

Bericht des Rechnungshofes

**Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen
und Indikatoren im BMJ**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	146
Abkürzungsverzeichnis _____	148
Glossar _____	150

BKA
BMJ**Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes und des
Bundesministeriums für Justiz****Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und
Indikatoren im BMJ**

KURZFASSUNG _____	156
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	170
Internationale rechtliche Rahmenbedingungen _____	172
Nationale rechtliche Rahmenbedingungen _____	174
Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5 samt Gleichstellungsaspekt, Gleichstellungsmaßnahme und Indikator ____	177
Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien _____	190
Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien ____	199
Indikatoren im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien ____	211
Internes Wirkungscontrolling _____	216
Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge _____	217
Resümee: Strategie und Steuerung _____	224
Einbindung der Wirkungscontrollingstelle _____	233
Schlussempfehlungen _____	238
ANHANG Anhang 1 und 2 _____	243

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Internationale Empfehlungen zum Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug _____	173
Tabelle 2:	Rechtlich festgelegte Kriterien zu den Angaben zur Wirkungsorientierung _____	175
Tabelle 3:	Datenfehlbestände bei geschlechterspezifischen Daten aus dem „Sozialarbeitermodul“ _____	181
Tabelle 4:	Ausbildung nach höchstem Schulabschluss in % ____	184
Abbildung 1:	Einkommen vor der Haft in % _____	185
Tabelle 5:	Entwicklung der Kosten im Strafvollzug in EUR _____	189
Tabelle 6:	Entwicklung der Auszahlungen in der UG 13 – Justiz von 2013 bis 2015 laut BRA 2013 und BFG 2014 und 2015 – Finanzierungsvoranschlag _____	192
Tabelle 7:	Entwicklung der Aufwendungen in der UG 13 – Justiz von 2013 bis 2015 laut BRA 2013 und BFG 2014 und 2015 – Ergebnisvoranschlag _____	193
Tabelle 8:	Mittelwert der Arbeitsstunden pro Tag der Jahre 2008 bis 2013 – Frauen und Männer _____	201
Abbildung 2:	Strafdauer Frauen und Männer, anteilig, zum Stichtag 1. September 2013 _____	204
Tabelle 9:	Unterschiede in den Leistungsangeboten für weibliche Häftlinge in der Justizanstalt Schwarzbau und in den Frauenabteilungen der landesgerichtlichen Gefangenenhäuser _____	205
Tabelle 10:	Maßnahmen, Zielgruppe und Indikator zum Wirkungsziel 5 in den BFG 2013 bis 2015 _____	212

Tabelle 11:	Istzustand und Zielwerte des Indikators in den BFG 2013 bis 2015 _____	214
Abbildung 3:	Verteilung von Frauen und Männern auf die einzelnen Vergütungsstufen in % (im Jahr 2013) _____	218
Tabelle 12:	Frauen und Männer im Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 1 StGB, Anzahl der Plätze und Kosten (im Jahr 2014) _____	222
Tabelle 13:	Frauen und Männer im Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 2 StGB, Anzahl der Plätze und Kosten (im Jahr 2014) _____	222
Tabelle 14:	Datenkategorien mit geschlechterspezifischen Daten im Strafvollzug _____	225
Tabelle 15:	Rechtliche Vorgaben und internationale Empfehlungen zum Frauenstrafvollzug und deren Umsetzungsstand _____	231
Tabelle 16:	Rechtliche Vorgaben zu den Angaben zur Wirkungsorientierung und deren Erfüllungsgrad ____	233

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BFG	Bundesfinanzgesetz(e)
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BlgNR	Beilagen zu den stenografischen Protokollen des Nationalrats
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Frauen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
BRA	Bundesrechnungsabschluss
BRZ GmbH	Bundesrechenzentrum GmbH
BVA	Bundesvoranschlag
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
DB	Detailbudget
ELAK	elektronischer Akt
ErläutRV	Erläuterungen zur Regierungsvorlage
etc.	et cetera
EUR	Euro
GB	Globalbudget
GP	Gesetzgebungsperiode
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
IVV	Integrierte Vollzugsverwaltung
lit.	litera (Buchstabe)
LKH	Landeskrankenhaus

Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
n.v.	nicht verfügbar
Pkt.	Punkt
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RV	Regierungsvorlage
S.	Seite
StGB	Strafgesetzbuch
StVG	Strafvollzugsgesetz
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
U-Haft	Untersuchungshaft
UN	United Nations
v.a.	vor allem
VO	Verordnung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Wirkungsorientierung

Gleichstellungsziel

Die Bundesministerin und obersten Organe haben für jene Untergliederung und für jedes Detailbudget zumindest ein Wirkungsziel zu definieren, das dem Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern dient. Das Gleichstellungsziel gibt Auskunft darüber, welche Wirkung für die Bürger kurz- bzw. mittelfristig erreicht werden soll.

Globalbudget

Ein Globalbudget ist ein sachlich zusammengehörender Verwaltungsbereich, in dem Mittelverwendungen und Mittelaufbringungen für ein gleichgerichtetes Leistungsspektrum zusammengefasst sind. Die Verantwortung für Globalbudgets liegt beim jeweiligen haushaltsleitenden Organ.

Indikator

Im Haushaltsrecht des Bundes wird der Begriff Indikator synonym für Kennzahlen (quantitativ und objektiv messbare Größen, die über den Grad des Erfolgs eines Ziels oder einer Maßnahme Auskunft geben) und Meilensteine (abgrenzbares Ergebnis im Verlauf der Umsetzung einer Maßnahme) verwendet. Wirkungsziele einer Untergliederung dürfen ausschließlich anhand von Kennzahlen beurteilt werden. Bei den Maßnahmen auf Globalbudgetebene sind auch Meilensteine zulässig.

Leitbild

Ein Leitbild beschreibt in wenigen Sätzen die strategische Ausrichtung und die Kernaufgaben der Untergliederung und dient den Mitarbeitern als Orientierungsrahmen. Es wird im Bundesvoranschlag auf Untergliederungsebene den Angaben zur Wirkungsorientierung vorangestellt.

Maßnahmen

Maßnahmen im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung können alle Arten von Aktivitäten, Vorhaben, Projekten und Leistungen einer Organisationseinheit sein. Sie zeigen, wie die angestrebten Wirkungsziele erreicht werden sollen und werden für das jeweilige Finanzjahr formuliert. Zum Nachweis der Umsetzung von Maßnahmen sind diese mit einer Kennzahl oder einem Meilenstein zu verstehen.

Meilenstein

Ein Meilenstein ist ein abgrenzbares Ergebnis im Verlauf der Umsetzung einer Maßnahme. Dabei sind sowohl das zu erreichende Ergebnis als auch der angestrebte Zeitpunkt bereits vorab eindeutig festzulegen.

Untergliederung

Eine Untergliederung ist ein sachlich zusammengehörender Budgetbereich. Eine Untergliederung ist jeweils ausschließlich einem Bundesministerium zugewiesen, wobei einem haushaltsleitenden Organ (Bundesminister) mehrere Untergliederungen zugeordnet sein können.

Wirkungsziel

Ein Wirkungsziel ist ein strategisch formuliertes Ziel über die Wirkungen, die für Bürger mit den zur Verfügung stehenden Mitteln kurz- bis mittelfristig erreicht werden sollen. Je Untergliederung sind ein bis fünf Wirkungsziele festzulegen, die die politischen Prioritäten und Kernaufgaben des jeweiligen Ressorts abdecken sollen.

Strafvollzug

Haftdauer

Die Haftdauer ist die de facto in Haft verbrachte Zeit.

Justizanstalt

„Justizanstalt“ ist der Überbegriff zu Strafvollzugsanstalten und landesgerichtlichen Gefangenenhäusern.

Landesgerichtliche Gefangenenhäuser

In den landesgerichtlichen Gefangenenhäusern werden Untersuchungshaft und gerichtliche Freiheitsstrafen bis zu 18 Monaten vollzogen (Jugendliche, Frauen und Männer).

Maßnahmenvollzug

Ist die besondere Gefährlichkeit eines Täters oder einer Täterin gegeben, so erfolgt neben oder an Stelle einer Strafe durch das Gericht die Einweisung in den Maßnahmenvollzug. Unterschieden wird die Unterbringung in einer Anstalt für geistig abnorme Rechtsbrecher (§ 21 Abs. 1 oder Abs. 2 StGB), für entwöhnungsbedürftige Rechtsbrecher (§ 22 StGB) oder für gefährliche Rückfallstäter (§ 23 StGB).

Strafdauer

Die Strafdauer ist die im Strafurteil festgelegte Dauer der verhängten Strafe.

Strafvollzug

Der Strafvollzug betrifft Personen, die zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden.

Strafvollzugsanstalten

In den Strafvollzugsanstalten werden Freiheitsstrafen mit einer Strafzeit von über 18 Monaten vollzogen.

Unternehmerbetrieb

Unternehmerbetriebe innerhalb von Justizanstalten liefern einfache Arbeiten (z.B. verpacken, kuvertieren) an externe Wirtschaftsbetriebe.

Untersuchungshaft

Untersuchungshaft ist eine vorläufige Haft, die reine Sicherungszwecke verfolgt und spätestens mit Rechtskraft eines Urteils endet. Sie darf nur von einem Richter verhängt werden.

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für Justiz

Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ

Das BMJ hatte in den Jahren 2013 bis 2015 kein eigenständiges Gleichstellungsziel definiert, sondern den Gleichstellungsaspekt „Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“ als Teil des allgemeinen Wirkungsziels 5 formuliert. Durch die Platzierung des Gleichstellungsaspekts an das Ende der Zielformulierung und durch die mehrgliedrig verschachtelte Formulierung des Ziels als Ganzes war die Verständlichkeit beeinträchtigt. Zudem unterblieb die entsprechende Konkretisierung des Gleichstellungsaspekts.

Zu häftlingsbezogenen Merkmalen (z.B. Dauer der Haft, abgeschlossene Schulbildung) erhob das BMJ zwar geschlechtsspezifische Daten, diese wiesen jedoch erhebliche Qualitätsmängel auf. Auch beeinträchtigten die Fehlbestände bei den sozioökonomischen Daten und das Fehlen steuerungsrelevanter Indikatoren (z.B. Ausbildung) die Steuerungsfähigkeit.

Die Angaben zur Wirkungsorientierung – Ziele, Maßnahmen und Indikatoren – mussten nach dem seit 2013 geltenden neuen Haushaltsrecht des Bundes sechs Qualitätskriterien erfüllen: Relevanz, inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit. Der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 des BMJ war nicht ausreichend konsistent und nicht nachvollziehbar, die Überprüfbarkeit war eingeschränkt. Die dazugehörige Maßnahme war nicht inhaltlich konsistent, die Kriterien der Relevanz und der Nachvollziehbarkeit waren nicht ausreichend erfüllt. Der zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 definierte Indikator erfüllte die Kriterien der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz und Verständlichkeit nicht ausreichend und war nur teilweise nachvollziehbar.

