicherungshaft:** Auch wenn das Vorhaben der ehemaligen ÖVP-FPÖ-Regierung aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht umsetzbar erscheint⁵, hielt Bundeskanzler Sebastian Kurz im Rahmen einer Pressekonferenz zum Start des 5G-Mobilfunknetzes von A1 im Jänner 2020 noch an der Sicherungshaft fest, mit der Begründung, ein Maximum an Sicherheit bieten zu wollen.⁶ Betroffen wären Personen, die bereits ein Gewaltverbrechen begangen haben und eine Drohung aussprechen. Der Bundeskanzler und der ehemalige Innenminister Kickl vermuten eine Gesetzeslücke, die durch eine Gesetzesänderung geschlossen werden sollte (damit wäre der Aussage des ehemaligen Innenministers, das Recht habe der Politik zu folgen, genüge getan). Allerdings erlaubt bereits die Fremdenrechtsnovelle 2018 (die konform ist mit der EU-Aufnahmerichtlinie, Art. 8 Abs. 3 lit. e, der besagt, dass Asylwerber_innen in Haft genommen werden dürfen, wenn dies aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung erforderlich ist und Fluchtgefahr vorliegt) Schubhaft für gefährdende Asylwerber_innen während des Asylverfahrens. Eine Sicherungshaft wäre eine noch weit umfassendere Maßnahme, gegen die Art. 5 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und das BV-G über den Schutz der persönlichen Freiheit sprechen. Das Thema Sicherungshaft wirft einen tiefgehenden rechtsethischen Diskurs auf. Er belegt, wie wenig selbstverständlich es für Politiker_innen sein kann, die Menschenrechtskonvention als obersten rechtswirksamen Normenkatalog zu betrachten. Die Debatte zur Sicherungshaft belegt eine politische Unklarheit über die Kompetenzen im Zwischenbereich von Legislative und Judikative. Siehe dazu die Ausführungen zu Option 11, Target 16.3. Solche Grauzonen sollten im Rahmen von Target 16.3 aufgearbeitet werden. Im Kontext von Indikator 16.3.3 ist dabei die besondere disziplinarische Tragweite von Interesse: Strukturelle Macht umfasst den_die Einzelne_n (Staatsbürger_in oder auch nicht Staatsbürger_in) für eine Potenzialität im Handeln; für etwas (noch) nicht Vorhandenes (die mutmaßliche Straftat); für eine Unklarheit.
- Ein rechtswissenschaftlicher Diskurs über die Verortung des **Gleichheitssatzes** im BV-G ist anzustreben, solange er im Staatsgrundgesetz noch von 1867 nur als Staatsbürgerrecht verankert und somit nicht vollständig menschenrechtskonform ist.⁷ Es ist von großer Relevanz, auch diese rechtsphilosophischen Fragen in das SDG-Framework aufzunehmen und zu diskutieren, welche gesetzlichen Normen, Vorrichtungen und Anwendungen in all ihrer Widersprüchlichkeit Usus sind (in Österreich: einerseits Menschenrecht, andererseits an die Staatsbürgerschaft gebunden).

⁵ Die Opposition (Neos) ließ ein juristisches Gutachten herstellen, auch der Diskurs in den Medien zeigt diese Tendenz.

⁶ "Es gibt Bedürfnisse ohne Rechtsentsprechungen; sie stehen hinter der Idee, dass das Konzept der Menschenrechte einer Erweiterung bedürfen könnte. Es gibt Rechte, die keine Bedürfnisentsprechungen besitzen; sie sind mit der Idee verknüpft, dass die Entwicklung der Menschenrechte auf gewissen kulturellen und klassenbezogenen Vorteilen beruht." (Galtung, 1994, S. 111)

Dritter Indikator

16.3.3: Proportion of the population who have experienced a dispute in the past two years and who accessed a formal or informal dispute resolution mechanism, by type of mechanism

