

Leentje Ann Sourbron und Lode Vereeck¹

Finanzwissenschaftliche Analyse der Vollkostendeckung des österreichischen Justizsystems

Eigenfinanzierung; Gerichtsgebühren; Justiz; Österreich; Querfinanzierung; Staatsfinanzen; Zugang zur Justiz

Österreich zeichnet sich im internationalen Vergleich durch einen hohen Eigendeckungsgrad der Justiz aus. Die Vollkostendeckung der österreichischen Gerichte führt einerseits zu einer Entlastung des steuerfinanzierten Staatshaushaltes und ermöglicht somit die Eindämmung der Abgabenlast. Andererseits bringt die hohe finanzielle Eigenständigkeit des österreichischen Justizressorts das Risiko mit sich, dass das Recht auf Zugang zur Justiz wegen hoher Verfahrenskosten nicht ohne Weiteres gewährleistet werden kann. Dieser Beitrag macht klar, was die Fallstudie Österreich auszeichnet und zeigt, dass ein hoher Eigendeckungsgrad sich mit der Gewährleistung des Justizzugangs vereinbaren lässt. Der Zugang zur Justiz ist für alle Einwohner Österreichs gewährleistet durch: (I) Querfinanzierung des Justizressorts, (II) Steigerung der Leistungsfähigkeit und Senkung der Kosten durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien und (III) Verfahrenshilfesystem. Die österreichische Justiz kann vielen europäischen Regierungen in Bezug auf deren Einsparungspolitik, sowie auch in neuen Bereichen wie e-Government als Vorbild dienen.

I. Einleitung

Das Thema gesunde und solide Staatsfinanzen ist nach den Wirtschafts- und Finanzkrisen in vielen Parlamenten und Regierungen weltweit in den Mittelpunkt gerückt. Die Herausforderung besteht nicht zuletzt darin mit alternativen Finanzierungsarten zu experimentieren, um die Abgabenlast zu senken.

Die Leistungen des österreichischen Justizsystems sind international hoch anerkannt.² Dieser Beitrag versucht auf die finanzielle Struktur der österreichischen Justiz und deren Folgen für die Staatsfinanzen einerseits und für das Recht auf Zugang zur Justiz andererseits einzugehen. Hierbei werden die folgenden Fragen aufgeworfen: „Kann die Justiz als eines der wichtigsten Ressorts eines Staates selbsttragend sein?“, „Was sind deren spezifische Besonderheiten?“, „In-

1 Die Autoren danken den Teilnehmern an der 2016 Annual Law & Economics Conference der Universität Torcuato di Tella (Buenos Aires) für ihre wertvollen Kommentare.

2 Für eine Analyse der wichtigsten Leistungsindikatoren der nationalen Justizsysteme siehe unter anderem: Europäische Kommission (2016), EU-Justizbarometer 2016, Brüssel. OECD (2013), Judicial performance and its determinants: a cross-country perspective, Paris.

wieweit lässt sich ein hoher Eigendeckungsgrad mit der Gewährleistung des Justizzugangs ver-einbaren?“.

Die österreichische Justiz wird von einem hohen Grad an Selbstfinanzierung geprägt. Den Daten der Bundesregierung zufolge ist im Haushaltsjahr 2016 mit einer Kostendeckungsquote des Justizressorts, d. h. Eigenerlöse im Verhältnis zum Gesamtaufwand, von 78,2% zu rechnen (BFG v. 26. November 2015, zuletzt geändert durch Gesetz v. 14. November 2016). Laut CEPEJ Angaben³ belaufen sich die Einnahmen aus Gerichtsgebühren für das Jahr 2012 auf 834.870 Mio. Euro, was 108,3% des Justizbudgets entspricht; das österreichische Justizsystem ist damit führend in Europa (CEPEJ 2014).⁴

Diese vorliegende Untersuchung über die Finanzierungsweise der Justiz kann für Entscheidungsträger angesichts etatmäßiger Herausforderungen einerseits und des Rechtszugangs andererseits von Nutzen sein. In Abschnitt II.1 wird ein finanzwissenschaftliches Bild der Republik Österreich skizziert. Die Staatsfinanzen Österreichs werden ebenfalls anhand der Maastrichtabgrenzungen im internationalen Vergleich dargestellt. Abschnitt II.2 wirft einen Blick auf das Budget und die finanzielle Eigenständigkeit des österreichischen Justizressorts. Anhand von verschiedenen Kennzahlen der CEPEJ Studien wird das österreichische Rechtssystem anschließend als Benchmark im internationalen Vergleich dargestellt (Abschnitt II.3). In Abschnitt III.1 wird versucht eine Antwort auf die Frage zu finden, wie Gerichtsgebühren optimal gestaltet werden können. Abschnitt IV. untersucht welche Faktoren der hohen Kostendeckungsquote der österreichischen Justiz zugrunde liegen. Schließlich wird die Vollkostendeckung im Kontext des internationalen Rechts auf Zugang zur Justiz betrachtet. Der Schlussteil dieser vorliegenden Arbeit (Abschnitt V.) überprüft ob die österreichische Justiz als Cashcow für die Republik einen Segen oder einen Fluch verkörpert.

II. Die österreichische Justiz und deren Finanzierung

1. Die Staatsfinanzen Österreichs

Die Bundesregierung Österreichs legt großen Wert auf solide, öffentliche Finanzen (Bundesministerium für Finanzen 2015).⁵ Die Gesamtausgaben des Zentralstaates haben sich in der Zeitspanne von 1996 bis 2015 um rund 81% erhöht (von 64.227 Mio. Euro auf 116.185 Mio. Euro). Aus der Fachliteratur lassen sich verschiedene Theorien über die Erhöhung der öffentlichen

-
- 3 Die Europäische Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ) ist vom Ministerkomitee des Europarats 2002 gegründet worden.
- 4 Das Justizsystem wie von CEPEJ definiert, umfasst die Gerichte, die Verfahrenshilfe und die Staatsanwaltschaft. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist nicht einbezogen. Bemerkenswert ist, dass das Budget für Verfahrenshilfe nicht die Mittel zur Erstattung von Gerichtsgebühren für Sachverständige und Dolmetscher behält, obwohl diese in Österreich ebenfalls durch die Verfahrenshilfe gedeckt werden.
- 5 „Solide öffentliche Finanzen sichern staatliche Haushaltsspielräume auch für kommende Generationen, sie sind notwendige Voraussetzung für Vertrauen in einen handlungsfähigen Staat und dauerhaft günstige Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen. Umgekehrt gilt ebenso: Wirtschaftswachstum und ein Anstieg der Beschäftigung schaffen die besten Voraussetzungen für gesunde und tragfähige öffentliche Finanzen.“.

Ausgaben ableiten.⁶ So lässt sich das jährlich anwachsende Staatsbudget unter anderem auf das jährliche Bevölkerungswachstum zurückführen. Bezogen auf Österreich, nehmen die Staatsausgaben mit jeder Prozentsteigerung der österreichischen Bevölkerung im Durchschnitt um fast 10% (9,6%) zu. Diese Schlussfolgerung steht allerdings im Widerspruch zur Eigenschaft eines öffentlichen Gutes, dass die Grenzkosten null sind (Samuelson 1954). Weil viele öffentliche Dienstleistungen meistens nicht als reines Kollektivgut vorliegen, kann jedoch von einem Effekt des Bevölkerungswachstums auf die Budgeterhöhung ausgegangen werden.

Die Abgabenquote stellt den Anteil der Einnahmen aus Steuer- und Sozialabgaben an der gesamten Wirtschaftsleistung eines Staates dar. Österreich verzeichnet mit einer Abgabenquote von 43,3% für das Jahr 2016 im europäischen Vergleich eine überdurchschnittliche Quote (EU-28: 39%).

Die österreichische Bundesregierung äußerte im Stabilitätsprogramm 2005-2008 u. a. das Vorhaben, die Abgabenquote gegenüber 2010 auf unter 40% des Bruttoinlandsprodukts (BIPs) zu senken, was bis jetzt noch nicht erzielt worden ist (Bundesministerium für Finanzen 2005).

Die Republik Österreich ist seit 1995 Mitglied der Europäischen Union und hat infolgedessen den Vertrag von Maastricht sowie die Vorschriften des Europäischen Semesters zu befolgen. Der Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht) v. 7. Februar 1992 (ABl. C191 vom 29.7.1992), zuletzt geändert durch Vertrag v. 25. April 2005 (ABl. L157 vom 21.6.2005) erlaubt den EU Mitgliedsländern ein Haushaltsdefizit von maximal 3% des Bruttoinlandsprodukts (BIPs) und einen öffentlichen Schuldenstand von maximal 60% des BIPs.⁷ Des Weiteren bestimmen auch die Inflationsrate und der langfristige Zinssatz die Stabilität der heimischen und internationalen Kapitalmärkte. Die maximalen Höchstwerte belaufen sich auf 1,5 bzw. 2 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der drei preisstabiliesten EU-Staaten.