In die Entwicklung des den Gleichstellungsaspekt enthaltenden Wirkungsziels 5 samt Gleichstellungsmaßnahme waren die unmittelbar für die Umsetzung Verantwortlichen – Vollzugsdirektion, Leiter von landesgerichtlichen Gefangenenhäusern mit Abteilungen für weibliche Häftlinge, Leiter der Justizanstalt Schwarzaue – nicht eingebunden.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Das BMJ hatte in den Bundesfinanzgesetzen 2013 bis 2015 kein eigenständiges Gleichstellungsziel definiert. Es hatte den Gleichstellungsaspekt „Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“ als Teil des allgemeinen Wirkungsziels 5 „effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch zivil- und strafgerichtlichen Vollzug; letzterer unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“ formuliert. Als Maßnahme war die „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen“ vorgesehen. Der Indikator war als die „Anzahl der Abteilungen für weibliche Insassen in Haftenrichtungen der mit Strafsachen befassten Landesgerichte“ definiert. (TZ 1)

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren

- die Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen,
- die Beurteilung der Qualität von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahme und Indikatoren des BMJ in den Bundesvoranschlägen (BVA) 2013 bis 2015 auf Basis der Kriterien des § 41 Bundeshaushaltsgesetz (BHG 2013) sowie
- die Beurteilung des Entwicklungsprozesses von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ einschließlich der Qualitätssicherung durch die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA gemäß Wirkungscontrollingverordnung. (TZ 1)

Internationale rechtliche Rahmenbedingungen

Internationale Empfehlungen zum Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug – in den „Strafvollzugsgrundsätzen des Europarates“ und in den „UN-Grundsätzen für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Maßnahmen für weibliche Straffällige“ (UN-Bangkok-Regeln) – beziehen sich ausdrücklich auf die besondere Lebenssituation weiblicher Häftlinge. Das BMJ hatte die Lebenssituation weiblicher Häftlinge trotz dieser Empfehlungen nicht ausreichend konkretisiert. So hätte sich etwa neben den Themen Ausbildung und Beschäftigung auch der Bereich Gesundheit wegen der überdurchschnittlich hohen Drogen- und Medikamentenabhängigkeit weiblicher Häftlinge als Anknüpfungspunkt für eine Konkretisierung angeboten. (TZ 2)

**Entwicklungsprozess
von Wirkungsziel 5
samt Gleich-
stellungsaspekt,
Gleichstellungs-
maßnahme und
Indikator**

Die Präsidialsektion des BMJ hatte federführend die Angaben zur Wirkungsorientierung und damit das den Gleichstellungsaspekt enthaltende Wirkungsziel 5, die Gleichstellungsmaßnahme und den Indikator entwickelt. (TZ 5)

Es war allerdings weder die Vollzugsdirektion noch der Leiter der einzigen Justizanstalt für Frauen in Österreich (Schwarzau) oder ein Leiter eines der landesgerichtlichen Gefangenenhäuser mit einer Frauenabteilung in die Entwicklung des den Bereich Strafvollzug betreffenden Gleichstellungsaspekts samt Maßnahmen einbezogen. Die Einbindung von unmittelbar für die Umsetzung Verantwortlichen hätte sowohl die Qualität des Ergebnisses als auch die nötige Akzeptanz gefördert. (TZ 5)

Die Mitarbeiter des Bereichs Strafvollzug wurden nicht systematisch über Fortschritt und Ergebnis des Entwicklungsprozesses der sie betreffenden gleichstellungsbezogenen Angaben zur Wirkungsorientierung informiert. (TZ 5)

**Verantwortlich-
keiten im Entwick-
lungsprozess**

Die Ressortleitung hatte in ihrer Funktion als haushaltsleitendes Organ der Verwaltung keine Vorgaben zur Entwicklung von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren gemacht und damit ihre Verantwortung nicht entsprechend wahrgenommen. (TZ 6)

**Inhaltliche Aus-
einandersetzung/
Prüfung von
Alternativen**

Das BMJ erhob geschlechterspezifische Daten zur Haft (z.B. Art, Dauer, Entlassung) und zum sozioökonomischen Hintergrund von Häftlingen (z.B. Schulbildung, Einkommen vor der Haft). Die Datenfehlbestände waren jedoch insbesondere in den Bereichen Bildung und soziale Stellung hoch. Dies schwächte die Aussagekraft von Auswertungen; Rückschlüsse auf alle Häftlinge waren nur eingeschränkt möglich. Die Datenfehlbestände verringerten sich bei einer Einschränkung auf österreichische Staatsbürger, blieben jedoch immer noch beträchtlich. Die Justizanstalt Sonnberg wies einen vergleichsweise geringen Datenfehlbestand auf. (TZ 7)

Das BMJ hatte die vorhandenen Daten zu den Sozialmerkmalen von Häftlingen nicht analysiert und sie nicht zur Konkretisierung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge genutzt. (TZ 8)

Beide vom BMJ verwendeten Quellen im Entwicklungsprozess der Angaben zur Wirkungsorientierung waren eine wenig geeignete Basis für eine Entscheidungsfindung: Die Studie des Instituts für

Rechts- und Kriminalsoziologie aus dem Jahr 2004 behandelte Genderaspekte der Personalentwicklung in den Justizanstalten; sie betraf somit, wenn überhaupt, nur mittelbar die Lebenssituation weiblicher Häftlinge. Das Projekt „EQUAL II – Schritt für Schritt“ wiederum ließ mangels repräsentativer Erhebung keine verallgemeinernden Schlussfolgerungen zu. (TZ 8)

Das BMJ hatte keine alternativen Maßnahmen zur Umsetzung des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 entwickelt, um letztlich aus der Mehrzahl von Alternativen jene auswählen zu können, die die Problemvielfalt weiblicher Häftlinge bestmöglich berücksichtigte. (TZ 8)

Auch gleichstellungsbezogene Datenerhebungen zur Ressourcenverteilung zwischen weiblichen und männlichen Häftlingen in den Bereichen Ausbildung und Beschäftigung hatte das BMJ nicht durchgeführt. Eine gleichstellungsbezogene Datenerhebung zur Ressourcenverteilung war notwendig, da erst durch die damit geschaffene Transparenz Unausgewogenheiten erkannt und gegensteuernde Maßnahmen gesetzt werden können. Diese Transparenz bildet die notwendige Basis für eine inhaltliche Auseinandersetzung mit verschiedenen Maßnahmen-Alternativen – z.B. in Form von Kosten-Nutzen-Überlegungen – für die fundierte Prioritätensetzung und damit für die gesamthafte Steuerung. (TZ 9)

Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haus- haltsrechtlichen Qualitätskriterien

Das BMJ hatte bei der Konkretisierung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge lediglich auf den Aspekt des Erhalts sozialer Bindungen Bezug genommen. Andere Aspekte der Lebenssituation weiblicher Häftlinge – z.B. Gewalterfahrungen vor der Haft oder Drogen- und Medikamentenabhängigkeit – blieben unerwähnt. (TZ 10)

Neben der Rechtsprechung bildete der Strafvollzug eine Kernaufgabe des BMJ. Rund ein Drittel (34 %) der Gesamtauszahlungen bzw. Gesamtaufwendungen und der Planstellen (33 % bzw. 34 %) des BMJ der Jahre 2013 bis 2015 entfiel auf den Strafvollzug. Aufgrund der im Zeitraum 2008 bis 2013 gestiegenen Anzahl weiblicher Häftlinge (von 454 auf 559) hatte das BMJ vermehrt Haftraum für weibliche Häftlinge zu schaffen. Das Kriterium der Relevanz war daher beim Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 erfüllt. (TZ 11)

In Österreich existierte keine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug. Daher leitete sich der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 nicht aus einer übergeordneten Strategie ab. Die Einbettung in eine Strategie für den Frauenstraf- und -maß-

nahmenvollzug hätte die Konkretisierung, die Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 erleichtert und damit eine wirksame Umsetzung von Maßnahmen zur Zielerreichung gefördert. (TZ 12)

Das BMJ bezog sich in den Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 nicht auf die internationalen Empfehlungen (Strafvollzugsgrundsätze des Europarates und UN-Bangkok-Regeln). Mangels Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug und Bezügen zu internationalen Empfehlungen war die Nachvollziehbarkeit des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 nur eingeschränkt gegeben. (TZ 12)

Das den Gleichstellungsaspekt enthaltende Wirkungsziel 5 war enger gefasst als die Ziele in den Strategieberichten. Durch die mangelnde Deckungsgleichheit entstand eine Steuerungsschwäche. Die inhaltliche Konsistenz des Wirkungsziels mit den entsprechenden Strategieberichten war dadurch nicht ausreichend gegeben. (TZ 13)

Das den Gleichstellungsaspekt enthaltende Wirkungsziel 5 adressierte drei unterschiedliche Aspekte des straf- und zivilgerichtlichen Vollzugs, wovon einer, der in der Formulierung letztgereichte, explizit auf weibliche Häftlinge Bezug nahm:

- effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch zivilgerichtlichen Vollzug;
- effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch strafgerichtlichen Vollzug unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention für männliche Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug;
- effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch strafgerichtlichen Vollzug unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug. (TZ 13)

Die Verständlichkeit des den Gleichstellungsaspekt enthaltenden Wirkungsziels 5 war durch diese Häufung von adressierten Aspekten in nur einem Satz, durch die Platzierung des Gleichstellungsaspekts an das Ende der Zielformulierung und durch die mehrgliedrig verschachtelte Formulierung des Ziels als Ganzes beeinträchtigt. (TZ 13)

Der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 war auch wegen der ungenügenden Konkretisierung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge nicht ausreichend verständlich: Es kann nicht erwartet werden, dass sich Menschen ohne einschlägige fachliche Vorbildung von der konkreten Lebenssituation weiblicher Häftlinge eine Vorstellung machen können. (TZ 13)

Die Vergleichbarkeit des Gleichstellungsaspekts war gegeben, da der im Prüfungszeitraum 2013 bis 2015 unveränderte Gleichstellungsaspekt eine Kontinuität der Angaben und damit die Vergleichbarkeit über die betroffenen Jahre ermöglichte. (TZ 13)

Der Gleichstellungsaspekt war auch grundsätzlich überprüfbar. Dies insbesondere deshalb, weil das BMJ geschlechterspezifische Daten zur Haft (z.B. Art, Dauer, Entlassung) und zum sozioökonomischen Hintergrund von Häftlingen (z.B. Schulbildung, Einkommen vor der Haft) erhoben hatte, die grundsätzlich die Feststellung ermöglichten, inwieweit die Reintegration, Rückfallprävention und die Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Strafvollzug tatsächlich berücksichtigt wurden. Wegen der schlechten Datenqualität war die Überprüfbarkeit jedoch nur eingeschränkt gegeben. (TZ 13)

Maßnahmen im Lichte der haus- haltsrechtlichen Qualitätskriterien

Zur Umsetzung des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 sah das BMJ die Maßnahme „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen“ vor. Die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen bezog sich nur auf die neu einzurichtenden Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern und umfasste nicht potenziell alle weiblichen Häftlinge. (TZ 14)

Neben der Maßnahme Schaffung von Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern sah das BMJ zum Wirkungsziel 5 und dessen Teilaspekt einer „effektiven Durchsetzung von Entscheidungen durch strafgerichtlichen Vollzug unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention für Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug“ weitere Maßnahmen vor, diese allerdings ohne expliziten Bezug zum Gleichstellungsaspekt. So enthielten die BFG 2014 und 2015 im Unterschied zum BFG 2013 als zusätzliche Maßnahmen „die bessere Qualifizierung der InsassInnen während der Haft“ und den „Ausbau des Arbeitswesens im Strafvollzug durch verstärkte Orientierung der Arbeitsleistungen an den Bedürfnissen möglicher LeistungsabnehmerInnen“. Dazu hatte das BMJ keine geschlechterspezifische Konkretisierung

vorgenommen und damit die Chance nicht genutzt, der besonderen Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge in höherem Ausmaß zu entsprechen. (TZ 14)

Mangels eines Bezugs zwischen der nur für weibliche Häftlinge geltenden Maßnahme der Schaffung von Frauenabteilungen in zwei weiteren landesgerichtlichen Gefangenenhäusern (Korneuburg im Jahr 2013 und Eisenstadt im Jahr 2015) und den beiden Maßnahmen zu Ausbildung und Beschäftigung, die weibliche und männliche Häftlinge betrafen, war die inhaltliche Konsistenz auch im Verhältnis der einzelnen Maßnahmen untereinander nicht gegeben. (TZ 14)

Auch beschrieb das BMJ die in den Strategieberichten 2013–2016 und 2014–2017 allgemein formulierte Gleichstellungsmaßnahme erst im Strategiebericht 2015–2018 näher, obwohl die Maßnahme bereits im BFG 2013 konkret dargestellt und mit der Umsetzung begonnen worden war. (TZ 14)

Das BMJ hatte in Fragen der Ausbildung und Beschäftigung weiblicher Häftlinge keine Kooperation mit den zuständigen Ressorts BMASK und BMBF gesucht. Durch die Abstimmung zielgruppenorientierter Angebote in und nach der Haft könnten die Qualität und Wirksamkeit von Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen für weibliche Häftlinge verbessert werden. (TZ 14)

Zu beanstanden war, dass weibliche Häftlinge eine niedrigere durchschnittliche Arbeitszeit pro Tag aufwiesen (z.B. im Jahr 2013 1,86 Arbeitsstunden gegenüber 2,21 Arbeitsstunden der männlichen Häftlinge) und im Zeitraum 2008 bis 2013 die durchschnittliche Arbeitszeit der weiblichen Häftlinge um 1,9 Prozentpunkte stärker zurückgegangen war als die der männlichen Häftlinge. (TZ 14)

Betreffend Ausbildung und Beschäftigung waren die Rahmenbedingungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern ungünstiger als für männliche Häftlinge. Die Überwindung dieser Hindernisse für die Ausbildung und Beschäftigung weiblicher Häftlinge war in der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 des BMJ nicht ausreichend adressiert. Das BMJ hatte das Potenzial für Weiterbildungsmaßnahmen zugunsten weiblicher Häftlinge auch bei kürzer dauernden Ausbildungen nicht ausgeschöpft. Damit fehlte die inhaltliche Konsistenz zwischen der Maßnahme und dem Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5. (TZ 15)