Indikator 16.3.3 zielt auf eine ganze Reihe von Fragen und Problemen: 1. auf den **Zugang zu angemessenen Informationen**, 2. den **Zugang zu Justizdiensten und Rechtsberatung sowie den Zugang zu Justizinstitutionen**, die eine faire und unparteiische Behandlung gewährleisten. Er soll 3. auch Informationen über die **allgemeine Zugänglichkeit von Einrichtungen und Verfahren der Ziviljustiz** sowie 4. **über die Hindernisse und Gründe für die Ausgrenzung** bestimmter Personen/gruppen liefern. Die **Art des Streitbeilegungsmechanismus** soll 5. zusätzliche Informationen über die von Bürger_innen nutzbaren Kanäle liefern. Auch soll dieser Indikator 6. der Überwachung öffentlicher Politiken dienen, die auf die Verbesserung der **Funktionsweise formeller oder informeller Streitbeilegungsmechanismen** abzielen (*Top-down*-Politiken), sowie 7. solcher, die auf die **Befähigung der Bevölkerung** abzielen (*Bottom-up*-Politiken). Bei den Punkten 6 und 7 handelt es sich wohl um Empfehlungen zur qualitativ wertvollen Evaluation und weniger um Erhebungsmaßnahmen. Auch für Indikator 16.3.3 empfiehlt die *UNO* eine demografische Disaggregation (Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund, Einkommen), damit besonders gefährdete Gruppen identifiziert werden können.⁸ Es wird in diesem Optionenbericht angeregt, in der Gestaltung der Umfragen zu 16.3.3 die fünf Kriterien und die Disaggregationen bei der Indikatorenentwicklung zu berücksichtigen und bei einer späteren Evaluierung unter Zuhilfenahme juristischer/rechtswissenschaftlicher Fachexpertise die Punkte 6 und 7 bestenfalls ebenfalls zu berücksichtigen – sie besagen etwas über die Aufklärungsmechanismen der Gesellschaft.

Weitere Maßnahmen

Für die Erreichung von Target 16.3.3 sei im vorliegenden Optionenbericht für Österreich außerdem angeregt:

- auch den Asylstatus zu disaggregieren;
- auch die Empfehlungen der Organisation *World Justice Project* zu beachten und in die Umfrage die Faktoren einzubeziehen: Ziviljustiz muss **frei von Diskrimi-**

⁷ Ein „sozialer Gestaltungsauftrag“ sei dem Gleichheitssatz daher nicht zu entnehmen, so Pöschl (2008, S. 529): „Der Gleichheitssatz unterliegt der Staatszielbestimmung, auf deren Einhaltung der Einzelne kein subjektives Recht hat.“ Art. 7 Abs. 1 Satz 1 B-VG zeige aber, dass die Garantie der Gleichheit vor dem Gesetz immer als subjektives Recht konzipiert war. Rawls (2019 [1979], S. 85) fordert für den Gleichheitssatz zwei Grundsätze. Neben dem ersten, dass die Regeln, welche die Grundfreiheiten festlegen, gleichermaßen auf alle zutreffen haben, folgt der hier interessante zweite, „dass von unzulässigen Ungleichheiten in der Grundstruktur jedermann Vorteile haben muss. Das bedeutet: Für alle durch diese Struktur definierten betroffenen repräsentativen Personen muss es, dynamisch betrachtet, vernünftig sein, die Aussichten unter der Ungleichheit denen ohne sie vorzuziehen“, was, wie Rawls betont, freilich bei Freiheitsbeschränkungen am wenigsten geht. Der Vergleich des Bedürfnisses nach maximalem Sicherheitsschutz potenzieller Opfer vor einem potenziellen Verbrechen steht den Bedürfnissen nach subjektiver Freiheit, nach Gleichbehandlung und menschenwürdiger Behandlung und keiner Vorverurteilung realer Menschen gegenüber. Dieser Begriff von Sicherheit kommt dem gleich, was Maus (2017, S. 339) als „*verselbständigt* Grundrecht“ bezeichnet: „[Der Rückgriff der Exekutive auf *verselbständigte Grundrechte bildet*] den Ersatz für demokratische Legitimationsbeschaffung. Die Politik des paternalistischen Sozialstaats, des Sicherheits- und Präventionsstaates kann umso leichter auf Konsensermittlung verzichten, als sie sich als effiziente Verwirklichung von Grundrechten versteht.“ Der wissenschaftliche Dienst des deutschen Bundestags stellt 2008 in seiner Ausarbeitung „Zum ‚Grundrecht auf Sicherheit‘“ fest, „dass es die Grundrechte *entindividualisiere[n] würde*, die Freiheitsrechte in ihr Gegenteil *verkehre[n] würde* und im Übrigen die Sicherheit des Einzelnen insbesondere durch die Grundrechte betreffend Leben, Gesundheit und Freiheit ausreichend geschützt sei. Sicherheit sei kein Grundrecht, sondern eine Staatsaufgabe.“ (Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, 2008, S. 2)