Tabelle 1 zeigt die zwei wichtigsten Maastricht Kennzahlen im europäischen Vergleich.⁸ Mit einer Schuldenquote, d. h. die Staatsverschuldung als Prozent des Bruttoinlandsprodukts, für 2016 um knapp 85% liegt Österreich unter dem EU-Durchschnitt (86,4%). Der starke Anstieg der Schuldenquote ist auf die staatliche Beihilfe der österreichischen Finanzinstitute während der Finanzkrise zurückzuführen.⁹ 2017 lässt sich die Staatsverschuldung auf 83% senken. Die gegenwärtigen Vorreiter sind Luxemburg (22,5%) und Tschechien (41,3%). Die Höchstwerte für 2016 werden Belgien (106,4%) und Italien (132,7%) zuteilen. Selbstverständlich wäre es nicht angemessen die derzeitige Regierung für den aktuellen Schuldenstand verantwortlich zu ma-

6 Für die Fachliteratur siehe unter anderem: Wagner, Adolph (1893), Grundlegung der politischen Ökonomie, Leipzig. Peacock, Allen und Jack Wiseman (1967), The growth of public expenditure in the United Kingdom 1890-1955, London. Musgrave, Richard Abel und Peggy Musgrave (1989), Public finance in theory and practice, New York. Baumol, William (1967), Macro-economics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis in: American Economic Review, 57. Jg., Heft 3, S. 415-426. Beck, Morris (1982), Government Spending: Trends and Issues, New York. Niskanen, William (1971), Public Finance in Theory and Practice, Chicago.

7 Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts erlegt die Europäische Union den Mitgliedstaaten das mittelfristige Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes oder eines Überschusses auf (Europäisches Parlament 2017).

8 Die Tabelle enthält Österreich und dessen Nachbarländer, außer die Schweiz. Belgien wird mit aufgeführt, weil dort das Zentrum der EU angesiedelt ist. Frankreich und Luxemburg sind die einzigen zwei EU-Länder in denen das Prinzip des freien Zugangs zur Justiz gilt (CEPEJ 2014).

9 „Aufgrund schwerwiegender Probleme, die sich nicht allein mit den Maßnahmen des Bankenrettungspakets lösen ließen, mussten drei österreichische Großbanken zusätzlich umstrukturiert werden. Diese Banken, die Hypo Group Alpe Adria (HAA), die Österreichische Volksbanken-AG und die Kommunalkredit AG, benötigten zusätzliche staatliche Beihilfen und wurden ganz oder teilweise verstaatlicht.“ (Europäische Kommission 2016).

chen; dies ist eine gemeinsame Verantwortung von mehreren, aufeinanderfolgenden Regierungen und Entscheidungsträgern.

Seit 2010 hat sich die Defizitquote in allen unten aufgeführten Ländern stark verbessert. Mit einer Defizitquote von -1,5% des BIPs für das Jahr 2016 liegt Österreich weit unter dem europäischen Durchschnittswert (-2,1%) und entspricht folglich den europäischen Anforderungen. Das Schlusslicht ist Frankreich mit einer aktuellen Defizitquote von -3,4%.

| | Schuldenquote | | | | | | | Defizitquote | | | | | | |
|-------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|-------|------|------|------|------|------|
| | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 |
| AUT | 68,0 | 65,9 | 68,3 | 82,4 | 86,2 | 84,9 | 83,0 | -6,1 | -2,0 | -2,5 | -4,4 | -1,2 | -1,5 | -1,4 |
| CZE | 13,6 | 17,0 | 28,0 | 38,2 | 41,1 | 41,3 | 40,9 | -12,4 | -3,5 | -3,1 | -4,4 | -0,4 | -0,7 | -0,6 |
| BEL | 130,5 | 108,8 | 94,6 | 99,7 | 106,0 | 106,4 | 105,6 | -4,4 | -0,1 | -2,6 | -4,0 | -2,6 | -2,8 | -2,3 |
| DEU | 54,8 | 58,8 | 66,9 | 81,0 | 71,2 | 68,6 | 66,3 | -9,4 | 0,9 | -3,4 | -4,2 | 0,7 | 0,2 | 0,1 |
| FRA | 55,8 | 58,7 | 67,2 | 81,7 | 95,8 | 96,4 | 97,0 | -5,1 | -1,3 | -3,2 | -6,8 | -3,5 | -3,4 | -3,2 |
| HUN | 84,5 | 55,1 | 60,5 | 80,6 | 75,3 | 74,3 | 73,0 | -8,6 | -4,4 | -7,8 | -4,5 | -2,0 | -2,0 | -2,0 |
| ITA | 116,9 | 105,1 | 101,9 | 115,4 | 132,7 | 132,7 | 131,8 | -7,3 | -1,3 | -4,2 | -4,2 | -2,6 | -2,4 | -1,9 |
| LUX | 7,7 | 6,5 | 7,5 | 20,1 | 21,4 | 22,5 | 22,8 | 2,6 | 5,9 | 0,1 | -0,7 | 1,2 | 1,0 | 0,1 |
| SVK | 21,7 | 49,6 | 33,9 | 40,8 | 52,9 | 53,4 | 52,7 | -3,3 | -12,0 | -2,9 | -7,5 | -3,0 | -2,4 | -1,6 |
| SVN | 18,3 | 25,9 | 26,3 | 38,2 | 83,2 | 80,2 | 78,0 | -8,2 | -3,6 | -1,3 | -5,6 | -2,9 | -2,4 | -2,1 |
| EU-28 | - | 60,6 | 61,8 | 78,6 | 86,8 | 86,4 | 85,5 | - | - | -2,5 | -6,4 | -2,4 | -2,1 | -1,8 |

Tabelle 1: Defizit und Schulden in Prozent des BIPs

Quelle: Europäische Kommission, Frühjahrsprognose 2016

2. Die Deckungsquote der Justiz

Das Phänomen der strukturell steigenden Kostenvoranschläge trifft auch auf das österreichische Justizbudget zu. Die Gesamtauszahlungen der Justiz 2015 betragen 1.309 Mio. Euro und haben sich damit im Vergleich zu 1996 fast verdoppelt. Die Einzahlungen des österreichischen Justizressorts weisen in dieser Zeitspanne die gleiche Tendenz auf. Der Nettofinanzierungsbedarf erreichte 2009 mit 360 Mio. Euro einen Höchstwert und hat sich 2015 auf 329 Mio. Euro verringern können. Ferner ergibt eine Gegenüberstellung der Auszahlungen und Einzahlungen des Justizressorts eine Steigerung der Deckungsquote des Justizapparats um 10 Prozentpunkte, von 65% (1996) auf 75% (2015). Nach einem Rückfall im Jahr 2009 steigt die Deckungsquote jährlich und erreichte 2014 einen Höchstwert um 78%. Dies heißt, dass 78% der Ausgaben des Justizressorts durch eigene Einnahmen gedeckt werden. 2016 wird der Deckungsgrad des Justizressorts weiterhin bei 78,1% liegen (Budgetdienst der Parlamentsdirektion 2015). Der größte Teil der Einnahmen kann auf den Bereich der Rechtsprechung zurückgeführt werden. Aus den Bereichen ‚Steuerung und Services‘ und ‚Strafvollzug‘ fließen kaum Einnahmen zurück (Bundesministerium für Justiz 2015).

Jährlich behandeln die österreichischen Gerichte insgesamt rund 3,5 Millionen Geschäftsfälle (exklusive Justizverwaltungssachen). Der Großteil der Geschäftsfälle der ordentlichen Gerichtsbarkeit Österreichs fallen bei den Bezirksgerichten an. 2016 erledigten die österreichischen Bezirksgerichte insgesamt knapp 2,7 Millionen Fälle. Dies entspricht 77% aller Ge-

schäftsfälle (Bundesministerium für Justiz 2017). Die erstinstanzlichen Gerichte verarbeiten hauptsächlich Exekutionssachen und Grund- und Firmenbuchsachen. Die Anzahl der Geschäftsfälle der Bezirksgerichte sowie der Oberlandesgerichte haben sich von 2000 bis 2012 deutlich verringert. Diese Tendenz wird ebenfalls in der Gesamtanzahl der Rechtssachen widergespiegelt. Im Jahr 2012 fielen bundesweit insgesamt 355.000 weniger Rechtsfälle, im Vergleich zum Anfang des Jahrtausends, an. Die durchschnittliche Auszahlung pro Fall folgt dieser Tendenz jedoch nicht und hat sich jährlich bis auf 342 Euro für das Jahr 2012 erhöht. Im Vergleich zum Jahr 2000, entspricht das einem Kostenanstieg von 145 Euro.