Eine gemeinsame Ausbildung und Beschäftigung von weiblichen und männlichen Häftlingen wurde dadurch erschwert, dass hierfür nach dem Trennungsgebot zusätzliches Personal erforderlich war. Auch dieses Problem war weder in der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 noch in den beiden übrigen für weibliche und männliche Häftlinge geltenden Maßnahmen zu Ausbildung und Beschäftigung ausreichend adressiert. Das Qualitätskriterium der inhaltlichen Konsistenz war daher auch im Verhältnis der Maßnahmen untereinander nur eingeschränkt erfüllt. (TZ 15)

Der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 lagen zwei einander widersprechende Ausrichtungen zugrunde (Dezentralisierung versus Zentralisierung): Der angestrebte Erhalt sozialer Bindungen erforderte möglichst über Österreich verteilte Vollzugsanstalten (darauf abzielend die Maßnahme der Schaffung von Haftplätzen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern), die Durchführbarkeit von Ausbildung und Beschäftigung hingegen möglichst an einem Ort konzentrierte Vollzugsanstalten (darauf abzielend die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten sowie die bessere Qualifizierung). Das BMJ hatte diesen Konflikt bei der Festlegung der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt nicht betrachtet und deren unterschiedliche Elemente nicht entsprechend abgestimmt. Dies stellte einen weiteren Grund für die mangelnde inhaltliche Konsistenz der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt dar. (TZ 15)

Trotz internationaler Standards gab es keine entsprechend konkretisierten Standards für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug. Diese wären für die Auswahl der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 hilfreich und könnten ihre Nachvollziehbarkeit verbessern. (TZ 16)

Angesichts von österreichweit 651 Haftplätzen für weibliche Häftlinge im Jahr 2013 war die Relevanz der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 nicht ausreichend gegeben, da sie weniger als 10 % der weiblichen Häftlinge zugute kam. Positiv war, dass das BMJ vor dem Hintergrund der steigenden Zahl weiblicher Häftlinge zusätzliche Haftplätze für diese geschaffen hatte. (TZ 17)

Da bereits im Jahr 2014 die Einrichtung von Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern fast zur Gänze umgesetzt war, war die Maßnahme wenig ambitioniert und auch daher von geringer Relevanz. (TZ 17)

Die Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt griff mit der Schaffung von Frauenabteilungen zum Erhalt sozialer Bindungen lediglich einen eingeschränkten Aspekt der besonderen Lebenssituation weiblicher Häftlinge auf und war daher auch aus diesem Grund nur unzureichend relevant: Die Lebenssituation war über das Problem des Erhalts sozialer Bindungen hinaus durch einen niedrigen Ausbildungsgrad, Gewalterfahrungen vor der Haft und eine überdurchschnittlich hohe Drogen- und Medikamentenabhängigkeit gekennzeichnet. Mit der von ihm gewählten Maßnahme begegnete das BMJ der Problemvielfalt in der Lebenssituation weiblicher Häftlinge nicht angemessen. (TZ 17)

Die Maßnahme („Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen“) war klar formuliert und für die interessierte Öffentlichkeit leicht begreiflich. Das Qualitätskriterium der Verständlichkeit war erfüllt. (TZ 17)

Auch das Qualitätskriterium der Vergleichbarkeit war erfüllt, weil die Maßnahme in den Bundesfinanzgesetzen (BFG) 2013 bis 2015 gleich geblieben war. (TZ 17)

Da sich mit dem definierten Indikator Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern die tatsächliche Umsetzung der Maßnahme objektiv ex post feststellen ließ, erfüllte die Maßnahme schließlich auch das Qualitätskriterium der Überprüfbarkeit. (TZ 17)

Indikatoren im Lichte der haus- haltsrechtlichen Qualitätskriterien

Das BMJ hatte lediglich die Anzahl der Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern als Indikator für den Erfüllungsgrad des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 festgelegt. Zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen waren keine Indikatoren und damit auch keine Zielgrößen vorgesehen. Damit hatte das BMJ nur für eines von drei Teilelementen der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt einen Indikator definiert. (TZ 18)

Durch die Einrichtung von Frauenabteilungen per se wurde noch nicht die Lebenssituation weiblicher Häftlinge ausreichend berücksichtigt. Die „Anzahl der Abteilungen“ war kein geeigneter Indikator, die Erfüllung des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 zu messen, sondern lediglich ein Meilenstein, der ein Zwischen- bzw. Endergebnis auf Maßnahmenebene misst. Zusätzliche Indikatoren, die wesentliche Aspekte der Problemvielfalt in der Lebens-

situation weiblicher Häftlinge adressieren hätten können, sah das BMJ nicht zur Messung des Erfüllungsgrads des Gleichstellungsaspekts vor. (TZ 18)

Der vom BMJ festgelegte Indikator (Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge) war für die Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 nicht ausreichend relevant. Der Indikator war für die Beurteilung, inwieweit die Lebenssituation weiblicher Häftlinge besonders berücksichtigt war, nicht geeignet. (TZ 18)

Das BMJ hatte die weiteren Indikatoren „Anzahl zertifizierter Ausbildungskurse“ und „Beschäftigungsquote“ nicht mit geschlechterspezifischen Zielgrößen ausgestattet. Zudem war nicht nachvollziehbar, warum das BMJ diese geschlechterspezifisch auszuweisenden Indikatoren nicht auch zur Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 herangezogen hatte. Damit war der logische Zusammenhang zwischen dem Gleichstellungsaspekt, den alle weiblichen Häftlinge betreffenden Maßnahmen und den Indikatoren nicht gegeben und das Kriterium der inhaltlichen Konsistenz nicht ausreichend erfüllt. (TZ 19)

Das BMJ bezog beim Indikator „Beschäftigungsquote“ die Hafttage der nicht beschäftigten Häftlinge ebenso in die Berechnung ein wie die regelmäßig arbeitsfreien Tage. Damit bot der Indikator keine ausreichende Transparenz über die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden pro arbeitendem Häftling und tatsächlichem Arbeitstag und beeinträchtigte dadurch die inhaltliche Konsistenz des Indikators. (TZ 20)

Bei der Angabe, wo Haftplätze für Frauen geschaffen werden sollten, wies der Indikator eine von der Maßnahme abweichende Formulierung auf („in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern“ versus „in Hafteinrichtungen der mit Strafsachen befassten Landesgerichte“). Dies beeinträchtigte die Verständlichkeit. (TZ 21)

Die Beschränkung auf nur einen Indikator (Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern) war angesichts der Problemvielfalt in der Lebenssituation weiblicher Häftlinge – sowohl in internationalen Empfehlungen adressiert als auch aufgrund von Evidenzen auf nationaler Ebene verifiziert – nicht nachvollziehbar. (TZ 21)

Der Indikator hatte sich in den BFG 2013 bis 2015 nicht verändert. Da es daher grundsätzlich möglich war, die erzielten Fortschritte zu messen, erfüllte der Indikator das Kriterium der Vergleichbarkeit. (TZ 21)

Die Ziel- und Istwerte der Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern fehlten jedoch in den BFG 2013 bis 2015 teilweise; damit waren die Fortschritte bei der Zielerreichung nicht konkret erkennbar. So ging aus den Dokumenten nicht hervor, ob die für das Jahr 2013 angestrebten 14 von 16 Abteilungen für den Frauenvollzug in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern tatsächlich im Jahr 2013 eingerichtet waren. (TZ 21)

Das Kriterium der Überprüfbarkeit war erfüllt, da der Indikator „Anzahl der Abteilungen“ messbar und eine tatsächliche Umsetzung ex post objektiv feststellbar war. (TZ 21)

Internes Wirkungscontrolling

Das BMJ hatte ein Wirkungscontrolling eingeführt. Da das BMJ jedoch nur einen Indikator für die Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 vorgesehen, mögliche andere Indikatoren (Anzahl zertifizierter Ausbildungskurse und Beschäftigungsquote) nicht genutzt und damit die Lebenssituation weiblicher Häftlinge nicht ausreichend durch Indikatoren adressiert hatte, blieb das Wirkungscontrolling in seiner Steuerungswirkung begrenzt. (TZ 22)

Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

Zu den Einkommensunterschieden zwischen weiblichen und männlichen Häftlingen bestand eine widersprüchliche Datenlage: Einerseits deuteten die hohen weiblichen Anteile in den beiden niedrigsten Vergütungsstufen (rd. 43 % bzw. rd. 27 %) und die durchwegs geringere Beschäftigungsdauer von weiblichen Häftlingen pro Tag auf einen niedrigeren Verdienst pro Hafttag bei Frauen hin. Andererseits war im „Bericht aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs“ aus dem Jahr 2013 dieser Einkommensunterschied stark reduziert. (TZ 23)

Die Reduktion des Einkommensunterschieds im Bericht aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs 2013 war auf eine geänderte Berechnungsmethode zurückzuführen. Der Bericht wies jedoch weder auf die Änderung der Berechnungsmethode gegenüber dem Jahr 2012 hin, noch begründete er die Änderung. Damit war die Änderung der Berechnungsmethode weder im Bericht transparent, noch war nachvollziehbar, warum sie erfolgte. (TZ 23)

Positiv war, dass die Grundausbildung der Exekutivbediensteten (Justizwache) Besonderheiten des Frauenstrafvollzugs und Gender Mainstreaming-Inhalte behandelte. Diese Seminarteile in der Grundausbildung waren allerdings auf die Gruppe der Exekutivbediensteten beschränkt. Sonstiges Betreuungspersonal war von dieser Ausbildung nicht erfasst. (TZ 24)

Das von der Strafvollzugsakademie für alle Bediensteten im Frauenstrafvollzug entwickelte, insgesamt sechstägige Seminar samt Follow-up entsprach hinsichtlich einer besonderen Ausbildung für Bedienstete im Frauenstrafvollzug den Empfehlungen der Strafvollzugsgrundsätze des Europarates und der UN-Bangkok-Regeln. Dieses Seminar hatte jedoch seit dem Jahr 2013 bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht mehr stattgefunden. (TZ 24)

Die Kosten für eine externe Betreuung zurechnungsunfähiger weiblicher Häftlinge waren etwa im Landeskrankenhaus Mauer und im LKH Graz doppelt so hoch, in Hall/Tirol fast dreimal so hoch wie die Kosten für die justizinterne Unterbringung zurechnungsunfähiger männlicher Häftlinge. (TZ 25)

Für zurechnungsfähige weibliche Häftlinge standen lediglich in einer Justizanstalt neun Plätze mit psychiatrischer Betreuung zur Verfügung, während das Angebot für zurechnungsfähige männliche Häftlinge an vier verschiedenen Standorten insgesamt 382 Plätze umfasste. Insgesamt standen für zurechnungsunfähige und zurechnungsfähige männliche Häftlinge justizintern 610 Plätze mit psychiatrischer Betreuung zur Verfügung, für weibliche Häftlinge neun Plätze. Damit betrug – bei einem Frauenanteil im Maßnahmenvollzug von 7,3 % im Jahr 2014 – das justizinterne Angebot an Plätzen mit psychiatrischer Betreuung für Frauen lediglich 1,5 % des Gesamtangebots. (TZ 25)

Resümee: Strategie und Steuerung

Das BMJ verfügte zwar über eine Vielzahl geschlechterspezifischer Daten. Aufgrund der Qualitätsmängel dieser Daten und aufgrund der fehlenden Strategie konnten die Daten jedoch nicht zielgerichtet als Indikatoren zur Wirkungs(Erfolgs)messung ausgewählt, erhoben und damit zur effektiven Steuerung eingesetzt werden. Damit war für das BMJ nicht klar,

- welche Daten für den Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge steuerungsrelevant waren,
- ob diese Daten entsprechend erhoben wurden,

- welche Daten, die steuerungsrelevant sein könnten, noch nicht erhoben wurden und
- welche erhobenen Daten wegen fehlender Steuerungsrelevanz verzichtbar waren. (TZ 26)

Nur fünf von den 25 Datenkategorien mit geschlechterspezifischen Daten, über die das BMJ verfügte, waren in dem – jährlich als Teil des Sicherheitsberichts veröffentlichten – Bericht aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs 2013 mit den Werten für die weiblichen Häftlinge abgebildet (darunter die Anzahl der Häftlinge und die Vergütung). Insbesondere in der für die Lebenssituation weiblicher Häftlinge bedeutsamen Beschreibung der Gefangenenpopulation nach Sozial- und Gesundheitsmerkmalen enthielt der Bericht keine nach weiblichen und männlichen Häftlingen getrennt aufbereiteten Daten. Damit kam das BMJ der entsprechenden Empfehlung der UN-Bangkok-Regeln nicht nach. (TZ 26)