⁸ Siehe die weiteren Ausführungen: United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) & Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2020).

nierung sein – Beispiel für eine skandalöse Diskriminierung wäre die Schubhaft, weshalb sie unten als eigener Punkt genannt wird;

- **Schubhaft:** Bei der Schubhaft handelt es sich um einen besonders auffälligen Fall einer Verdrehung straf- und zivilrechtlicher Angelegenheiten. Schubhaft betrifft Menschen, die wie Straftäter_innen behandelt werden, ohne es zu sein. Diese Menschen haben somit auch kaum zivilrechtliche Mittel, um sich wirksam zur Wehr zu setzen. Und der Sachverhalt wirft auch Fragen in Zusammenhang mit dem Recht auf faire Verfahren und Verfahren von zumutbarer Länge auf. Die *UNO* kritisierten Österreich in den letzten Jahren wiederholt wegen eines Absinkens des Einsatzes gelinderer Mittel zugunsten einer Verdreifachung von Schubhaften. Eine Menschenrechtsexpert_innen-Einschätzung in dieser Abwägungsfrage wäre sinnvoll. Vor allem könnte mit einer solchen Einschätzung erörtert und definiert werden, wann die EU-Aufnahmerichtlinie, nämlich aus Gründen der „nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung“, anzuwenden ist und wann nicht. Grund ist die Verhinderung von potenziellen Willkürhandlungen (die in Österreichs jüngster Vergangenheit sogar unter Gewalteinwirkung mit Todesfolge statthatten). Notwendig scheinen außerdem systematische Prüfungen, ob Personen in Schubhaft sind, die nicht in Schubhaft genommen werden dürfen (Schwangere, Stillende, Folter- und Traumaopfer, Migranten mit besonderen körperlichen und psychischen Bedürfnissen, LGBTQIA+-Personen und andere verletzte Personen).
- Die wesentlichen Kritikpunkte zu Schubhaft und Abschiebungen betreffen u.a. die Anhaltebedingungen in den Polizeianhaltezentren, die medizinische Versorgung und den Rechtsschutz. Bei der Erstellung von Indikatoren und Statistiken zu Target 16.3.3 könnten Asylwerber_innen gesondert aufgeführt werden, um empirisch ermitteln zu können, wie ihre Chancen, ihre Rechte schützende Maßnahmen ergreifen zu können, tatsächlich stehen. In Österreich lebende Nicht-Staatsbürger_innen genießen ein dem Gleichheitssatz ähnelndes Gleichheitsrecht, nach dem sie jedenfalls vor einem gleichheitswidrigen und willkürlichen behördlichen Vorgehen geschützt sind.⁹ Problematisch würde die Anwendung keiner Gleichheitsprinzipien, also eine Ent-Rechtung, jedenfalls bei Menschen ohne Vergehen.¹⁰

16_12.3.2 Erwartete Wirkungsweise

Die Wirkungsweise von Umfragen kann nur so effektiv sein, wie Umfragen selbst klar formuliert sind und die wesentlichen Zusammenhänge von Problemstellungen erfassen und vermitteln, d.h. optimalerweise die den Fragebogen beantwortenden Personen auch bilden. Werden die Themen komplex

⁹ Siehe Pöschl (2008, S. 532), die sich auf den Vergleich von Art. I BVG-RD und Art. 7 Abs. 1 Satz 1 BVG bezieht.