3. Die österreichische Justiz als Benchmark

Die Europäische Kommission für die Effizienz der Justiz, kurz CEPEJ, analysiert alle zwei Jahre anhand von Fragebogen die Leistungsfähigkeit der Justizsysteme in den EU-Ländern. Die Fragebogen werden von den nationalen Behörden selber ausgefüllt, was den CEPEJ Daten einen Mehrwert gegenüber anderen internationalen Quellen verleiht. Die Effizienz, Qualität und Unabhängigkeit eines nationalen Rechtsbehelfs sind wichtige Indikatoren für den Zugang zum Rechtssystem.

Im Folgenden wird das Österreichische Rechtssystem und dessen Besonderheiten mittels der wichtigsten CEPEJ Daten im internationalen Vergleich analysiert. Insbesondere werden die Einnahmen aus Gerichtsgebühren in den Fokus genommen. Diese Analyse umfasst die Nachbarländer Österreichs, zusätzlich Belgien, Frankreich und Luxemburg und bezieht sich auf die aktuellen Zahlen der letzten 4 CEPEJ-Studien (CEPEJ 2008; 2010; 2012; 2014).

Mit Ausnahme von Luxemburg und Frankreich fallen in den betreffenden EU-Mitgliedstaaten Gerichtsgebühren an bei der Einleitung juristischer Schritte. Ob das Prinzip des freien Zugangs zur Justiz Konsequenzen für die Rechtshilfe in Frankreich und Luxemburg hat, wird sich im Abschnitt IV.3 zeigen. Die Einnahmen aus Gerichtsgebühren werden der CEPEJ zufolge nur selten als zweckgebunden definiert und werden in der Regel dem allgemeinen Haushalt des Staates zugeordnet (CEPEJ 2014).

Aus untenstehender Tabelle gehen die Einnahmen aus Gerichtsgebühren im Detail hervor. Die Gerichtsgebühreneinnahmen der österreichischen Justiz entsprechen im Jahr 2012 nicht weniger als 0,263% des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf. Deutschland folgt an zweiter Stelle mit einem Anteil von 0,129% für das Jahr 2012. Vervollständigt wird die Top drei durch Slowenien mit einem Anteil von 0,112%. Bemerkenswert ist der niedrige Anteil der Einnahmen aus Gerichtsgebühren am BIP je Einwohner in Belgien (0,009%).

| | Gerichtsgebühreneinnahmen (in Euro) | | | | Gerichtsgebühreneinnahmen als Anteil am BIP pro Kopf (in %) | | | |
|-----|-------------------------------------|-------------|---------------|---------------|---|--------|--------|--------|
| | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 |
| AUT | 614.000.000 | 741.000.000 | 779.840.000 | 834.870.000 | 0,230% | 0,254% | 0,265% | 0,263% |
| DEU | nv ^(*) | nv | 3.515.706.357 | 3.567.436.506 | nz ^(**) | nz | 0,136% | 0,129% |
| SVN | 34.581.038 | 36.041.000 | 50.858.000 | 40.461.043 | 0,110% | 0,095% | 0,140% | 0,112% |
| SVK | 37.967.321 | 52.009.161 | 57.661.794 | 53.448.064 | 0,084% | 0,079% | 0,086% | 0,074% |
| CHE | 88.811.872 | 241.858.098 | 276.870.194 | 239.397.840 | 0,017% | 0,040% | 0,046% | 0,038% |
| CZE | 3.125.972 | 23.633.491 | 37.452.793 | 59.014.432 | 0,003% | 0,015% | 0,024% | 0,037% |
| ITA | 229.284.156 | 271.893.857 | 326.163.179 | 465.147.222 | 0,015% | 0,017% | 0,020% | 0,029% |
| HUN | nv | nv | 11.217.800 | 14.897.692 | nz | nz | 0,011% | 0,015% |
| BEL | 31.249.127 | 31.638.020 | 34.408.250 | 34.917.000 | 0,010% | 0,009% | 0,009% | 0,009% |
| FRA | - | - | - | - | - | - | - | - |
| LUX | - | - | - | - | - | - | - | - |

Tabelle 2: Einnahmen aus Gerichtsgebühren als Anteil am BIP pro Kopf

Quelle: CEPEJ, OECD, eigene Berechnungen

(*) nv: nicht vorhanden

(**) nz: nichtzählbar

Dass die Einnahmen aus Gerichtsgebühren in Österreich einen Ausnahmefall in der Europäischen Union darstellen, geht vor allem aus Tabelle 3 hervor. Den CEPEJ Daten zufolge wird das gesamte Justizbudget für das Jahr 2012 zu 65% durch Gerichtsgebühreneinnahmen gedeckt. Wenn das Budget auf das Justizsystem (d.h. der Aufwand der Gerichte, die Rechtshilfe und die Staatsanwaltschaft) beschränkt wird, erhöht sich der Kostendeckungsgrad auf knapp 109%. Außerdem ist das österreichische Gerichtsbudget für das Jahr 2008 um knapp 111% durch Eigeneinnahmen finanziert. Österreich zählt zusammen mit Deutschland, und nach einem Abstand der Slowakei, zu den Ländern, in denen die Gerichtsgebühren eine wichtige Finanzierungsquelle des Justizressorts ausmachen. (CEPEJ 2008; 2010; 2012; 2014)

| | Anteil Gerichtsgebühreneinnahmen am Justizbudget(*) | | | | Anteil Gerichtsgebühreneinnahmen am Budget des Justizsystems(**) | | | | Anteil Gerichtsgebühreneinnahmen am Gerichtsbudget | | | |
|-----|---|------|------|------|--|------|------|--------|--|--------|-------|-------|
| | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 |
| AUT | 63% | 63% | 66% | 65% | 107% | 111% | 110% | 108,3% | 107,3% | 110,9% | nz | nz |
| DEU | nz | nz | 26% | 27% | 0% | nz | 43% | 38,9% | 45,6 | nz | nz | 43,0% |
| SVN | 16% | 15% | 19% | 16% | 23% | 20% | 25% | 21,3% | 25,8% | 22,2% | 28,5% | 24,5% |
| SVK | 31% | 18% | 21% | 17% | 25% | 25% | 28% | 23,8% | 34,1% | 35,7% | 41,6% | 35,0% |
| CHE | nz | 17% | 20% | 11% | 10% | 22% | 21% | 15,1% | 13,2% | 28,0% | 30,2% | 24,4% |
| CZE | 1% | 5% | 7% | 12% | 1% | 6% | 8% | 12,3% | 1,0% | 6,1% | 10,8% | 15,9% |
| ITA | 3% | 4% | 4% | 6% | 6% | 6% | 7% | 10,2% | 8,3% | 8,7% | 10,7% | 15,6% |
| HUN | nz | nz | 1% | 1% | nz | nz | 3% | 3,3% | nz | nz | 4,3% | 4,6% |
| BEL | 2% | 2% | 2% | 2% | 4% | 4% | 4% | 3,5% | 3,8% | 3,7% | nz | nz |
| FRA | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| LUX | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |

Tabelle 3: Anteil der Einnahmen aus Gerichtsgebühren

Quelle: CEPEJ

(*) Die Daten sind mit Vorsicht zu interpretieren, weil einige Komponenten der Justiz dem Justizbudget ausgeklammert sein können. So umfasst das Justizbudget Tschechiens nicht das Budget der Staatsanwaltschaft.

(**) Umfasst die Gerichte, die Rechtshilfe und die Staatsanwaltschaft.

III. Das optimale Ausmaß der Gerichtsgebühren

Die Verfahrenskosten ergeben sich als Parameter für den finanziellen Zugang zur Justiz. Die Gerichtsgebühren bilden einen wesentlichen Teil der Verfahrenskosten.¹⁰ Sie können außerdem eine Hürde für den Rechtsschutzsuchende darstellen, insbesondere für Einkommensschwache. Im Fokus dieses Abschnitts steht das optimale Ausmaß der Gerichtsgebühren aus einem staatsfinanziellen sowie sozialen Gesichtspunkt.

Ein Rechtsschutzsuchender kann wegen einem erlittenen Schaden eine Klage vor Gericht einreichen. Die sogenannten Verfahrenskosten können für den Kläger ein solch großes Ausmaß darstellen, dass sich eine gerichtliche Verfolgung finanziell nicht lohnt.¹¹ Das gleiche Problem tritt auch bei unzureichender Leistungsfähigkeit des Klägers auf; hier gerät die Verfahrenshilfe ins Visier (Abschnitt IV.3). Die Verfahrenskosten können aber teilweise oder vollständig ver-

10 Gebühren stehen öffentlichen Dienstleistungen gegenüber und werden im Gegensatz zu Steuern nicht zwangsläufig erhoben.