Aufgrund der fehlenden Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug bestand ein erhebliches Steuerungsproblem für diesen Bereich. Die Lebenssituation von weiblichen Häftlingen war in den BFG 2013 bis 2015 weder im Abschnitt „Warum dieses Wirkungsziel?“ noch aufgrund von Ist- und Zielwerten durch konkrete Zahlen belegt. Somit fehlte die Evidenz für die Ausgangslage zur Bestimmung von Gleichstellungsziel und Gleichstellungsmaßnahmen und damit auch die Basis für eine Evaluierung der Fortschritte. (TZ 26)

Da das BMJ kein eigenständiges Gleichstellungsziel definiert und den Gleichstellungsaspekt „Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“ lediglich als Teil des allgemeinen Wirkungsziels 5 berücksichtigt hatte, war dem Gleichstellungsaspekt nicht jener Raum eingeräumt, der für eine wirkungsorientierte Steuerung erforderlich war: Lediglich eine von vier Maßnahmen und einer von fünf Indikatoren des Wirkungsziels 5 bezogen sich auf den Gleichstellungsaspekt. (TZ 26)

Das BMJ erhob die Teilnahme von Häftlingen an Ausbildungen nicht getrennt nach weiblichen und männlichen Häftlingen und wertete die Daten nicht aus. Damit konnte nicht beurteilt werden,

- ob die Vorgabe des § 48 Strafvollzugsgesetz, wonach für eine entsprechende Ausbildung der Häftlinge zu sorgen war, für weibliche Häftlinge ausreichend erfüllt war,

- inwieweit die in den BFG 2014 und 2015 vorgesehene Maßnahme einer „besseren Qualifizierung der InsassInnen während der Haft“ bei weiblichen Häftlingen tatsächlich umgesetzt war. (TZ 27)

Das BMJ berücksichtigte steuerungsrelevante Empfehlungen aus den UN-Bangkok-Regeln nicht. Insbesondere fehlten ausreichende Evidenzen zur Ausgangslage als Voraussetzung für eine Erfolgsmessung und deren Analyse als empirische Grundlage für eine Strategie. Damit hatte das BMJ die Chancen der Wirkungsorientierung nicht ausreichend genutzt, den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 auf Evidenzen zu stützen und steuerungsrelevante Daten zur Wirkungsmessung auszuwählen. (TZ 28)

Einbindung der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA

Das BMJ verbesserte als Folge des Dialogs mit der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA die Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend Gleichstellung. Die Vorschläge der Wirkungscontrollingstelle waren nachvollziehbar, sie hatte jedoch nicht ausreichend auf die geschlechterspezifische Darstellung der Zielgrößen bei der Beschäftigungsquote hingewiesen. Das BMJ hatte die von der Wirkungscontrollingstelle empfohlene geschlechtsneutrale Schreibweise nicht durchgängig eingehalten. (TZ 30)

Die Wirkungscontrollingstelle im BKA hatte die mehrgliedrig verschachtelte und daher schwer verständliche Formulierung des Wirkungsziels 5 ebenso wenig beanstandet wie den Umstand, dass die Gleichstellung nur einen Aspekt im Wirkungsziel 5 darstellte. (TZ 30)

Die Wirkungscontrollingstelle war bei der Prüfung der Entwürfe des BMJ nicht ausreichend auf die haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien für die Angaben zur Wirkungsorientierung eingegangen. (TZ 30)

Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ

Kenndaten zu Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen, Indikatoren im BMJ				
Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> - Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. - Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F. - Angaben zur Wirkungsorientierung-VO, BGBl. II Nr. 244/2011 - Verordnung des Bundeskanzlers über das ressortübergreifende Wirkungscontrolling (Wirkungscontrollingverordnung), BGBl. II Nr. 245/2011 - Bundesgesetze über die Bewilligung des jeweiligen Bundesvoranschlags für die Jahre 2013 bis 2015: <ul style="list-style-type: none"> - Bundesfinanzgesetz 2013 – BFG 2013, BGBl. I Nr. 103/2012 - Bundesfinanzgesetz 2014 – BFG 2014, BGBl. I Nr. 38/2014 - Bundesfinanzgesetz 2015 – BFG 2015, BGBl. I Nr. 39/2014 - Bundesgesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafen und der mit Freiheitsentziehung verbundenen vorbeugenden Maßnahmen (Strafvollzugsgesetz – StVG), BGBl. I Nr. 144/1969 i.d.g.F. - Bundesgesetz über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch – StGB), BGBl. I Nr. 60/1974 i.d.g.F. - United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules) (65/229 vom 16. März 2011) 			
Gleichstellungsziel des BMJ	effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch zivil- und strafgerichtlichen Vollzug; Letzterer unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmen-vollzug			
Maßnahme	Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen			
	2013	2014	2015	Veränderung 2013 bis 2015
	in Mio. EUR			in %
Budget UG 13 – Justiz				
Finanzierungshaushalt				
Allgemeine Gebarung				
Einzahlungen	1.013,55	980,00	980,00	- 3,3
<i>davon Strafvollzug</i>	57,42	55,71	55,71	- 3,0
Auszahlungen	1.311,10	1.298,52	1.309,13	- 0,2
<i>davon Strafvollzug</i>	442,84	440,82	444,20	0,3
Nettogeldfluss	- 297,55	- 318,52	- 329,13	10,6
Ergebnishaushalt				
Erträge	1.091,04	1.036,73	1.036,73	- 5,0
<i>davon Strafvollzug</i>	77,10	80,12	80,12	3,9
Aufwendungen	1.403,26	1.372,27	1.384,74	- 1,3
<i>davon Strafvollzug</i>	473,86	468,69	473,92	0,0
Nettoergebnis	- 312,21	- 335,54	- 348,01	11,5

Fortsetzung: Kenndaten zu Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen, Indikatoren im BMJ

	2013	2014	2015	Veränderung 2013 bis 2015
	Anzahl			in %
Justizressort – Planstellen laut Personalplänen 2013 bis 2015				
Planstellen	11.192	11.293	11.264	0,6
DB Justizanstalten				
Planstellen	3.698	3.798	3.798	2,7
<i>davon Exekutivdienst</i>	3.113	3.212	3.212	3,2
	2011	2012	2013	Veränderung 2011 bis 2013
	Anzahl			in %
Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern	12	13	14	16,7
Häftlinge gesamt (zum Stichtag 1. September)	8.768	8.756	8.831	0,7
<i>davon in</i>				
– U-Haft	1.809	1.840	1.839	1,7
– Strafhaft	6.035	5.974	6.046	0,2
– Maßnahmenvollzug	896	919	919	2,6
– sonstiger Haft	28	23	27	– 3,6
weibliche Häftlinge gesamt (zum Stichtag 1. September)	572	578	559	– 2,3
<i>davon in</i>				
– U-Haft	151	131	128	– 15,2
– Strafhaft	358	378	365	2,0
– Maßnahmenvollzug	54	65	65	20,4
– sonstiger Haft	8	4	1	– 87,5

UG = Untergliederung; DB = Detailbudget; U-Haft = Untersuchungshaft

Quellen: BRA 2013; BFG 2013, 2014, 2015; BMJ

**Prüfungsablauf und
–gegenstand**

- (1) Der RH überprüfte von Juni 2014 bis August 2014 das Gleichstellungsziel, die Gleichstellungsmaßnahmen, die dazugehörigen Indikatoren und deren Entwicklungsprozess im BMJ.

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren

- die Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen,
- die Beurteilung
- der Qualität von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren in den Bundesvoranschlägen (BVA) 2013 bis 2015 auf Basis der Qualitätskriterien des § 41 Bundeshaushaltsgesetz (BHG 2013)¹ sowie
- des Entwicklungsprozesses von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ einschließlich der Qualitätssicherung durch die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA gemäß Wirkungscontrollingverordnung².

Der RH legte dabei besonderes Augenmerk auf die Bereiche Ausbildung und Beschäftigung, weil diese für die Lebenssituation weiblicher Häftlinge von zentraler Bedeutung waren und sich auch die Umsetzungsmaßnahme zum Gleichstellungsziel darauf bezog.

Um die Entwicklungen besser darstellen zu können, nahm der RH teilweise auf Daten aus den Jahren vor 2013 Bezug.

(2) Das BMJ hatte in den Bundesfinanzgesetzen 2013 bis 2015 kein eigenständiges Gleichstellungsziel definiert (siehe auch TZ 13 und 26). Es hatte den Gleichstellungsaspekt „Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“ als Teil des allgemeinen Wirkungsziels 5 „effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch zivil- und strafgerichtlichen Vollzug; letzterer unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“ formuliert. Als Maßnahme war die „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen“ vorgesehen. Der Indikator war als „Anzahl der Abteilungen für weibliche Insassen in Hafteinrichtungen der mit Strafsachen befassten Landesgerichte“ definiert.

(3) Zu dem im März 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BKA und das BMJ im Juni 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2015.

¹ BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.

² BGBl. II Nr. 245/2011

(4) Das BKA führte in seiner Stellungnahme einleitend allgemein aus, dass die Einführung der Wirkungsorientierung in drei Phasen geteilt werden könne und erst in der Phase drei eine Weiterentwicklung von Wirkungszielen, Maßnahmen, Indikatoren, Kennzahlen und Meilensteinen erfolge. In dieser dritten Phase werde derzeit im Rahmen der Vorbereitung des BVA 2016 intensiv an einer weiterführenden Qualitätsentwicklung gearbeitet.

Im Zuge der bereits erfolgten Evaluierung des BVA 2013 und der derzeit laufenden Evaluierung des BVA 2014 seien bereits zahlreiche Verbesserungspotenziale erkannt, Kritikpunkte aufgenommen und konkrete Schritte zur Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung im Rahmen einer gemeinsamen „Roadmap“ formuliert worden.

Die zentralen Ziele dieser „Roadmap“ umfassten

- eine qualitative Weiterentwicklung von Wirkungszielen,
- eine qualitative Verbesserung der Kennzahlen und Meilensteine,
- die Optimierung der Verknüpfung von Wirkungszielen, Maßnahmen und Kennzahlen/Meilensteinen sowie
- eine Weiterentwicklung der Koordination bei ressortübergreifenden bzw. multidimensionalen Themen.

(5) Der RH entgegnete den einleitenden Ausführungen des BKA, dass die Wirkungscontrollingstelle des BKA ihre Qualitätssicherungsaufgaben gemäß § 68 BHG 2013 mit dem Inkrafttreten des BHG 2013 und damit bereits ab dem BVA 2013 wahrzunehmen hatte.

Internationale rechtliche Rahmenbedingungen

2.1 (1) Internationale Empfehlungen zum Frauenstraf- und –maßnahmen-vollzug stellt die folgende Tabelle auszugsweise dar:

Tabelle 1: Internationale Empfehlungen zum Frauenstraf- und –maßnahmenvollzug

Rechtsgrundlage	inhaltliche Vorgaben
Strafvollzugsgrundsätze des Europarates (2006)	- Berücksichtigung spezieller Bedürfnisse inhaftierter Frauen z.B. in körperlicher, beruflicher, sozialer und psychologischer Hinsicht (Pkt. 34.1)
	- besondere Ausbildung für Bedienstete im Frauenstrafvollzug (Pkt. 81.3)
UN-Grundsätze für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Maßnahmen für weibliche Straffällige (UN-Bangkok-Regeln) (2011)	- Mindestgrundsätze, die den besonderen Bedürfnissen weiblicher Gefangener Rechnung tragen sollen (Pkt. 1)
	- Fortbildungsprogramme für Bedienstete im Frauenstrafvollzug sind durchzuführen (Pkt. 70)
	- umfassende Forschungsarbeiten zum Frauenstrafvollzug als Grundlage für eine wirksame Planung und die Ausarbeitung von Politiken (Pkt. 67)
	- regelmäßige Evaluierung der Trends, Probleme und Anforderungen betreffend weibliche Häftlinge (Pkt. 69)
	- regelmäßige Information der Öffentlichkeit über alle diese Standards betreffenden Fakten und die Fortschritte der getroffenen Maßnahmen zur sozialen Reintegration von weiblichen Häftlingen (Pkt. 70)

Quelle: RH

Die Strafvollzugsgrundsätze des Europarates aus dem Jahr 2006³ und die UN-Bangkok-Regeln aus dem Jahr 2011 waren völkerrechtlich nicht verbindlich und hatten lediglich Empfehlungscharakter.