¹⁰ Siehe Hardt und Negri (2018, S. 272f.) zu einem gesellschaftlichen Transformationsprozess, den Migration auslöst, weil Migrant_innen in ihrer Subjektivität „jede administrative und kapitalistische Logik des Maßes überschreiten“, während Freiheit und Subjektivität aber Produktion, Zugang zu Information und Migration kennzeichnen: „Die Produktion von Subjektivität lässt die Logik und die Mechanismen des Maßes hinter sich, auf denen das Funktionieren der Verwaltung beruht.“ Einerseits wird Menschen der Subjektstatus nach den Maßstäben westlicher Aufklärung und den Menschenrechten zuerkannt. Andererseits sind die Einschränkungen für Asylwerber einem Verwaltungsproblem geschuldet. Die Anerkennung von Subjektivitäten verschwindet im (Staats)apparat. Judith Butler sieht die „Ontologie des Individuums“ durch Verletzbarkeit in Frage gestellt – hinter dem Subjekt und dem Bürger/der Bürger_in steht der Mensch – wenn sie darauf aufmerksam macht, dass ein Individualrecht beanspruchen zu können auch bedeuten sollte, dass eine Gemeinschaft für dessen Einlösung geradestehe – in seiner singulären Gültigkeit. Denn das Leiden ist singulär (siehe Butler, 2009; Böning, 2019). Und um nichts anderes als um Leidverminderung geht es ja beim Rechtsschutz. Der hinter diesen Ansätzen stehende Biopolitik-Diskurs (siehe dazu die Schriften von Michel Foucault, 1993, und Giorgio Agamben, 2002) führt auf die Exklusion des Menschen außerhalb seiner Ummantelung als Bürger_in zurück und verweist auf das Problem der Souveränität.

behandelt und erklärt, sowie gleichzeitig nutzer_innenfreundlich formuliert, so sind sie durchaus dazu in der Lage ein differenziertes Meinungsbild der österreichischen Bevölkerung zu liefern. Auf diese Differenziertheit käme es an; insbesondere auf Validität der Fragestellungen und Darstellungen von Problembezügen zu achten, könnte sich als effektiv erweisen. Damit Meinungen repräsentativ wirken können, sollten die Stichproben groß genug gewählt werden, sodass die Gewichtung verschiedener, möglichst großer Aussage-Cluster sich für objektivierbare Schlussfolgerungen eignet. Verschiedene Aussage-Cluster würden sich nicht nur aufgrund unterschiedlicher Meinungsbilder ergeben, sondern auch zugeordnet zu den ausführlichen Disaggregationen. Je komplexer die Umfrage, desto komplexer auch die Antworten. Dies wäre wünschenswert, denn das Meinungsbild einer Bevölkerung über ein komplexes Thema ist immer komplex, wird es nicht derart vereinfacht, dass die Qualität der Aussagen durch Verkürzung der Auskünfte verlorengeht.

16_12.3.3 Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen Optionen

- 2019 ist eine **Verwaltungsverfahrensnovelle im Strafrecht** unter dem Motto „Beraten statt strafen“ in Kraft getreten, die zur Stärkung starker, inklusiver Institutionen und des Rechtsfriedens beitragen soll. Hiernach müssen Verwaltungsstrafbehörden bei weniger gravierenden Übertretungen unter bestimmten Voraussetzungen zunächst beraten und belehren statt strafen.