11 Die Verfahrenskosten sind als Gesamtkosten die sich beim Einreichen einer Klage ergeben, auszulegen: „Gerichtskosten (z. B. Gerichtsgebühren, Zeugengebühren, Gebühren für Sachverständige und Dolmetscher), Vertretungskosten (z. B. Rechtsanwaltshonorar), Vorprozessuale Kosten (z. B. Kosten der Beweissicherung) Anwaltskosten, Gerichtsgebühren“. Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten, hat der Richter in Österreich bei der Aussage das Erfolgsprinzip anzuwenden: die im Rechtsstreit unterliegende Partei obliegt es den obsiegenden Partei die Gesamtkosten, die zur Rechtsdurchsetzung notwendig waren, zu erstatten. Im Fall dass beide Parteien siegen, werden die Verfahrenskosten verhältnismäßig den Parteien zugewiesen. Die Entscheidung über die „als notwendig anzusehenden Kosten“ liegt im Ermessen des Gerichts (Bundeskanzleramt Österreich 2016).

mieden werden, indem die Parteien zu einer außergerichtlichen Streitbeilegung beschließen oder indem es einen finanziellen Anreiz geben würde auf das unerwünschte Verhalten zu verzichten. Letzteres erleichtert den Gerichtsaufwand für die Justizbehörde und behütet die Gesellschaft vor Schäden und sei infolgedessen anzustreben.

Eine ökonomische Analyse von zivilrechtlichen Konflikten macht deutlich wie die Organisation eines Rechtssystems sich auf den Rechtsschutzsuchende auswirkt einerseits, und deren Folgen für den Staatshaushalt andererseits.¹² Tabelle 4 führt das Beispiel von vier ähnlichen Konflikten auf, wobei sämtliche Verfahrenskosten pro Partei zwischen 0 Euro und 125.000 Euro schwanken. Der Gewinn der Aktivität des Angeklagten (G_A) und der Schaden/Streitwert (S) belaufen sich auf 37.000 bzw. 60.000 Euro. Dies zeigt schon mal, dass es sich hierbei um eine Aktivität handelt, die als schädlich für das Gemeinwohl wahrgenommen wird. Die untenstehende Analyse geht der Frage nach, wie sich dieser Konflikt beilegen lässt wenn es Optimismus gibt und die Gewinnchancen gleich groß ausfallen.¹³

Für den Geschädigte steht die Frage, ob er die Gegenpartei rechtlich verfolgen wird an erster Stelle. Ein rechtliches Verfahren wird nur eingeleitet, wenn der Kläger eine glaubwürdige Anzeige erstatten kann. Dies ist der Fall, wenn sich der erwartete Nettoerlös des Rechtsverfahrens positiv ergibt ($N_K > 0$), d. h. der Streitwert übertrifft die gesamten Verfahrenskosten. Die Verfahrenskosten des Klägers setzen sich beim Verlust, konform dem Erfolgsprinzip, aus den eigenen Verfahrenskosten (K) und den Prozesskosten seines Gegners (K_A) zusammen. Hat der Kläger obsiegt, steht ihm der Schaden (S) zu.

Tabelle 4 zeigt einen negativen Nettoerlös für Verfahren D, d. h. der Kläger kann in diesem Fall keine glaubwürdige Klage erheben: Nettoerlös D = $P_K * S - (1-P_K) * 2K = 0,8 * 60.000 - (1-0,8) * 250.000 = -2.000$ Euro. Die Gerichtsgebühren sind in diesem Fall zu hoch und folglich wird weder eine gerichtliche noch eine außergerichtliche Konfliktregelung stattfinden. Die unerwünschte Aktivität kann also ungestört von dem Angeklagten fortgesetzt werden, was einen Angriff auf den Wohlstand impliziert.

Der Nettoerlös des Klägers erweist sich dagegen als positiv in den Verfahren A, B und C. Nettoerlös A = $P_K * S - (1 - P_K) * 2K = 0,8 * 60.000 - (1 - 0,8) * 0 = 48.000$ Euro.

Nettoerlös B = $P_K * S - (1 - P_K) * 2K = 0,8 * 60.000 - (1 - 0,8) * 35.000 = 41.000$ Euro.

Nettoerlös C = $P_K * S - (1 - P_K) * 2K = 0,8 * 60.000 - (1 - 0,8) * 70.000 = 34.000$ Euro.

Welcher Streitbeilegungsart der Vorzug gegeben wird, hängt von den anfallenden Kosten ab, die vom Angeklagten zu tragen sind. Einen Vergleich kann nur herbeigeführt werden, wenn das Schlichtungsangebot dem erwarteten Erlös des Rechtsverfahrens (N_K) gleichkommt. Also muss der Angeklagte in Verfahren A, B und C den Kläger jeweils minimal 48.000 Euro, 41.000 Euro und 34.000 Euro bei einer Schlichtung erstatten. Die für den Angeklagten zu erwarteten Kosten eines Rechtsverfahrens ergeben sich, gemäß dem Erfolgsprinzip, als folgt: $K_A = (1 - P_A) * (S + 2K)$. Im Verfahren A ist K_A (24.000 Euro) < N_K (48.000 Euro). Normalerweise wer-

12 Für die Grundsteine der ökonomische Analyse des Zivilprozesses und die Fachliteratur zu diesem Thema siehe: Posner, Richard (1973), An economic approach to legal procedure and judicial administration, in: Journal of Legal Studies, 2. Jg., Heft 2, S. 399-458. Shavell, Steven (1982), Suit, Settlement and Trial: A Theoretical Analysis Under Alternative Methods for the Allocation of Legal Costs, in: Journal of Legal Studies, 11. Jg., Heft 1, S. 55-81.

13 Die Summe der Chancen übertrifft 100 Prozent. Optimismus erhöht die Wahrscheinlichkeit für die Einleitung gerichtlicher Schritte. Als Ausgangspunkt gelten außerdem risikoneutrale Parteien.

den sich die Parteien für eine Gerichtsverhandlung entscheiden. Im Verfahren B wird ebenfalls eine Gerichtsverhandlung bevorzugt, weil K_A (38.000 Euro) < N_K (41.000 Euro). Verfahren C führt einen Vergleich zwischen den Parteien herbei, weil K_A (52.000 Euro) > N_K (34.000 Euro). Eine Schlichtung ist angesichts deren niedriger Kosten einem Gerichtsverfahren vorzuziehen.¹⁴ Weder eine Schlichtung noch ein gerichtsgebührenfreies Gerichtsverfahren stellt sich als optimales Ergebnis dar. Denn, im Idealfall findet die schädliche Aktivität gar nicht statt. Die Gerichtskosten in Höhe von 17.500 Euro führen also nur im Verfahren B zum gewünschten Endergebnis, d. h. der Angeklagte wird die Aktivität angesichts des drohenden negativen Nettoertrags (-1.000 Euro) nicht unternehmen.¹⁵ Dies würde einen Gewinn für die Gesellschaft, wegen dem vermiedenen Schäden, sowie für die staatlichen Behörden, wegen der Kosteneinsparung, bedeuten. Die Gestaltung der Verfahrenskosten, insbesondere der Gerichtsgebühren, sollte dieses Ziel herbeiführen.

| | A | B | C | D |
|---|----------------------------|----------------------------|--------------------|-------------|
| Gewinn Angeklagter (G_A) | 37.000 | 37.000 | 37.000 | 37.000 |
| Schaden oder Streitwert (S) | 60.000 | 60.000 | 60.000 | 60.000 |
| Kosten je Partei (K) | 0 | 17.500 | 35.000 | 125.000 |
| Chance Angeklagter (P_A) | 60% | 60% | 60% | 60% |
| Chance Kläger (P_K) | 80% | 80% | 80% | 80% |
| <i>Kann eine Klage glaubwürdig eingereicht werden?</i> | <i>Ja</i> | <i>Ja</i> | <i>Ja</i> | <i>Nein</i> |
| $N_K = P_K * S - (1-P_K) * 2K > 0$ | +48.000 | +41.000 | +34.000 | -2.000 |
| <i>Welche Streitbeilegungsart wird bevorzugt?</i> | <i>Gerichtsverhandlung</i> | <i>Gerichtsverhandlung</i> | <i>Schlichtung</i> | - |
| Minimales Schlichtungsangebot = N_K | 48.000 | 41.000 | 34.000 | - |
| Maximales Schlichtungsangebot = $K_A = (1-P_A) * (S + 2K)$ | 24.000 | 38.000 | 52.000 | - |
| <i>Lohnt es sich die unerwünschte Aktivität fortzusetzen?</i> | <i>Ja</i> | <i>Nein</i> | <i>Ja</i> | <i>Ja</i> |
| $N_A = G_A - K_A$ | +13.000 | -1.000 | +3.000 | - |

Tabelle 4: Das optimale Ausmaß der Gerichtsgebühren

Quelle: Eigene Darstellung

Aus vorhergehender Analyse geht der Beweis hervor, dass der freie Zugang zur Justiz, wie in Frankreich und Luxemburg, sich ebenfalls als suboptimal für das Gemeinwohl ergibt. Wenn bei der Gerichtsverhandlung zu niedrige Gerichtsgebühren anfallen, werden die Verfahrenskosten eingeschränkt und erhöht sich der erwartete Nettoerlös des Klägers. Folglich wird das Gericht zu oft für eine Konfliktlösung eingeschaltet. Es werden unnötig viele Steuermittel für Gerichtsverhandlungen geopfert, die woanders für andere Zwecke benutzt werden könnten. Anderseits ergeben sich zu hohe Gerichtsgebühren, wie z. B. in Verfahren D, ebenfalls als ineffizient, weil

14 Für eine Übersicht der Determinanten für eine Schlichtung bzw. ein Gerichtsverfahren, siehe: Kaplow, Louis (1994), Economic Analysis of Civil Procedure, in: The Journal of Legal Studies, 23. Jg., Heft 1, S. 307-401.