(2) Der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 des BMJ sah die besondere Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug⁴ vor (TZ 1). Die Strafvollzugsgrundsätze des Europarates und die UN-Bangkok-Regeln beziehen sich in ihren Empfehlungen ausdrücklich auf die besondere Lebenssituation weiblicher Häftlinge. Dennoch nahm das BMJ keine ausreichende Konkretisierung der Lebenssituation in Umsetzung der internationalen Empfehlungen vor.

³ Empfehlung REC (2006) 2 des Ministerkomitees des Europarates vom 11. Jänner 2006

⁴ Der Strafvollzug betrifft Personen, die zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden; der Maßnahmenvollzug Täter, bei denen zu befürchten ist, dass sie unter dem Einfluss ihrer geistigen und seelischen Abartigkeit eine Straftat mit schweren Folgen begehen werden und daher gemäß § 21 Strafgesetzbuch (StGB) in eine Anstalt für geistig abnorme Rechtsbrecher einzuweisen sind. Im Maßnahmenvollzug wird unterschieden zwischen der Unterbringung in einer Anstalt für geistig abnorme Rechtsbrecher (§ 21 Abs. 1 oder Abs. 2 StGB), für entwöhnungsbedürftige Rechtsbrecher (§ 22 StGB) und für gefährliche Rückfallstäter (§ 23 StGB). Das Strafvollzugsgesetz (StVG) regelt sowohl den Straf- als auch den Maßnahmenvollzug.

- 2.2** Der RH kritisierte, dass das BMJ die Lebenssituation weiblicher Häftlinge trotz der internationalen Empfehlungen nicht ausreichend konkretisiert hatte (siehe auch TZ 7, 8, 10). So hätte sich etwa neben den Themen Ausbildung und Beschäftigung auch der Bereich Gesundheit wegen der überdurchschnittlich hohen Drogen- und Medikamentenabhängigkeit weiblicher Häftlinge (siehe TZ 10, 21) als Anknüpfungspunkt für eine Konkretisierung angeboten.

Nationale rechtliche Rahmenbedingungen

Straf- und Maßnahmenvollzug für Frauen

- 3** Das Strafvollzugsgesetz (StVG) als nationale rechtliche Vorschrift zur Gestaltung des Frauenstraf- und -maßnahmenvollzugs sah vor:
- weibliche und männliche Strafgefangene sind voneinander getrennt anzuhalten (Trennungsgebot; § 8 Abs. 4);
 - es ist dafür zu sorgen, dass jeder Strafgefangene nützliche Arbeiten verrichten kann (§ 45);
 - Strafgefangene, die keinen Beruf erlernt haben oder nicht im erlernten Beruf beschäftigt werden können, sind in einem Beruf auszubilden (§ 48);
 - zur Entbindung sind Schwangere in eine öffentliche Krankenanstalt zu bringen; weibliche Strafgefangene dürfen ihre Kinder bis zur Vollendung des zweiten Lebensjahres bei sich behalten, es sei denn, dass davon ein Nachteil für das Kind zu besorgen wäre (§ 74).

In Umsetzung des Trennungsgebots gemäß § 8 Abs. 4 StVG waren auch die Ausbildung und Beschäftigung von Frauen getrennt von den Männern durchzuführen.

Wirkungsorientierung

- 4** (1) Gemäß Art. 51 Abs. 8 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) sind bei der Haushaltsführung des Bundes die Grundsätze der Transparenz, der Effizienz, der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage und der Wirkungsorientierung insbesondere unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern zu beachten. Die Gesetzesmaterialien führen zum Grundsatz der Wirkungsorientierung aus, „dass bei der Budgeterstellung und Haushaltsführung eine Orientierung an den mit den eingesetzten Mitteln erreichten Wir-

kungen erfolgt. Im Zentrum steht daher die Frage, welche Ziele sich die Politik setzt und inwieweit diese tatsächlich umgesetzt werden.“⁵

(2) Die rechtlich festgelegten Kriterien zu den Angaben zur Wirkungsorientierung zeigt folgende Tabelle im Überblick:

Tabelle 2: Rechtlich festgelegte Kriterien zu den Angaben zur Wirkungsorientierung	
Rechtsgrundlage	inhaltliche Vorgaben
§ 41 Abs. 1 BHG 2013	Qualitätskriterien für die Angaben zur Wirkungsorientierung auf allen Gliederungsebenen:
	– Relevanz
	– inhaltliche Konsistenz
	– Verständlichkeit
	– Nachvollziehbarkeit
	– Vergleichbarkeit
Angaben zur Wirkungsorientierung–VO	– Für jede Untergliederung (UG) ¹ sind maximal fünf Wirkungsziele anzugeben (§ 4 Abs. 1).
	– Zumindest eines der fünf Wirkungsziele ist aus dem Ziel der tatsächlichen Gleichstellung abzuleiten und insb. auf externe, gesellschaftspolitische Wirkungen auszurichten (§ 4 Abs. 3).
	– Für jedes Globalbudget ² sind maximal fünf Maßnahmen anzugeben, die zum Erreichen der Wirkungsziele der UG beitragen sollen (§ 5 Abs. 1).
	– Es sind maximal fünf Kennzahlen anzugeben, die kurz- oder mittelfristig einen Beitrag der gesetzten Maßnahmen zum Fortschritt oder Erfolg des Wirkungsziels anzeigen (§ 4 Abs. 6).

¹ Die Untergliederung ist nach der Ebene Rubrik die zweite Gliederungsebene im Bundesvoranschlag.

² Das Globalbudget ist nach den Ebenen Rubrik und Untergliederung die dritte Gliederungsebene im Bundesvoranschlag.

Quelle: RH

⁵ 1. ErläutRV 203 BlgNR 23. GP

Nationale rechtliche Rahmenbedingungen

Die Wirkungsziele waren allgemein in den Strategieberichten⁶ zu den Bundesfinanzrahmengesetzen (BFRG) anzuführen und in den Bundesvoranschlägen mit Erläuterungen sowie ergänzt um die Maßnahmen zu veröffentlichen.⁷

Die Gesetzesmaterialien zum BHG 2013⁸ und die Angaben zur Wirkungsorientierung-VO definieren die Kriterien aus § 41 Abs. 1 BHG 2013 wie folgt näher:

- Relevanz bedeutet, dass für die jeweilige Untergliederung und das jeweilige Globalbudget wesentliche und bedeutsame Angaben darzustellen sind.
- Inhaltliche Konsistenz bedeutet, dass die Angaben auf Ebene der Untergliederung mit jenen auf den weiteren Gliederungsebenen – wie Globalbudget und Detailbudget – abgestimmt sein und letztere zur dargestellten Zielerreichung auf Untergliederungsebene beitragen müssen. Zwischen den Angaben zur Wirkungsorientierung auf den Ebenen der Untergliederung, der Global- und der Detailbudgets müssen eine inhaltliche Abstimmung und ein logischer Zusammenhang bestehen.
- Verständlichkeit bedeutet, dass die Angaben zur Wirkungsorientierung verständlich formuliert sein müssen, um zum Grundsatz der Transparenz beizutragen. Das Kriterium der Verständlichkeit ist verwirklicht, wenn die Angaben für die interessierte Öffentlichkeit klar formuliert und leicht begreiflich sind.
- Nachvollziehbarkeit bedeutet, dass die Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag sowie in seinen Teilheften auf Grundlage gesetzlicher Vorgaben, des Regierungsprogramms der jeweiligen Legislaturperiode, von Regierungsbeschlüssen sowie von zusätzlichen Ressortvorhaben zu erstellen sind, soweit eine Realisierung mit den laut Bundesfinanzrahmengesetz gewährten Res-

⁶ Lödl et al, Kommentar BHG 2013 (2012)3, S. 277: „Der Strategiebericht legt die Voraussetzungen und Annahmen dar, anhand derer sich die Zahlen des Bundesfinanzrahmens ergeben. Darüber hinaus gibt der Strategiebericht Auskunft über die politischen Prioritäten der Bundesregierung.“

⁷ Gemäß § 14 Abs. 2 Z 5 lit. a BHG 2013 hat der Strategiebericht u.a. die „umzusetzenden Ziele, Strategien und Wirkungen insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern“ zu enthalten. Gemäß § 4 Abs. 5 der Angaben zur Wirkungsorientierung-VO ist im Abschnitt „Wie wird dieses Wirkungsziel verfolgt?“ anzugeben, mit welchen kurz- und mittelfristig umgesetzten oder geplanten Maßnahmen die Wirkungsziele erreicht werden sollen.

⁸ ErläutRV 480 BlgNR 24. GP

sources gewährleistet ist. Die Angaben sollten so gewählt werden, dass dieser Zusammenhang nachvollziehbar ist.

- Die Vergleichbarkeit bezieht sich v.a. auf die zeitliche Dimension. Die Angaben zur Wirkungsorientierung, insbesondere die Wirkungsziele und Indikatoren sollten über einen Zeitraum von mehreren Jahren eine Kontinuität aufweisen, damit Entwicklungen und Fortschritte im jeweiligen Bereich nachvollzogen werden können.
- Die Überprüfbarkeit bezieht sich insbesondere auf zu definierende Indikatoren. Unabhängig davon, ob es sich dabei um Kennzahlen oder Meilensteine handelt, müssen diese messbar und muss eine tatsächliche Umsetzung objektiv ex post feststellbar sein.

(3) Gemäß § 4 der Angaben zur Wirkungsorientierung-VO waren in den Bundesfinanzgesetzen (BFG) die Angaben zur Wirkungsorientierung auf Ebene der Untergliederung wie folgt darzustellen: Nach dem definierten Wirkungsziel folgte ein Abschnitt „Warum dieses Wirkungsziel?“, in dem die Gründe darzustellen waren, die zu diesem Wirkungsziel geführt hatten. Danach waren Maßnahmen zu beschreiben, wie dieses Wirkungsziel verfolgt werden sollte. Der abschließende Abschnitt „Wie sieht (der) Erfolg aus?“ enthielt Kennzahlen zur Erfolgsmessung sowie Angaben zu deren Berechnungsmethode, die Datenquelle und die angestrebte Entwicklung mit Iststand und Zielzustand.

Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5 samt Gleichstellungsaspekt, Gleichstellungsmaßnahme und Indikator

Gestaltung des Entwicklungsprozesses

5.1 (1) Am 8. März 2011 diskutierte die Präsidialsektion im BMJ erstmals die Überlegungen ihrer Abteilungen zur wirkungsorientierten Steuerung (Leitbild, Wirkungsziele, -maßnahmen, Indikatoren). Die übrigen Sektionen wurden im Einsichtsweg mit den Vorschlägen befasst. Zu Gleichstellungsziel (als Teil des Wirkungsziels 5), Gleichstellungsmaßnahme und Indikator fand laut BMJ ein intensiver bilateraler Diskurs mit dem Leiter der Fachabteilung Strafvollzug in der Zentralstelle statt.

Am 8. Oktober 2011 besprachen die Sektionsleiter die zwischenzeitlich weiter bearbeiteten Vorschläge zu Leitbild, allen Wirkungszielen, -maßnahmen und Indikatoren und trafen eine Vorauswahl der Wirkungsziele. Nach einer ersten informellen Qualitätssicherung durch die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA und weiteren Überarbeitungen erfolgte am 25. November 2011 die Akkordierung mit der Ressortleitung und die endgültige Auswahl durch die Ressortleitung.

Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5

Am 30. November 2011 übermittelte das BMJ die Angaben zur Wirkungsorientierung auf Untergliederungs-Ebene offiziell zur Qualitätssicherung an die Wirkungscontrollingstelle im BKA. Nach Erarbeitung der Maßnahmen auf Global- und Detailbudgetebene und weiteren Qualitätssicherungen im Februar und April 2012 durch die Wirkungscontrollingstelle im BKA erfolgte die Eingabe in das IT-Tool zur wirkungsorientierten Haushaltsführung. Damit war die Festlegung der Wirkungsziele, -maßnahmen und Indikatoren auf Ebene des BMJ abgeschlossen.

(2) Vom jeweiligen Zwischenstand der Entwürfe zum Wirkungsziel 5 samt Gleichstellungsaspekt und den anderen vier Wirkungszielen, den (Gleichstellungs)Maßnahmen und den Indikatoren informierte das BMJ die Abteilungsleiter der Präsidialsektion und die Leiter der übrigen Sektionen jeweils im Einsichtsweg. Die Information der Mitarbeiter über den Stand des Entwicklungsprozesses und sein Endergebnis blieb den Abteilungsleitern der Präsidialsektion und den Leitern der übrigen Sektionen vorbehalten. Eine systematische Information aller Mitarbeiter, zumindest im betroffenen Bereich des Strafvollzugs, erfolgte nicht.