Im Bereich Opferschutz werden auf Bundesebene wie multilateral Verbesserungen angestrebt:

- Einführung des **Gewaltschutzgesetzes 2019** im Bereich Opferschutz. Maßnahmen: Verständliche Darstellung der Opferrechte in der Strafprozessordnung; Verbesserung des Schutzes vor Gewalt und des Schutzes der Privatsphäre im Zivilrecht durch Einführung einstweiliger Verfügungen sowie Maßnahmen zur Stärkung von Schadensansprüchen aus Straftaten gegenüber Minderjährigen;
- **Rechte von Terrorismus-Opfern.** 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: „*Countering terrorism and violent extremism: The perspective of victims*“. Konkret ging es um die Schaffung von Maßnahmen zum Schutz der Rechte der Opfer, um ihre Rehabilitation und Wiedereingliederung in die Gesellschaft;
- 2019 fand in Wien die *OSZE*-Konferenz „*United against torture*“ statt. Diskutiert wurden präventive Maßnahmen im Kampf gegen Folter, der Schutz der Integrität des Menschen und das Problem der weitgehenden Straflosigkeit von Folternden, speziell, wenn es um die Erpressung von Geständnissen geht.

16_12.3.4 Zeithorizont der Wirksamkeit

Die Option mit ihren Maßnahmen kann für die drei Indikatoren 16.3.1, 16.3.2 und 16.3.3 frühestens mittelfristig ab 2023 wirken, falls 2021 ein komplexes Konzept mit Indikatorenentwicklung erstellt wird und die *Statistik Austria* mit Erhebungen für 2022 beginnen kann.

16_12.3.5 Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann

Entwicklung valider Indikatoren zur Unabhängigkeit der Justiz auf der Grundlage von *EU*-Empfehlungen [Target 16.3 – Option 11]

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 zurückzuführen oder auf strukturelle Mängel (beide Option 11), die sich dann in konkreten Missständen auswirken, welche menschenrechtlich fragwürdig sind und in Option 12 konkret thematisiert werden.

16_12.3.6 Offene Fragestellungen

- Zur rechtsethischen Frage der Aktualisierung der Gültigkeit des im Staatsgrundgesetz von 1867 verorteten Gleichheitssatzes, der derzeit auf Staatsbürger_innen anwendbar ist, nicht aber auf alle anderen Einwohner_innen Österreichs. Der Gleichheitssatz soll für Gleichheit sorgen, dies aber als ausdrücklich ungleich gesetzte Norm. Vor Anwendung gemäß seiner Funktion macht seine Setzung per se eine rigorose Ungleichheit auf. Es handelt sich um die Problematik der Entrechtung in einem Land, das die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert hat;
- zur rechtsethischen Problematik der Gewährleistung des Schutzes der persönlichen Freiheit im Rahmen einer möglichen Sicherungshaft. Es handelt sich um die Problematik der Entrechtung in einem Land, das die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert hat;
- zur rechtsethischen Problematik, Schubhäftlinge wie Straftäter_innen zu behandeln, ohne dass sie es sind. Es handelt sich um die Problematik der Entrechtung in einem Land, das die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert hat.