15 Für die österreichische Schule sind im Gegensatz zu der Neoklassischen Theorie, nicht die Prozesskosten, Prozessdauer und Prozessnutzen für das Wohlfahrtsoptimum einer Rechtssache entscheidend, sondern die Art der Streitbeilegung, wobei die Prozessparteien am meisten zur Selbstlösung des Konflikts beitragen sollen. Falls die beteiligten Parteien nicht selbst eine Lösung schaffen, wird ein Dritter (der Richter) der österreichischen Schule zufolge nur eine Rolle als Vermittler oder Prozessbegleiter darstellen (Hayek, Friedrich August (1945), The use of knowledge in society, in: American Economic Review, 35. Jg., Heft 4, S. 519-530).

sie das Einreichen einer glaubwürdigen Beschwerde erschweren. Gerichtsgebühren befinden sich im Idealfall zwischen den Extremwerten und führen außerdem zu einem Gerichtsverfahren, welches die schädliche Aktivität entmutigt.

Im Folgenden wird überprüft ob die von den österreichischen Justizbehörden angewendeten Gerichtsgebühren als optimal zu bezeichnen sind. Die untenstehende ökonomische Analyse (Tabelle 5) greift auf Tabelle 4 zurück, wobei der Gewinn (G_A), der Streitwert (S) und sämtliche Verfahrenskosten (K) auf jeweils 37.000 Euro, 60.000 Euro und 17.500 Euro festgelegt sind. Es gibt hierbei aber variierende Gewinnchancen der Parteien. Aus Tabelle 5 geht hervor, dass die Verfahrenskosten in Höhe von 17.500 Euro nur im Verfahren B zum erwünschten Endergebnis führen. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die gewählte Streitbeilegungsart zum Teil durch die Erfolgswahrscheinlichkeitsrechnung bestimmt wird. Weil die Gewinnchancen nur den beiden Prozessparteien bekannt sind, ist es für die Behörden unmöglich die optimale Gerichtsgebühren in objektiver Weise zu konzipieren. Eine „one-size-fits-all“ Gerichtsgebühr, die bei allen Rechtssachen optimalerweise angewendet werden könnte, lässt sich also auch nicht durch die Behörden Österreichs herausfinden.

Die Analyse des hohen Eigendeckungsgrads der Gerichte bewegt sich folglich von der Frage der mikroökonomischen Effizienz, d.h. einen optimalen finanziellen Anreiz für Rechtssuchen-den, in Richtung Makro-Ebene, d.h. die finanzielle Nachhaltigkeit und der soziale Charakter des österreichischen Rechtsystems. Abschnitt 4 führt diesbezüglich drei mögliche Erklärungen an.

| | A | B | C | D |
|---|----------------------------|----------------------------|--------------------|-------------|
| Gewinn Angeklagter (G_A) | 37.000 | 37.000 | 37.000 | 37.000 |
| Schaden oder Streitwert (S) | 60.000 | 60.000 | 60.000 | 60.000 |
| Kosten (K) | 17.500 | 17.500 | 17.500 | 17.500 |
| Chance Angeklagter (P_A) | 80% | 60% | 50% | 90% |
| Chance Kläger (P_K) | 60% | 80% | 70% | 20% |
| <i>Kann eine Klage glaubwürdig eingereicht werden?</i> | <i>Ja</i> | <i>Ja</i> | <i>Ja</i> | <i>Nein</i> |
| $N_K = P_K * S - (1-P_K) * 2K$ | +22.000 | +41.000 | +31.500 | - 16.000 |
| <i>Welche Streitbeilegungsart wird bevorzugt?</i> | <i>Gerichtsverhandlung</i> | <i>Gerichtsverhandlung</i> | <i>Schlichtung</i> | - |
| Minimales Schlichtungsangebot = N_K | 22.000 | 41.000 | 31.500 | - |
| Maximales Schlichtungsangebot = $K_A = (1-P_A) * (S+2K)$ | 19.000 | 38.000 | 47.500 | - |
| <i>Lohnt es sich die unerwünschte Aktivität fortzusetzen?</i> | <i>Ja</i> | <i>Nein</i> | <i>Ja</i> | <i>Ja</i> |
| $N_A = G_A - K_A$ | +18.000 | -1.000 | +5.500 | - |

Tabelle 5: Das optimale Ausmaß der Gerichtsgebühren – Fortsetzung

Quelle: Eigene Darstellung

IV. Die hohe Kostendeckungsquote und der Zugang zur Justiz

Dieser Abschnitt geht der finanzwissenschaftlichen Frage nach, ob und inwieweit sich ein höherer Eigendeckungsgrad mit der Gewährleistung des Justizzugangs vereinbaren lässt. Den CEPEJ Daten zufolge, fallen die Gerichtsgebühren in Österreich für eine erstinstanzliche Rechtsache mit einem Streitwert von 3.000 Euro im europäischen Kontext moderat aus. Wenn diese Gerichtsgebühren als Anteil am BIP je Einwohner betrachtet werden, verzeichnet Österreich sogar den zweitniedrigsten Anteil mit 0,39%, hinter Italien, 0,32%. Das Schlusslicht ist Belgien mit einem Anteil von 1,78%. Wegen des politischen freien Zugangs zur Justiz, fallen in Frankreich und Luxemburg keine Gerichtsgebühren an.

Aus diesen Daten lässt sich folgern, dass es in quantitativer Hinsicht unpassend wäre die hohe Kostendeckungsquote der österreichischen Justiz mit unverhältnismäßig hohen Gerichtsgebühren in Verbindung zu bringen. Folglich kann also erneut die Frage aufgeworfen werden, welche Faktoren zur Erklärung der Vollkostendeckung des Justizressorts Österreichs angeführt werden können. Im Folgenden werden die Querfinanzierung, der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien und das Rechtshilfesystem beleuchtet.

1. Alternative Finanzierungsart des Rechtssystems: die Querfinanzierung

In den Jahren 2006 und 2008 übersteigen die Gerichtsgebühreneinnahmen das Budget der österreichischen Gerichte um 7,3% bzw. 10,9% (CEPEJ 2006; 2008). 2015 hat sich die Eigendeckungsgrad der österreichischen Gerichte bis auf 120% erhöhen können (Österreichisches Parlament 2015). Die Gerichte erwirtschaften somit einen Überschuss an Einzahlungen im Verhältnis zum Gesamtaufwand des Globalbudgets "13.2 Rechtsprechung". Ein Großteil der Einzahlungen kann auf die Führung des Grund- und Firmenbuchs zurückgeführt werden. Diese Tätigkeiten sind in die österreichischen Gerichte eingegliedert. Auch in Deutschland sind die Gerichte für das Firmenbuch zuständig, was zum Teil den hohen Anteil an Gerichtsgebühren dort erklärt (CEPEJ 2014).

Die hohen Einzahlungen aus Gerichtsgebühren für Beschäftigungen des Grund- und Firmenbuchs können folglich als eine erste Erklärung der Eigenfinanzierung angeführt werden. Diese Eigeneinnahmen der Gerichte ermöglichen außerdem eine Querfinanzierung zwischen den verschiedenen Bereichen des Justizressorts (Budgetdienst der Parlamentsdirektion 2015). Dabei ist es auch erwähnenswert, dass aus dem Bereich des Strafvollzugs, insbesondere der Justizanstalten, kaum Eigeneinnahmen zurückfließen. Lediglich um die tägliche Kosten der Justizanstalten von rund 107 Euro pro Insassen zu decken, müssen allgemeine Steuermittel verwendet werden.¹⁶ Im Vergleich zum Vorjahr werden sich die Einzahlungen des Justizressorts im Jahr 2016 um 40 Millionen Euro (4,1%) erhöhen.¹⁷ Diese Mehreinzahlungen sind, dem Budgetdienst des

16 Im Jahr 2009 beliefen sich die Kosten noch auf 89 Euro pro Insasse und Tag (Bundesministerium für Justiz 2009).

17 Das Arbeitsprogramm 2013-2018 der österreichischen Bundesregierung sieht „eine Evaluierung der Gerichtsgebühren in Hinblick auf Steigerung des Zugangs zum Recht“ vor (Bundesregierung der Republik Österreich 2013).