(3) Weder die Vollzugsdirektion⁹ noch der Leiter der – in Österreich einzigen – Justizanstalt für Frauen (Schwarzau) noch die Leiter der landesgerichtlichen Gefangenenhäuser mit Frauenabteilungen (im Jahr 2012 gab es davon 13) waren in den Entwicklungsprozess eingebunden. Auch die Gleichbehandlungsbeauftragte des BMJ war nicht einbezogen, da laut BMJ die Leiterin der Abteilung für Budget- und Bauangelegenheiten, die gleichzeitig Ressortbeauftragte des BMJ für Gendermainstreaming und Genderbudgeting war, Gleichstellungsaspekte einbrachte.

An der Indikatorenbildung war die Vollzugsdirektion beteiligt.

(4) Eine externe Beratung im Rahmen der Entwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung (z.B. zur Moderation des Prozesses) nahm das BMJ nicht in Anspruch.

- 5.2** (1) Der RH kritisierte, dass weder die Vollzugsdirektion noch der Leiter der einzigen Justizanstalt für Frauen in Österreich (Schwarzau) oder ein Leiter eines der landesgerichtlichen Gefangenenhäuser mit einer Frauenabteilung in die Entwicklung des den Bereich Strafvollzug betreffenden Gleichstellungsaspekts samt Gleichstellungsmaßnahme einbezogen war. Die Einbindung von unmittelbar für die Umsetzung

⁹ Die Vollzugsdirektion war als dem BMJ nachgeordnete Dienststelle für die operative Steuerung der Strafvollzugsanstalten zuständig.

Verantwortlichen hätte sowohl die Qualität des Ergebnisses als auch die nötige Akzeptanz gefördert.¹⁰

Der RH empfahl daher dem BMJ, bei der Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 zukünftig zumindest den Leiter der Justizanstalt Schwarza sowie einen Leiter eines der landesgerichtlichen Gefängnisse mit einer Frauenabteilung und Fachexperten aus der Vollzugsdirektion einzubinden.

(2) Weiters hielt der RH kritisch fest, dass die Mitarbeiter des Bereichs Strafvollzug nicht systematisch über Fortschritt und Ergebnis des Entwicklungsprozesses der sie betreffenden gleichstellungsbezogenen Angaben zur Wirkungsorientierung informiert wurden.

Er empfahl dem BMJ, zukünftig die Information der betroffenen Mitarbeiter über den Entwicklungsprozess von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren zumindest auf elektronischem Weg sicherzustellen.

- 5.3 (1) *Das BMJ verwies in seiner Stellungnahme betreffend eine umfassendere Einbindung von Akteuren des Strafvollzugs in die Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung auf die Erläuterungen zum BHG 2013 und die dort vorgesehene Erstellung der Wirkungsziele und Maßnahmen durch ein koordiniertes Zusammenspiel der verantwortlichen Akteure auf Grundlage von Top-down-Vorgaben und Bottom-up-Erfordernissen. In diesem Sinne bestehe eine Bereitschaft der Vollzugsverwaltung, künftig auf allen Hierarchieebenen an der Definition der Wirkungsziele mitzuwirken. Im Zuge der Reorganisation der Strafvollzugsverwaltung werde mit 1. Juli 2015 eine Generaldirektion für den Strafvollzug und den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen im BMJ eingerichtet.*

In Zukunft werde daher – auch bei allenfalls gegebenem Zeitdruck – für eine Einbeziehung der zuständigen Fachabteilungen und Fachexperten organisatorisch noch besser Vorsorge getroffen.

(2) *Zur Empfehlung der Mitarbeiterinformation teilte das BMJ mit, dass die Informationen wie bisher über den elektronischen Akt (ELAK) als offizielles Tool für das Wissensmanagement des Bundes sowohl*

¹⁰ Siehe dazu auch Lödl et al, Kommentar BHG 2013 (2012)³, S. 364: „Wichtig ist dabei, dass die angestrebten Wirkungsziele und Maßnahmen nicht bloß von einer hierarchisch übergeordneten Stelle verordnet werden, sondern dass diese [...] durch ein koordiniertes Zusammenspiel der verantwortlichen Akteurinnen und Akteure auf Grundlage von Top-down-Vorgaben und Bottom-up-Erfordernissen erstellt werden.“

Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5

den betroffenen und zuständigen als auch den interessierten Fachabteilungen zur Kenntnis gebracht würden.

- 5.4** Der RH entgegnete dem BMJ zum Argument der Information mittels ELAK, dass die Information der zuständigen und interessierten Fachabteilungen nicht ausreichte. Es war auch sicherzustellen, dass die betroffenen Mitarbeiter in den nachgeordneten Justizanstalten – zumindest auf elektronischem Weg – informiert werden. Der RH hielt daher seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht.

Verantwortlichkeiten
im Entwicklungs-
prozess

- 6.1** (1) Abgesehen von der Ressortleitung und der Leitung der Präsidialsektion waren die Leitung der Präsidialabteilung für Budget- und Bauangelegenheiten sowie die Leitung der Präsidialabteilung für Projekte, Strategie und Innovation im BMJ hauptverantwortlich für den Entwicklungsprozess des Gleichstellungsaspekts, der Gleichstellungsmaßnahme und des Indikators.

(2) Im Zeitraum der Entwicklung der gleichstellungsbezogenen Angaben zur Wirkungsorientierung waren von 15. Jänner 2009 bis 21. April 2011 Dr. Claudia Bandion-Ortner und von 21. April 2011 bis 16. Dezember 2013 ao. Univ.-Prof. Dr. Beatrix Karl die zuständigen Bundesministerinnen für Justiz.

Die Ressortleitung hatte sich am konkreten Entwicklungsprozess nicht beteiligt und keine diesbezüglichen Vorgaben gemacht. Frau Bundesministerin Karl wurde am 25. November 2011 über die Ergebnisse des Entwicklungsprozesses informiert; sie genehmigte den vorgelegten Entwurf des Wirkungsziels 5 mit Gleichstellungsaspekt, Gleichstellungsmaßnahme und Indikator.

- 6.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die Ressortleitung in ihrer Funktion als haushaltsleitendes Organ der Verwaltung keine Vorgaben gemacht und sie damit ihre Verantwortung nicht entsprechend wahrgenommen hatte.

Inhaltliche Auseinander-
setzung/Prüfung
von Alternativen

Datengrundlagen und Analysen

- 7.1** (1) Das BMJ erhob geschlechterspezifische Daten zur Haft (z.B. Art, Dauer, Entlassung) und zum sozioökonomischen Hintergrund von Häftlingen (z.B. Schulbildung, Einkommen vor der Haft). Die Daten zum Straf- und Maßnahmenvollzug wurden in der Integrierten Vollzugsverwaltung (IVV) erfasst und ausgewertet. Diese IT-Lösung umfasste die Häftlingsevidenz, die Verwaltung des Hafttraums, die Planung und Verwaltung von Überstellungen, eine automatische Berechnung des

Strafendes und aller davon abhängigen Fristen sowie medizinische Informationen aus Krankenakten, Laborergebnissen oder therapeutischen Maßnahmen. Im „Sozialarbeitermodul“, einem Teil der IVV, erfassten die Sozialarbeiter sozioökonomische Daten zu den Häftlingen.

(2) Die Datenfehlbestände waren laut BMJ – trotz deutlicher Verbesserung in den letzten Jahren – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch immer relativ hoch und verhinderten nach Ansicht des BMJ in vielen Bereichen aussagekräftige Auswertungen für alle Häftlinge.

Den Prozentsatz der Datenfehlbestände bei den geschlechterspezifischen Daten aus dem „Sozialarbeitermodul“ für das Jahr 2013 zeigt die folgende Tabelle:

Tabelle 3: Datenfehlbestände bei geschlechterspezifischen Daten aus dem „Sozialarbeitermodul“			
Bereich	geschlechterspezifische Daten	Datenfehlbestände in % bei	
		Männern	Frauen
persönliches Umfeld	– Familienstand	3	8
	– Wohnsituation		
	• rechtlich (z.B. Miete, unterstandslos)	30	36
	• persönlich (z.B. alleine, in Lebensgemeinschaft)	40	50
Bildung	– höchster Schulabschluss	64	70
	davon		
	• Häftlinge mit österreichischer Staatsbürgerschaft	50	50
	davon		
	• Österreicherinnen in der Justizanstalt Schwarzau ¹		34
• Österreicher in der Justizanstalt Sonnberg ²	22		
soziale Stellung	– Einkommen vor der Haft (z.B. Sozialhilfe, Facharbeiter)	49	50
	davon		
	• Häftlinge mit österreichischer Staatsbürgerschaft	41	41
	davon		
	• Österreicherinnen in der Justizanstalt Schwarzau ¹		20
• Österreicher in der Justizanstalt Sonnberg ²	14		

¹ Alle weiblichen Häftlinge mit Haftstrafen von über 18 Monaten waren in der Justizanstalt Schwarzau untergebracht; männliche Häftlinge waren dort nicht untergebracht. Daher entfällt die Angabe des Datenfehlbestandes bei Männern.

² Der RH wählte die Justizanstalt Sonnberg als Vergleichsanstalt, weil sie (als kleinste Justizanstalt für Männer) mit einer Belagsmöglichkeit von 350 Plätzen größtmäßig annähernd vergleichbar mit der Justizanstalt Schwarzau (196 Plätze) war und die vergleichsweise geringsten Fehlbestände auswies.

Quelle: BMJ

Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5

Aus der Tabelle ist erkennbar, dass die Datenfehlbestände sowohl im Bereich Bildung als auch im Bereich soziale Stellung hoch waren (Bereich Bildung 70 % bei weiblichen Häftlingen, 64 % bei männlichen Häftlingen; Bereich soziale Stellung 50 % bei weiblichen Häftlingen und 49 % bei männlichen Häftlingen). Bei Betrachtung nur der österreichischen Staatsbürger reduzierten sich die Datenfehlbestände sowohl bei weiblichen als auch bei männlichen Häftlingen auf jeweils 50 % (Bildung) bzw. 41 % (soziale Stellung). Die Justizanstalt Sonnberg wies in diesen Bereichen österreichweit die geringsten Datenfehlbestände mit 22 % bzw. 14 % auf.

(3) Analysen des BMJ zu Gründen für die Datenfehlbestände konnte das BMJ dem RH nicht vorlegen. Das BMJ nutzte die vorhandenen Daten auch nicht zur Konkretisierung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Rahmen der Entwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung.

- 7.2** Der RH hielt kritisch fest, dass insbesondere in den Bereichen Bildung und soziale Stellung die Datenfehlbestände hoch waren. Dies schwächte – auch aus Sicht des BMJ – die Aussagekraft von Auswertungen; Rückschlüsse auf alle Häftlinge waren nur eingeschränkt möglich. Weiters stellte der RH fest, dass sich die Datenfehlbestände bei einer Einschränkung auf österreichische Staatsbürger verringerten, jedoch immer noch beträchtlich blieben. Der RH anerkannte, dass die Justizanstalt Sonnberg einen vergleichsweise geringen Datenfehlbestand aufwies.

Der RH empfahl dem BMJ, den vergleichsweise geringen Datenfehlbestand in der Justizanstalt Sonnberg als Praxisbeispiel zu nutzen und daraus Verbesserungsmaßnahmen für die übrigen Justizanstalten abzuleiten. Weiters empfahl der RH dem BMJ, die Gründe für die Fehlbestände bei Häftlingen mit ausländischer Staatsbürgerschaft zu analysieren und Maßnahmen zu setzen, um auch für diese Gruppe von Häftlingen die Datenfehlbestände zu reduzieren und die Vollständigkeit sicherzustellen.

- 7.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMJ hätten die Datenfehlbestände ihren Grund in einer nicht durchgängigen Eintragung durch die befassten Mitarbeiter und darin, dass die Insassen nicht verpflichtet seien, die sozioökonomischen Daten bekannt zu geben, eine Kontaktaufnahme mit dem Sozialen Dienst nicht erzwungen werden könne und die Fehlbestände in Strafvollzugsanstalten mit längeren Aufenthalten geringer seien als in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern mit höherer Fluktuation.*

Zum Stichtag 1. September 2014 habe sich der Datenfehlbestand im Bereich Bildung bei Frauen auf 63,67 % belaufen und bei Männern auf 49,13 % sowie im Bereich Einkommen bei Frauen auf 52,99 % und bei Männern auf 48,17 %.