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.
- Bast, G. (2019). Wertewandel. Produziert, behindert, verzögert. In M. Böning & L. Ellrich (Hrsg.), *Werte(de)konstruktionen: Die Problematik starker Orientierungen* (S. 136-147). Berlin: De Gruyter. doi:10.1515/9783110661477
- Böning, M. (2019). Plädoyer für die Wiederholung der Grundrechte. In M. Böning & L. Ellrich (Hrsg.), *Werte(de)konstruktionen: Die Problematik starker Orientierungen* (S. 148-177). Berlin: De Gruyter. doi:10.1515/9783110661477
- Bundeskanzleramt Österreich (2017). *Beiträge der Bundesministerien zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung durch Österreich: Darstellung 2016*. Wien. https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:253e6174-2bbf-4f38-b23a-08764d01a71e/Agenda2030_BF.pdf [27.11.2021]
- Butler, J. (2009). Über Lebensbedingungen. In J. Butler, *Krieg und Affekt* (J. Mohrmann, J. Rebentisch & E. von Bedecker, Hrsg. & Übers.) (S. 11-52). Zürich: Diaphanes. ISBN: 978-3-03734-079-0.
- Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste (2008). *Zum „Grundrecht auf Sicherheit“: Ausarbeitung* (WD 3 - 3000 - 180/08). <https://www.bundestag.de/resource/blob/423604/6bc141a9713732fc4bb4334b6d02693b/wd-3-180-08-pdf-data.pdf> [27.11.2021].
- European Court of Human Rights (o. J.). *Violations by Article and by State 1959 – 2018*. https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2018_ENG.pdf [27.11.2021].
- Foucault, M. (1993). Überwachen und Strafen: *Die Geburt des Gefängnisses* (W. Seitter, Übers.). Frankfurt: Suhrkamp.
- Galtung, J. (1994). *Menschenrechte anderes gesehen* (G. Günther, Übers.). Frankfurt: Suhrkamp.
- Hardt, M., & Negri, A. (2018). *Assembly: Die neue demokratische Ordnung* (T. Atzert & A. Wirthensohn, Übers.). Frankfurt: Campus. ISBN: 978-3-593-50873-3.
- Maus, I. (2017). Menschenrechte als Ermächtigungsnormen internationaler Politik oder: der zerstörte Zusammenhang von Menschenrechten und Demokratie. In C. Menke & F. Raimondi (Hrsg.), *Die Revolution der Menschenrechte* (2. Aufl., S. 333-348). Frankfurt: Suhrkamp.
- Pöschl, M. (2008). *Gleichheit vor dem Gesetz*. Wien: Springer. ISBN: 978-3-211-23876-9.
- Rawls, J. (2019). *Eine Theorie der Gerechtigkeit* [1979] (H. Vetter, Übers.). Frankfurt: Suhrkamp.
- Statistik Austria (2020). *Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung in Österreich – SDG-Indikatorenbericht: Endbericht, Mai 2020*. Wien. http://statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=122802 [27.11.2021].
- United Nations (UN) – Economic and Social Council (2017). *Conference of European Statisticians' Road Map on Statistics for Sustainable Development Goals, First Edition* (UN Dok. ECE/CES/2017/2). Economic Commission for Europe. https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/2017/CES_Road_Map_for_SDGs_First_Edition_final.pdf [27.11.2021].
- United Nations (UN). (2020). *Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development* ((A/RES/71/313), (E/CN.3/2018/2) (E/CN.3/2019/2), (E/CN.3/2020/2)). https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202020%20review_Eng.pdf [27.11.2021].
- United Nations (UN). (o. J.). *SDG indicators: United Nations Global SDG Database*. <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/> [27.11.2021].
- United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) & Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2020). *Indicator SDG 16.3.3: Proportion of the population who have experienced a dispute in the past two years and who accessed a formal or informal dispute resolution mechanism, by type of mechanism*. <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-03-03.pdf> [27.11.2021].
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2016a). *Indicator 16.3.1: Proportion of victims of violence in the previous 12 months who reported their victimization to competent authorities or other officially recognized conflict resolution mechanisms*. <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-03-01.pdf> [27.11.2021].
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2016b). *Indicator 16.3.2: Unsentenced detainees as a proportion of overall prison population*. <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-03-02.pdf> [27.11.2021].
- Vereinte Nationen (UN). (1948). *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* (A/RES/217 A (III)). <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf> [27.11.2021].
- Vereinte Nationen (UN). (2019). *Ziele für nachhaltige Entwicklung: Bericht 2019*. <https://www.un.org/Depts/german/millennium/SDG%20Bericht%202019.pdf> [27.11.2021].
- Volksanwaltschaft (2019). *Empfehlungsliste der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen 2012 – 2019*. https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/8n2rb/empfehlungen_des_npm_2019_200420.pdf [27.11.2021].
- World Justice Project (o. J.). *Civil Justice (Factor 7)*. <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018/factors-rule-law/civil-justice-factor-7> [27.11.2021].