österreichischen Parlaments (2015) zufolge, hauptsächlich auf die Einzahlungen aus Gerichtsgebühren zurückzuführen und werden ausnahmsweise dem allgemeinen Haushalt hinzugefügt.

2. Die e-Justiz

Weil beim Eigendeckungsgrad der Justiz die Einnahmen (Zähler) den Ausgaben (Nenner) gegenübergestellt werden, reicht es nicht, sich nur auf die Einnahmen zu konzentrieren, sondern muss man auch den Aufwand in die Analyse mit einbeziehen.

Aus Tabelle 6 geht hervor, dass das IKT-Budget¹⁸ der österreichischen Gerichte sich im Jahr 2012 auf 35,8 Mio. Euro belief, was knapp 4,8% des Gerichtsbudgets entsprach. Dies sichert Österreich die Spitzenposition im europäischen Umfeld. Der Durchschnitts- und Medianwert von den 47 einbezogenen EU-Ländern und Regionen beläuft sich auf 22,8 Mio. bzw. 6,0 Mio. Euro (CEPEJ 2014). Wird das IKT-Budget als Anteil am BIP dargestellt, muss Österreich nur die Slowakei vorgehen lassen. Den Ergebnissen einer OECD Studie zufolge haben weder die Gestaltung eines Staates (stark zentralisiert oder Föderalstaat), noch die Einwohnerzahl einen Einfluss auf die IKT-Ausgaben (OECD 2014).

Die Herausforderungen im Bereich des IT-Managements sind Bosina (2013) zufolge zweiteilig. Erstens, „die Anforderung, mehrere Personen/Organisationseinheiten in einen elektronischen Workflow einzubinden“ und zweitens, „die Notwendigkeit, umfangreiche Verfahrensinhalte in übersichtlicher Form aufzubereiten und darstellen zu können“. Der Einsatz von IT-Anwendungen führt, laut der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu: (I) einer effizienteren Gestaltung der internen Abläufe, (II) einer Qualitätserhöhung des öffentlichen Dienstleistungsangebots und (III) einem besseren und transparenteren Prozess der politischen Entscheidungsfindung (OECD 2014).

Velicogna (2007) zu folge stellt das Justizwesen ein natürliches Biotop hinsichtlich IKT-Anwendungen dar. Der Haken an der Sache sind die Vorschriften aus der Gesetzgebung und Jurisprudenz, die bei der administrativen Bearbeitung einer Rechtssache zu befolgen sind. Eine ausschließlich elektronische Aktenführung ist nur von Nutzen, wenn die Justiz durch einer voll-elektronischen Verfahrensführung geprägt wird. Ein reibungsloser Übergang von Papier zum Digitalen stellt folglich für das Justizsystem eine große Herausforderung dar.

18 Das IKT-Budget umfasst nach CEPEJ (2014) Abgrenzung den Aufwand für Ausstattung (equipment), Investitionen (investments) und Unterhalt (maintenance).

| | IKT-Budget der Gerichte (in Euro) | IKT-Budget der Gerichte als Anteil am Gerichtsbudget (in %) | IKT-Budget der Gerichte als Anteil am BIP (in %) |
|------------|--|--|---|
| AUT | 35.800.000 | 4,762% | 0,011% |
| DEU | 173.261.525 | 2,087% | 0,006% |
| SWN | 3.454.684 | 2,093% | 0,010% |
| SWK | 3.555.096 | 2,328% | 0,049% |
| CHE | 39.275.907 | 4,003% | 0,008% |
| CZE | 6.332.315 | 1,708% | 0,004% |
| ITA | 64.830.009 | 2,171% | 0,004% |
| HUN | 1.195.000 | 0,367% | 0,001% |
| BEL | 37.697.000 | 4,138% | 0,010% |
| FRA | 50.457.182 | 1,383% | 0,002% |
| LUX | 1.000.000 | 1,356% | 0,002% |

Tabelle 6: IKT-Budget der Gerichte (2012)

Quellen: CEPEJ, OECD, eigene Berechnungen

Die österreichische Justiz wird durch eine beeindruckende Liste an Informationssystemen geprägt. Die e-Justiz deckt alle Aufgabenbereiche des österreichischen Justizressorts ab. Schneider (2010) beschreibt die IT-Unterstützung in der österreichischen Justiz als „*weit entwickelt und anerkannt*“. Die zukunftsweisende Automatisierung der Justiz ist in einem permanenten Entwicklungsprozess, der „*von der Ist zu der Soll*“ Architektur konzipiert worden ist und sich schrittweise entfaltet (Bundesministerium für Justiz 2015 a). Österreich belegt im europäischen „*Digitale öffentliche Dienste*“ Index mit einem Wert von 0,696 den 5. Platz.¹⁹ Die Republik kann also im internationalen Spitzensfeld mithalten und schneidet viel besser ab als z. B. Belgien (11. Platz, 0,630) und Luxemburg (24. Platz, 0,411) (Europäische Kommission 2015).

Die Strategie „*Justiz 3.0*“ hat die Leistungsfähigkeit der österreichischen Justiz bedeutend verbessert. Die IT-Strategie des Bundesministeriums für Justiz bildet einen wesentlichen Teil des *e-Governments*.²⁰ E-Government steht laut Schneider (2010) „*Synonym für einen modernen und innovativen Staat, in dem die Kommunikation einfacher, besser und schneller erfolgt*“ und „*umfasst die Gesamtheit aller elektronischen Angebote der Verwaltung für die Menschen im Land und erleichtert den Zugang sowie den Kontakt zu den Behörden*“. Die IKT-Maßnahmen begünstigen nicht zuletzt den Zugang zur Justiz, also der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010).

Das Bemühen für die Digitalisierung der österreichischen Justiz hat zu Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen und somit zu einer Eindämmung andauernder Budgetsteigerungen geführt (Bundesministerium für Justiz 2015 a). Anhaltende, massive und weitgehende Investitio-

19 Der DESI wurde von der Europäischen Kommission entwickelt und umfasst neben „*Digitalen öffentlichen Diensten*“ folgende Indikatoren: Konnektivität, Humanressourcen, Internetnutzung, Integration der Digitaltechnik. Der DESI-Wert reicht von 0 bis 1, wobei 1 eine sehr hohe Leistungsfähigkeit des Staates ausweist.

20 Mit dem *eGovernment Action Plan 2016-2020* fördert die Europäische Kommission (2016 b) eine moderne digitale eGovernment Verwaltungsführung in den Mitgliedstaaten. Die Europäische Kommission hebt in diesem drei Prioritäten hervor, wobei u. a. eine digitale hochqualitative Kommunikation und Dienstleistung zwischen Behörden und BürgerInnen und Unternehmern beabsichtigt wird.

nen im Bereich der Rechtsinformatik, d. h. Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), können folglich als eine zweite Erklärung der hohen Kostendeckungsquote der österreichischen Justiz angeführt werden.

Zum Schluss ist bezüglich des Nenners, der Einsatz von sogenannten ‚Rechtspflegern‘ in der österreichischen Justiz zu erwähnen. Es gibt in Österreich derzeit rund 630 Rechtspfleger in Vollzeitbeschäftigung. Der Einsatz von Rechtspflegern hat ebenfalls zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit geführt und wirkt sich damit positiv auf das Budget aus. Die Rechtspfleger bilden laut dem Bundesministerium für Justiz (2015) „eine unverzichtbare Säule der Gerichtsbarkeit“. Neben spezifischen Tätigkeiten in den Bezirksgerichten, sind sie u. a. auch für die Führung des Grund- und Firmenbuchs zuständig (CEPEJ 2014 a).