Eine Reduktion der Datenfehlbestände sowie eine einheitliche Vorgehensweise bei der Erfassung der Daten könnten durch einen entsprechenden Erlass sichergestellt werden. Auch könne in Zusammenarbeit mit der BRZ GmbH eine technische Möglichkeit angedacht werden, um die Gründe für das Unterbleiben der Datenerfassung einzutragen.

(2) Zu den Datenfehlbeständen bei Häftlingen mit ausländischer Staatsbürgerschaft wies das BMJ darauf hin, dass es zur Vorbereitung eines allfälligen Erlasses notwendig sei, die bisherigen Gepflogenheiten der jeweiligen Justizanstalten zu erheben und auszuwerten. Weiters sei die Möglichkeit einer Analyse der Fehlbestände bei Häftlingen mit ausländischer Staatsbürgerschaft durch die BRZ GmbH abzuklären. Nach einer Analyse der Fehlbestände samt Ursachen könnten zielführende Maßnahmen zur Reduktion der Datenfehlbestände ergriffen werden.

- 7.4** Angesichts der vom BMJ angegebenen Datenfehlbestände für 2014, die gegenüber 2013 zwar eine Verbesserung im Bereich Bildung, aber eine Verschlechterung im Bereich Einkommen feststellten, hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, den vergleichsweise geringen Datenfehlbestand in der Justizanstalt Sonnberg als Praxisbeispiel zu nutzen und daraus Verbesserungsmaßnahmen für die übrigen Justizanstalten abzuleiten.

Dem entsprechenden Erlass zur Reduktion der Datenfehlbestände und der Analyse der Datenfehlbestände bei Häftlingen mit ausländischer Staatsbürgerschaft sah er entgegen.

- 8.1** (1) Die Rahmenbedingungen im Straf- und Maßnahmenvollzug von weiblichen Häftlingen unterschieden sich von jenen der männlichen Häftlinge, wie folgende beispielhaften Sachverhalte zeigen:
- Wegen des höheren Frauenanteils in den niedrigen Verdienstgruppen und wegen der geringeren Beschäftigungsquote von weiblichen Häftlingen verdienten weibliche Häftlinge im Jahr 2012 weniger als männliche Häftlinge (TZ 23).

Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5

- Im Maßnahmenvollzug standen weiblichen und männlichen Häftlingen in unterschiedlichem Ausmaß adäquate Betreuungsplätze¹¹ zur Verfügung (TZ 25).
- Die Strafvollzugsgrundsätze des Europarates sowie die UN-Bangkok-Regeln empfahlen eine spezielle Ausbildung für das Personal im Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug. Eine solche Ausbildung fand einmal in den Jahren 2011 und 2012 statt, wurde jedoch ab dem Jahr 2013 laut Angaben des BMJ mangels Interesses nicht mehr angeboten (TZ 24).

(2) Aus den über das „Sozialarbeitermodul“ vorhandenen geschlechterspezifischen Daten zu Sozialmerkmalen von Häftlingen zeigt der RH im Folgenden jene im Detail, die die von ihm näher betrachteten Bereiche Ausbildung und Beschäftigung betreffen.

Der Ausbildungsstand, gemessen am höchsten Schulabschluss, stellte sich im Jahr 2013 wie folgt dar:

Tabelle 4: Ausbildung nach höchstem Schulabschluss in %¹		
	Frauen	Männer
	in %	
kein Schulabschluss	4,5	2,8
Volksschule	5,1	6,7
Sonderschule	2,8	4,8
Hauptschule	39,9	33,5
Polytechnische Schule	19,1	16,3
Berufsschule	18,0	25,5
AHS	4,5	3,9
BHS	2,8	3,9
Kolleg	1,1	0,5
Fachhochschule	0,6	0,7
Universitätsstudium	1,7	1,6

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die Werte wurden mit Stichtag 1. September 2013 abgefragt. Dabei stand bei den Frauen in rd. 30 % der Fälle ein Eintrag zur Verfügung, bei den Männern in rd. 36 %.

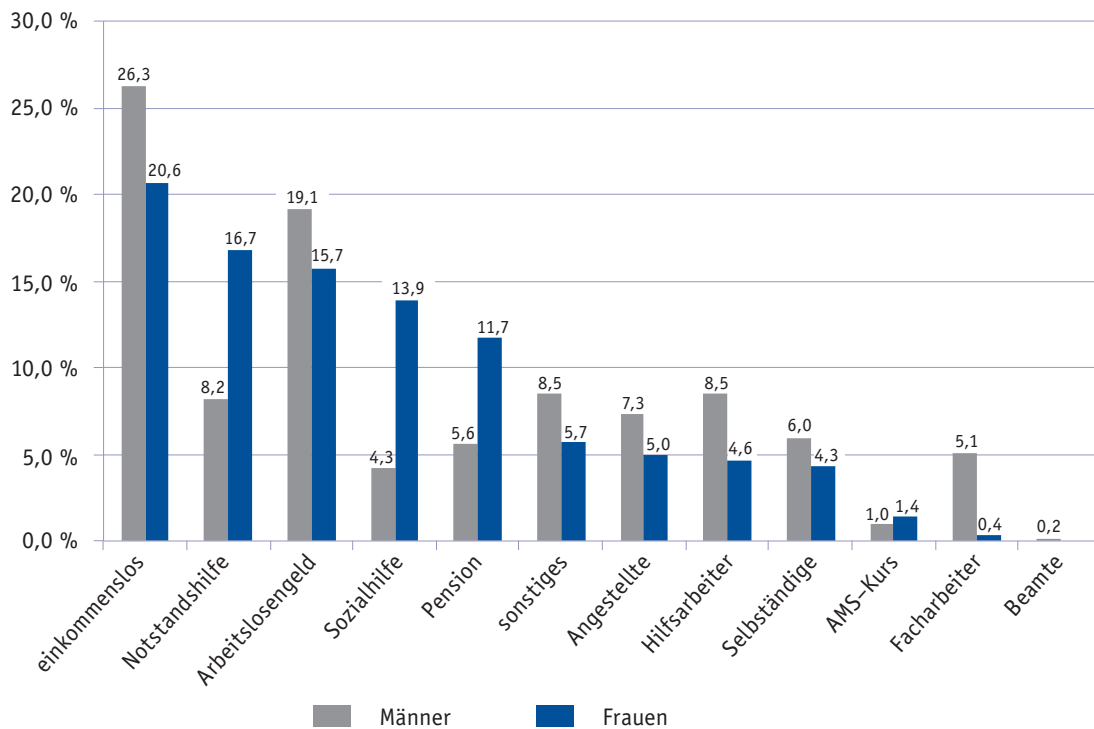
Quelle: BMJ

¹¹ Im Unterschied zum Strafvollzug wird im Maßnahmenvollzug die Anhaltung der Häftlinge durch verstärkte psychologische Betreuung unterstützt.

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass rd. 59 % der weiblichen Häftlinge und rd. 50 % der männlichen Häftlinge einen Abschluss in einer Hauptschule oder einer Polytechnischen Schule hatten. 18 % der Frauen und rd. 26 % der Männer konnten den Abschluss einer Berufsschule vorweisen. Maturaniveau hatten rd. 7 % der Frauen und rd. 8 % der Männer.

Die Einkommenssituation vor der Haft stellte sich im Jahr 2013 wie folgt dar:

Abbildung 1: Einkommen vor der Haft in %¹



¹ Die Werte wurden mit Stichtag 1. September 2013 abgefragt. Dabei stand bei Frauen und Männern jeweils in rd. 50 % der Fälle ein Eintrag zur Verfügung.

Quelle: BMJ

Fasst man die Bezieher von Sozialleistungen¹² und Häftlinge ohne Einkommen vor der Haft zusammen, bezogen rd. 67 % der weiblichen und 58 % der männlichen Häftlinge vor der Haft kein Einkommen aus eigener aktiver Arbeit (Einkommenslose, Notstandshilfe-, Arbeitslosengeld- und Sozialhilfenbezieher). Bei den Einkommen aus eigener aktiver Arbeit (Angestellte, Hilfsarbeiter, Selbständige, Facharbeiter, Beamte) lagen die männlichen Häftlinge prozentuell stets höher als die weiblichen Häftlinge.

¹² Sozial-, Notstandshilfe- und Arbeitslosengeldbezieher

Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5

(3) Aus den dem RH vorgelegten Dokumenten des BMJ war kein Hinweis dahingehend ersichtlich, dass die Verantwortlichen für den Entwicklungsprozess des den Gleichstellungsaspekt umfassenden Wirkungsziels 5 die spezifischen Daten (Rahmenbedingungen) zur Lebenssituation weiblicher Häftlinge nachgefragt hatten. Zudem hatte das BMJ auf Maßnahmenebene nicht mehrere Alternativen entwickelt, um daraus die bestmögliche Maßnahme auswählen zu können.

(4) Auf Anfrage des RH zu den im Entwicklungsprozess verwendeten gleichstellungsspezifischen Daten und Analysen beriefen sich die Verantwortlichen im Entwicklungsprozess u.a. auf eine Studie des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie¹³ aus dem Jahr 2004 und auf die Studienergebnisse aus dem Projekt „EQUAL II – Schritt für Schritt“ aus dem Jahr 2007.

a) Die Studie des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie aus dem Jahr 2004 behandelte Genderaspekte der Personalentwicklung in den Justizanstalten.

b) Das Projekt „EQUAL II – Schritt für Schritt“ basierte auf einer Fragebogenerhebung ehemaliger Häftlinge zu den Themen „Familienstand, familiäre sowie soziale Bindungen, soziale Erfahrungen jeweils in und nach der Haft sowie Wünsche für die Zukunft“. Die Studienautoren wiesen ausdrücklich darauf hin, dass es sich dabei um keine repräsentative Erhebung handelte, da weder die Methodik (keine systematisierte Stichprobe) noch die geringen Fallzahlen (insbesondere bei den weiblichen Befragten) verallgemeinernde Schlussfolgerungen zuließen.

(5) Eine gesonderte Studie lag weder zur Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug noch zum Problem steigender Häftlingszahlen vor.

- 8.2** (1) Der RH kritisierte, dass das BMJ die vorhandenen Daten zu den Sozialmerkmalen von Häftlingen nicht analysiert und sie nicht zur Konkretisierung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge genutzt hatte.

Der RH stellte zudem fest, dass die vom BMJ angeführte Studie des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie aus dem Jahr 2004 Genderaspekte der Personalentwicklung in den Justizanstalten behandelte. Sie betraf somit, wenn überhaupt, nur mittelbar die Lebenssituation weiblicher Häftlinge. Das Projekt „EQUAL II – Schritt für Schritt“ wiederum ließ mangels repräsentativer Erhebung keine verallgemeinernden Schlussfolgerungen zu. Der RH erachtete daher beide vom

¹³ Karazman–Morawetz/Weiss, Gender Mainstreaming – Personalentwicklung in Justizanstalten (2004)

BMJ verwendeten Quellen als wenig geeignete Basis für eine Entscheidungsfindung.

Er empfahl dem BMJ, die Daten zu den Sozialmerkmalen der Häftlinge im Hinblick auf die Unterschiede zwischen Frauen und Männern unter Berücksichtigung des Kosten–Nutzen–Aspekts zu analysieren, um so empirische Evidenzen für eine Strategiebildung und die Weiterentwicklung von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im Frauenstraf- und –maßnahmenvollzug zu erhalten (siehe auch TZ 28).

(2) Zudem kritisierte der RH, dass das BMJ nicht auch alternative Maßnahmen zur Umsetzung des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 entwickelt hatte.

Er empfahl dem BMJ, im Rahmen der Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend Gleichstellung auf Basis der konkret erhobenen und analysierten Lebenssituation weiblicher Häftlinge alternative Maßnahmen für eine effektive Umsetzung des Gleichstellungsziels zu entwickeln, um letztlich aus der Mehrzahl von Alternativen jene auswählen zu können, die die Problemvielfalt weiblicher Häftlinge bestmöglich berücksichtigt.