3. Die Verfahrenshilfe

Das Recht auf einen fairen Rechtsgang ist in Artikel 6 und 13 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten v. 4 November 1950 (BGBl. Nr. 210/1958, zuletzt geändert durch Protokoll 14bis v. 27 Mai 2009) sowie in Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union v. 7 Dezember 2000 (ABl. C202 vom 7.6.2016, S. 389-405) eingetragen. Den Behörden obliegt es, aufgrund des Rechtsstaatsprinzips und die nationalen zivilrechtlichen Rechtsbehelfe eine zugängliche und unabhängige Gerichtsbarkeit für alle Bürger zu schaffen. Eine gut funktionierende Justiz ist das Alpha und Omega für Rechtssicherheit und Rechtsfrieden in den Mitgliedsländern der Europäischen Union. Sowie Schumpeter (1953) die Steuern als Rückgrat des Steuerstaates bezeichnete, so bildet eine zuverlässige Justiz das Rückgrat jedes Rechtsstaates. Dieser Abschnitt betrachtet das Verfahrenshilfesystem²¹ Österreichs im Internationalen Vergleich anhand folgender Fragen: „Stoßen die Verfahrenshilfe und die finanzielle Selbständigkeit der Justiz aneinander?“ oder „Verstehen beide sich als Summe des Ganzen, nämlich als Gewährleistung des Zugangs zur Justiz?“.

Der Zuschuss an Verfahrenshilfe vergrößert den erwarteten Nettoerlös des Rechtsverfahrens für den Kläger.²² Der Studie von Bielen und Marneffe (2016) zufolge, führt eine 10% Steigerung der Verfahrenshilfe im Durchschnitt zu einer Steigerung der Gerichtstätigkeit um 2,03%. Dieses Forschungsergebnis zeigt, dass die Gewährleistung des Zugangs zur Justiz u. a. aus der Bereitstellung von Verfahrenshilfe hervorgeht.

Jeder Einwohner Österreichs, der rechtmäßig nachweisen kann, dass dessen Einkünfte für die Gerichtsverhandlung unzureichend sind, kann einen Anspruch auf Verfahrenshilfe erheben

21 Die Europäische Union stimuliert ihre Mitglieder zur Entwicklung des Verfahrenshilfesystems und hat schon mehrere Resolutionen und Empfehlungen in diesem Bereich angenommen: Resolution (76) 6 on legal aid in civil, commercial and administrative matters; Resolution (78) 8 on legal aid and advice; Recommendation No. R (93) 1 on effective access to the law and justice for the poor; Recommendations Rec (2005) 12 containing an application form for legal aid abroad for use under the European Agreement on the transmission of applications for legal aid (CETS No. 092) and its additional protocol.

22 Der Kläger in der Rolle als Gerichtskostenhilfeempfänger.

(Bundeskanzleramt Österreich 2016).²³ Damit wird der Zugang zur Justiz auch für sozial Schwache ermöglicht.

Die Verfahrenshilfe pro Rechtssache liegt in Österreich im Jahr 2012 im Durchschnitt bei 939 Euro (CEPEJ 2014). Die Republik folgt an dritter Stelle hinter Norwegen (4.180 Euro) und Slowenien (1.069 Euro). Laut CEPEJ spendierten die Behörden 2012 im EU-Durchschnitt 8,63 Euro an Verfahrenshilfe pro Einwohner. Wenn der Medianwert betrachtet wird, sinkt die Verfahrenshilfe pro Kopf in der Europäischen Union auf 2,25 Euro. Wie dargestellt in Tabelle 7 befindet Österreich sich in der CEPEJ Stichprobe genau in der Mitte. Hervorzuheben sei aber, die Ausklammerung von Zuschüssen für Gerichtsgebühren, Honorare für Dolmetscher und Sachverständige in den österreichischen CEPEJ Daten. Letzteres umfasst nur den Pauschalbeitrag für die Rechtsanwaltskammer zur Finanzierung von Leistungen der ‚pro bono‘ Rechtsanwälte (CEPEJ 2014). Die Schweiz schneidet am höchsten ab (13,5 Euro an Verfahrenshilfe pro Kopf). Frankreich (5,6 Euro) und Luxemburg (6,7 Euro), worauf ein freier Zugang zur Justiz zutrifft, belegen den 2. bzw. 3. Platz.

Als Vergleichsmaßstab ist jedoch die Verfahrenshilfe pro Einwohner als Anteil an der gesamten Wirtschaftsleistung pro Kopf vorzuziehen. Im Jahr 2012 wird die Schweiz mit einem Anteil von 0,021% knapp von Belgien (0,022%) übertroffen. Österreich (0,006%) zeichnet sich zusammen mit Ungarn (0,001%), der Slowakei (0,002%) und Luxemburg (0,008%), mit einem eher niedrigen Anteil aus.

| | Verfahrenshilfe pro Einwohner (in Euro) | | | | | Verfahrenshilfe pro Einwohner als Anteil am BIP pro Kopf (in %) | | | | |
|-----|--|-------|-------|--------|--------|--|--------|--------|--------|--------|
| | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 |
| AUT | 2,937 | 2,100 | 2,200 | 2,200 | 2,250 | 0,010% | 0,007% | 0,006% | 0,006% | 0,006% |
| DEU | 5,678 | 6,800 | nz | 4,700 | 4,290 | 0,020% | 0,023% | nz | 0,015% | 0,013% |
| SWN | nz | 0,900 | 1,400 | 2,800 | 3,270 | nz | 0,006% | 0,007% | 0,016% | 0,019% |
| SWK | 0,364 | 0,500 | 0,200 | 0,200 | 0,330 | 0,006% | 0,006% | 0,002% | 0,002% | 0,002% |
| CHE | nz | 6,300 | 9,500 | 12,700 | 13,510 | nz | 0,014% | 0,019% | 0,023% | 0,021% |
| CZE | 1,201 | 1,500 | 2,500 | 2,700 | 2,300 | 0,013% | 0,012% | 0,016% | 0,018% | 0,015% |
| ITA | 1,129 | 1,500 | 1,900 | 2,100 | 2,570 | 0,005% | 0,006% | 0,007% | 0,008% | 0,010% |
| HUN | 0,084 | 0,020 | 0,030 | 0,030 | 0,090 | 0,001% | 0,000% | 0,000% | 0,000% | 0,001% |
| BEL | 2,944 | 4,100 | 5,700 | 6,900 | 7,800 | 0,010% | 0,013% | 0,017% | 0,021% | 0,022% |
| FRA | 4,683 | 4,800 | 4,900 | 5,600 | 5,600 | 0,017% | 0,016% | 0,016% | 0,018% | 0,018% |
| LUX | 5,659 | 6,200 | 5,300 | 5,900 | 6,670 | 0,009% | 0,009% | 0,007% | 0,008% | 0,008% |

Tabelle 7: Verfahrenshilfe pro Einwohner und als Anteil am BIP pro Kopf

Quellen: CEPEJ, Eurostat, eigene Berechnungen

23 Das Recht auf Verfahrenshilfe gilt in Österreich nicht für juristische Personen, nur natürliche Personen können einen Anspruch auf Verfahrenshilfe erheben. (Rechberger, Walter (2011), National Monographs/Austria, in: International Encyclopaedia for Civil Procedure, hrsg. von Roger Blapain, Alphen aan den Rijn, S. 69-72.).

V. Zusammenfassung und Diskussion

Gerichtsgebühren zu erheben um gezielt die Kosten zu decken, ist das eine, zugleich aber den Zugang zur Justiz so auszurichten, dass es für alle Rechtsschutzsuchenden gewährleistet ist, darin besteht die große Kunst. Vorliegende Analyse der Fallstudie Österreichs bekräftigt die Auffassung, dass beide Herausforderungen nicht völlig unversöhnliche Gegensätze eines Rechtsystems sein müssen. Ob sich ein Umbruch der Judikative nach österreichischer Art rasch verwirklichen lässt, ist fraglich und wird sich in dieser Schlussfolgerung zeigen.

Obwohl es noch Raum für Verbesserung gibt, zeigt sich der finanzielle und soziale Boden der Republik Österreich als ausreichend solide um ehrgeizige Ziele in den einzelnen Bereichen des Etats aufzustellen. Österreich ist mit einer gegenwärtigen Defizitquote von -1,5% und einer Schuldenquote von 85% ein mittelmäßiger Schüler im europäischen Vergleich. Mit einer Deckungsquote des Justizressorts von 78% erzielt die Republik die Spitzenposition im Europäischen Raum (CEPEJ 2014). Kein anderer EU-Staat schafft einen derartigen hohen Grad an Eigenfinanzierung.

Aus einer ökonomischen Analyse des Rechts lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen. Einerseits ergeben sich extrem hohe oder niedrige Gerichtsgebühren als suboptimal für das Gemeinwohl. Andererseits gelingt es den Behörden nicht ein optimales Ausmaß an Gerichtsgebühren auszuarbeiten, weil die Gewinnchancen nur den beiden Prozessparteien bekannt sind und nicht öffentlich verfügbar sind. Die Gerichtsgebühren zeigen sich also je nach Verfahren in unterschiedlichem Ausmaß als optimal. Eine ‚one-size-fits-all‘ Lösung trifft folglich nicht auf die Gerichtsgebühren zu. Infolgedessen lässt sich die hohe Kostendeckungsquote der österreichischen Justiz weder auf optimale noch auf ausnahmsweise hohe Gerichtsgebühren zurückführen. Obwohl es nicht möglich ist die optimale Gerichtsgebühren im Einzelfall festzustellen, bilden sie jedoch eine wichtige Einnahmenquelle des österreichischen Justizressorts. Der österreichischen Fallstudie nach sind beim Anstreben einer vollkostendeckenden Justiz mindestens drei Bedingungen zu beachten, nämlich (I) die Anwendung von Querfinanzierung, (II) ein tief greifender Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sowie (III) ein gutes Verfahrenshilfesystem.

Während bei den meisten EU-Staaten die Erträge aus Gerichtsgebühren nicht als zweckgebunden gelten, fließen diese in Österreich dem Justizressort zurück (CEPEJ 2008) und werden daraufhin als Querfinanzierung den anderen Bereichen der Justiz, sowie den Justizanstalten zugewiesen.

Die e-Justiz kann als zweiter Grund für die Vollkostendeckung der österreichischen Gerichte angeführt werden. In Anbetracht der Entwicklung und Implementierung von Rechtsinformatik arbeitet das Bundesministerium für Justiz eng mit dem Bundesministerium für Finanzen und dem Bundesrechenzentrum zusammen. IT-Anwendungen können nämlich zur Erstellung von Statistiken, bewältigbaren Daten und modernen Datenanalysen führen. Dies kann für die Staaten von Nutzen sein, um gezielt Maßnahmen im Bereich der Justizpolitik und der Budgetierung

zu ergreifen, was seinerseits zu einer Senkung der Kosten führen wird.²⁴ Zuletzt spielt die Verfahrenshilfe eine Schlüsselrolle bei der Gewährleistung des Zugangs zur Justiz. Das österreichische System der Prozesskostenhilfe leistet Gewähr dafür, dass alle Einwohner ein Gericht anrufen können.

Diese österreichische Fallstudie lässt den Schluss zu, dass eine überdurchschnittlich hohe finanzielle Eigenständigkeit der Justiz sich mit einer zugänglichen Justiz vereinbaren lässt. Ein finanzieller Umbruch des Justizressorts setzt allerdings einige Bedingungen voraus. Die österreichische Politik der e-Justiz sowie das Rechtshilfesystem lassen sich ziemlich einfach verwirklichen und sind daher von anderen Ländern als Vorbild eines zweckmäßigen Einsatzes von Staatsgeldern zu nehmen. Die Verwirklichung der Querfinanzierung, d. h. die Überschüsse an Eigeneinnahmen der Gerichte werden nicht dem Staatshaushalt hinzugefügt, sondern als Finanzierung des Ressorts angewendet, bedürfte jedoch erheblichen Mut von politischen Entscheidungsträgern.

Abstract

Leentje Ann Sourbron and Lode Vereeck; Public Financial Analysis of Austria's Self-supporting Judiciary

Access to Justice; Austria; Auto-financing; Court Fees; Cross-financing; Public Finance

The Austrian Justice system is characterized by the highest cost coverage ratio in Europe. On the one hand, the financial self-sufficiency of public services is helpful in lowering the burden on the Austrian state budget and the tax payers. On the other hand, it may endanger the equal access to justice for low-income persons due to high court fees. Analyzing the Austrian case, this paper demonstrates how a self-supporting justice system with a high cost coverage ratio can guarantee equal access to justice to its citizens. The Austrian Justice system is cross-subsidized by retributions related to non-litigious company register and land register cases. More importantly, the increased performance of the court system which is due to, among others, investments in ICT has lowered the average cost of a trial. Finally, Austrian citizens are entitled to legal assistance. Clearly, in the area of Justice, Austria sets an example to its European partners for combining healthy public finances, social policy and e-government.

Literaturverzeichnis

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010), Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen, http://fra.europa.eu/sites/default/files/report-access-to-justice-legal_de.pdf (Zugriff: 13.4.2016).

24 Die Europäische Kommission (2016) betont, dass: „geeignete IKT-Werkzeuge [können] für eine Verwaltung von Fällen in Echtzeit, standardisierte Gerichtsstatistiken, die Verwaltung von Rückständen und automatische Frühwarnsysteme sorgen“ können.

- Bielen, Samantha und Wim Marneffe (2016), Testing the Lawyer-Induced Litigation Hypothesis in Europe, <https://ssrn.com/abstract=2869147> (Zugriff: 23.9.2016).
- Bosina, Jozef (2013), Von der Justizverwaltung zum Justizmanagement, in: Wandel in der Justiz, hrsg. von Walter Pilgermair, Wien, S. 387-446.
- Budgetdienst der Parlamentsdirektion (2015), Untergliederungsanalyse UG13 -Justiz, Wien.
- Bundeskanzleramt Österreich (2016), Kosten und Verfahrenshilfe, <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/101/Seite.1010330.html> (Zugriff: 14.3.2016).
- Bundesministerium für Finanzen (2005), Österreichisches Stabilitätsprogramm Fortschreibung für die Jahre 2005 bis 2008, Wien.
- Bundesministerium für Finanzen (2015), Budgetbericht 2016, https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/Budgetbericht_2016.pdf?5te3mr (Zugriff: 8.2.2016).
- Bundesministerium für Justiz (2009), Die Österreichische Justiz, Wien.
- Bundesministerium für Justiz (2015), Die Österreichische Justiz, Wien.
- Bundesministerium für Justiz (2015 a), eJustice austria IT-Anwendungen in der österreichischen Justiz, Wien.
- Bundesministerium für Justiz (2017), Tätigkeit der Gerichte und Staatsanwaltschaften, https://www.justiz.gv.at/web2013/home/justiz/daten_und_fakten/taetigkeit_der_gerichte_und_staatsanwalt-schaften-8ab4a8a422985de30122a922f257563a2.de.html (Zugriff: 8.5.2017).
- Bundesregierung der Republik Österreich (2013), Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018. Erfolgreich. Österreich, Wien.
- CEPEJ (2006), European judicial systems – Edition 2006 (2004 data) <https://wcd.coe.int/com.intranet.IntraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=1942687&SecMode=1&DocId=1802784&Usage=2> (Zugriff: 8.2.2016)
- CEPEJ (2008), Report on “European judicial systems – Edition 2008 (2006 data): Efficiency and quality of justice”, <https://wcd.coe.int/com.intranet.IntraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=1942681&SecMode=1&DocId=1314568&Usage=2> (Zugriff: 8.2.2016).
- CEPEJ (2010), Report on “European judicial systems – Edition 2010 (2008 data): Efficiency and quality of justice”, <https://wcd.coe.int/com.intranet.IntraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=1694098&SecMode=1&DocId=1653000&Usage=2> (Zugriff: 8.2.2016).
- CEPEJ (2012), Report on “European judicial systems – Edition 2012 (data 2010): Efficiency and quality of justice”, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf (Zugriff: 8.2.2016).
- CEPEJ (2014), Report on “European judicial systems – Edition 2014 (data 2012): Efficiency and quality of justice”, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf (Zugriff: 8.2.2016).
- CEPEJ (2014 a), Scheme for evaluating judicial systems 2013. National Report Austria, Strasbourg.
- Europäische Kommission (2015), Digital Economy and Society Index 2016 (DESI), <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> (Zugriff: 11.4.2016).
- Europäische Kommission (2016), Länderbericht Österreich, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016_cr2016_austria_de.pdf (Zugriff: 4.3.2016).
- Europäische Kommission (2016 a), Frühjahrsprognose, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip025_en.pdf (Zugriff: 4.3.2016).
- Europäische Kommission (2016 b), European eGovernment Action Plan 2016-2020, Brüssels.
- Europäisches Parlament (2017), Der EU-Rahmen für die Fiskalpolitik, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.1.html (Zugriff: 8.5.2017).
- OECD (2014), Regierung und Verwaltung auf einen Blick 2012, S. 92-93, Paris.
- Parlament der Republik Österreich (2015 a), Parlamentskorrespondenz Nr. 1402 vom 9.12.2015, Wien.
- Samuelson, Paul (1954), The pure theory of public expenditure, in: The review of economics and statistics, 36. Jg., Heft 4, S. 387-389.
- Schneider, Martin (2010), IT-Strategie in der österreichischen Justiz, https://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c9484852308c2a601230eed6f60127.de/0/it-strategie_v_2.2_20100506.pdf (Zugriff: 11.4.2016).
- Schumpeter, Joseph Alois (1953), Die Krise de Steuerstaats, in: Aufsätze zur Soziologie, hrsg. von J.C.B. Mohr und Paul Siebeck, Tübingen, S. 1-71.
- Velicogna, Marco (2007), Justice Systems and ICT-What Can Be Learned from Europe in: Utrecht Law Review, 3. Jg., Heft 1, S. 129-147.