8.3 (1) *Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bereits im statistischen Bericht über den Straf- und Maßnahmenvollzug für das Jahr 2014 die vorhandenen Daten einerseits für alle inhaftierten Personen, andererseits auch getrennt nach Geschlechtern analysiert und dargestellt würden. Dadurch sollte eine weitgehende Vergleichbarkeit geschaffen werden. Die Datenanalyse werde – wie vom RH empfohlen – in die Entwicklung einer Gesamtstrategie für den Frauenvollzug einfließen bzw. deren Basis bilden.*

(2) *Die Empfehlung des RH, alternative Maßnahmen für eine effektive Umsetzung des Gleichstellungsziels zu entwickeln, werde das BMJ in Evidenz halten. Diese Maßnahmen würden im Zuge der Überarbeitung der Wirkungsziele diskutiert.*

Daten zur geschlechterspezifischen Ressourcenverteilung

- 9.1** (1) Gemäß Art. 13 Abs. 3 B-VG haben Bund, Länder und Gemeinden bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben. Das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern entsprach dem international etablierten Konzept einer geschlechtergerechten Budgetgestaltung.¹⁴

Mit der Verpflichtung zur tatsächlichen Gleichstellung bei der Haushaltsführung war eine stärkere Berücksichtigung der Wirkungen von Maßnahmen der Haushaltsführung auf Frauen und Männer hinsichtlich der Mittelverteilung bei Erstellung, Vollzug und Kontrolle des Budgets verbunden.¹⁵

Laut den Gesetzesmaterialien zum BHG 2013¹⁶ war die Verknüpfung der Kosten der Verwaltung mit den von ihr erbrachten Leistungen – anstatt der ausschließlichen Orientierung an den budgetierten Mitteln – ein zentrales Ziel der mit 1. Jänner 2013 in Kraft getretenen zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform.

(2) Im Jahr 2013 nahmen österreichweit 1.867 Häftlinge an Ausbildungsmaßnahmen teil.¹⁷ Dafür wurden rd. 517.500 EUR aufgewendet.¹⁸ Zur Ressourcenverteilung zwischen Frauen und Männern in den Bereichen Ausbildung und Beschäftigung gab das BMJ an, diesbezügliche gleichstellungsbezogene Datenerhebungen wegen zu hohen Verwaltungsaufwands nicht durchzuführen. Es erachte diese geschlechterspezifischen Daten für die Ressourcensteuerung als nicht sinnvoll.

(3) Das BMJ gab die Kosten je Hafttag und je Häftling (unabhängig ob weiblich oder männlich) in den Jahren 2012 und 2013 mit rd. 107 EUR an. Geringfügige Mehrkosten für weibliche Häftlinge konnten laut BMJ entstehen, wenn Mutter-Kind-Hafträume einzurichten waren oder ein eigener Spazierhof anzulegen war. Derartige Mehrkosten wies das BMJ jedoch nicht gesondert aus.

¹⁴ ErläutRV 480 BlgNR 24. GP, S. 5

¹⁵ Lödl et al, Kommentar BHG 2013 (2012)³, S. 22

¹⁶ ErläutRV 480 BlgNR 24. GP

¹⁷ Am häufigsten besucht waren Sprachkurse (758 Teilnehmende) sowie Basisbildungsmaßnahmen (z.B. Hauptschulabschlusskurse; 689 Teilnehmende). 178 Häftlinge besuchten ECDL-Kurse. Wegen der häufig kürzeren Haftzeiten boten die Haftanstalten statt dreijähriger Lehren 18-monatige Facharbeiterintensivausbildungen an (z.B. Gastronomie in der Justizanstalt Schwarza).

¹⁸ Die jährliche Summe für die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen der weiblichen und männlichen Häftlinge errechnete sich aus den von den Justizanstalten der Vollzugsdirektion gemeldeten Kosten für Kursmaßnahmen.

Die Entwicklung der Kosten je Hafttag (bei gemeinsamer Betrachtung von weiblichen und männlichen Häftlingen) stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 5: Entwicklung der Kosten im Strafvollzug in EUR						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	in EUR					
Kosten je Hafttag	100,6	101,1	101,9	98,8	107,2	106,5

Quelle: Bericht über den Straf- und Maßnahmenvollzug 2013 (Auszug aus dem Sicherheitsbericht)

9.2 Der RH kritisierte, dass das BMJ keine gleichstellungsbezogenen Datenerhebungen zur Ressourcenverteilung zwischen weiblichen und männlichen Häftlingen in den Bereichen Ausbildung und Beschäftigung durchgeführt hatte. Nach Ansicht des RH war eine gleichstellungsbezogene Datenerhebung zur Ressourcenverteilung nicht nur sinnvoll, sondern auch notwendig, da erst durch die damit geschaffene Transparenz Unausgewogenheiten erkannt und gegensteuernde Maßnahmen gesetzt werden können. Diese Transparenz bildete die notwendige Basis für eine inhaltliche Auseinandersetzung mit verschiedenen Maßnahmen-Alternativen – z.B. in Form von Kosten-Nutzen-Überlegungen – für die fundierte Prioritätensetzung (siehe TZ 8) und damit für die gesamthafte Steuerung.

Der RH empfahl dem BMJ, geschlechterspezifisch jene Ressourcen transparent zu machen, die Häftlingen im Bereich Ausbildung und Beschäftigung zugute kommen.

9.3 *Das BMJ informierte in seiner Stellungnahme darüber, dass es im Vorjahr¹⁹ die Fragebögen an die Justizanstalten zur Erhebung der Ausbildungsdaten geschlechtergerecht adaptiert habe und seither auch die Kennzahl „Beschäftigungsquote“ getrennt nach Geschlecht abgefragt werden könne. Der Bericht über den Straf- und Maßnahmenvollzug für das Jahr 2014 werde diese Kennzahlen für alle Insassen gemeinsam sowie getrennt nach Geschlecht darstellen.*

9.4 Der RH begrüßte die Weiterentwicklung der geschlechterspezifischen Darstellung von Kennzahlen. Er wies jedoch auf die erforderliche Transparenz der für weibliche und männliche Häftlinge eingesetzten Ressourcen hin. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

¹⁹ Anmerkung RH: gemeint 2014

Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Ausgangslage:
Justizanstalten und
Leitbild

10.1 (1) Die österreichweit 27 Justizanstalten²⁰ untergliederten sich in 15 landesgerichtliche Gefangenenhäuser, eine Strafvollzugsanstalt für Frauen²¹, sieben Strafvollzugsanstalten für Männer, eine Strafvollzugsanstalt für Jugendliche²² und drei Sonderanstalten für den Maßnahmenvollzug²³. Sie verteilten sich auf ganz Österreich mit dem Schwerpunkt im Osten. In den landesgerichtlichen Gefangenenhäusern²⁴ wurden Untersuchungshaft und gerichtliche Freiheitsstrafen bis zu 18 Monaten vollzogen (Jugendliche, Frauen und Männer); in den Strafvollzugsanstalten Freiheitsstrafen mit einer Strafzeit von über 18 Monaten.

In der Justizanstalt Schwarzau waren alle weiblichen Häftlinge mit einer Strafdauer von über 18 Monaten untergebracht. Im Jahr 2014 gab es dort 172 Haftplätze. In 14 von 16 landesgerichtlichen Gefangenenhäusern bestanden im Jahr 2014 eigene Frauenabteilungen, in denen Frauen getrennt von den Männern untergebracht waren. In den landesgerichtlichen Gefangenenhäusern standen im Jahr 2014 479 Haftplätze für Frauen (4.695 für Männer) zur Verfügung, gemeinsam mit der Justizanstalt Schwarzau waren dies daher 651 Haftplätze für Frauen.

(2) Ein Leitbild definiert die Kernaufgaben einer Verwaltungseinheit oder eines Aufgabengebiets sowie die strategische Ausrichtung. Es dient als gemeinsamer Orientierungsrahmen für das Handeln aller Mitarbeiter. Auf Basis des Leitbilds²⁵ erarbeitete das BMJ seine fünf im BFG wiedergegebenen Wirkungsziele. Sein Gleichstellungsziel war in das Wirkungsziel 5 integriert.

²⁰ Eine Übersicht über die Justizanstalten und deren Belagsmöglichkeit befindet sich im Anhang.

²¹ in der es zusätzlich eine Abteilung für bis zu 24 Männer gab (in der Regel für den gelockerten Vollzug)

²² von 14 bis 19 Jahren sowie junge Erwachsene bis zu 27 Jahre, die dem Jugendvollzug unterstellt waren

²³ v.a. für die Unterbringung von nicht zurechnungsfähigen und zurechnungsfähigen geistig abnormen Rechtsbrechern gemäß § 21 Abs. 1 und 2 StGB und zu einem kleinen Teil für entwöhnungsbedürftige Rechtsbrecher gemäß § 22 StGB

²⁴ Das sind Justizanstalten am Sitz der für Strafsachen zuständigen Landesgerichte.

²⁵ Nach seinem Leitbild, abgebildet in den Bundesfinanzgesetzen (BFG) 2013 bis 2015, war das BMJ ab dem Jahr 2013 ausgerichtet auf die Wahrung von Rechtsfrieden und Rechtssicherheit, das Gewährleisten einer unabhängigen Rechtsprechung, das Handeln in sozialer Verantwortung unter Achtung der Grund- und Menschenrechte und die Sicherung des Rechts- und Wirtschaftsstandortes Österreich durch die Leistungen der Rechtsprechung.

Laut den BFG 2013 bis 2015 begründete das BMJ den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 damit, dass in vier von 16 Landesgerichtsprengeln für Frauen im Gegensatz zu Männern nicht die Möglichkeit bestand, in Untersuchungs- bzw. Strafhaft genommen zu werden. Die Haftverbüßung in der Nähe des Lebensmittelpunktes fördere den Erhalt der sozialen Bindungen.

Eine weitere Konkretisierung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug erfolgte in der in den BFG wiedergegebenen Begründung für die Wahl des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 nicht.

(3) Laut einem Strategieentwurf der Vollzugsdirektion aus dem Jahr 2011 (siehe dazu TZ 12) war die Lebenssituation weiblicher Häftlinge u.a. durch den niedrigen Ausbildungsgrad, Gewalterfahrungen vor der Haft und eine überdurchschnittlich hohe Drogen- und Medikamentenabhängigkeit gekennzeichnet.

10.2 Anknüpfend an seine Kritik in TZ 2 hielt der RH kritisch fest, dass das BMJ bei der Konkretisierung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge lediglich auf den Aspekt des Erhalts sozialer Bindungen Bezug genommen hatte. Andere Aspekte der Lebenssituation weiblicher Häftlinge – z.B. Gewalterfahrungen vor der Haft oder Drogen- und Medikamentenabhängigkeit – blieben unerwähnt. Der RH empfahl dem BMJ, bei der Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung die Lebenssituation weiblicher Häftlinge nicht eindimensional, sondern umfassender zu berücksichtigen.

10.3 *Laut Stellungnahme des BMJ werde die Vollzugsverwaltung die Empfehlung in Evidenz halten.*

10.4 Der RH betonte, dass die Empfehlung nicht nur die Vollzugsverwaltung, sondern auch die strategische Ebene in der Zentralstelle adressierte, die für den Entwicklungsprozess der Angaben zur Wirkungsorientierung koordinierend zuständig ist.

Qualitätskriterium
Relevanz

11.1 (1) Bei der folgenden Beurteilung, inwieweit der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 die Qualitätskriterien erfüllte, widmet der RH den Kriterien Relevanz und Nachvollziehbarkeit wegen der umfangreicheren Inhalte eigene Abschnitte (TZ 11 bzw. TZ 12) und stellt sie, entgegen der Reihung im BHG 2013, an den Beginn der Beurteilung. Die Kriterien inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit fasst der RH in einer TZ zusammen (TZ 13).

Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

(2) Die Anzahl weiblicher Häftlinge stieg zwischen 2008 und 2013 von 454 auf 559.²⁶ Der Anteil der weiblichen an allen Häftlingen stieg im Zeitraum 2008 bis 2012 von 5,5 % auf 6,6 % und fiel im Jahr 2013 auf 6,3 %.

(3) Für die Jahre 2013 bis 2015 waren für die UG 13 – Justiz 11.192, 11.293 und 11.264 Planstellen vorgesehen. Davon entfielen im Jahr 2013 auf den Exekutivdienst²⁷ 3.113 Planstellen und in den beiden Folgejahren jeweils 3.212 Planstellen (rd. 28 %). Insgesamt waren für das Personal in den Justizanstalten im Jahr 2013 3.698 Planstellen und in den Jahren 2014 und 2015 jeweils 3.798 Planstellen vorgesehen. Damit waren im Jahr 2013 33 % und in den Jahren 2014 und 2015 jeweils 34 % aller Planstellen der UG 13 für den Strafvollzug in den Justizanstalten gebunden.

(4) Die budgetären Rahmenbedingungen für die Jahre 2013 bis 2015 stellten sich für den Bereich des BMJ und im Besonderen für den Strafvollzug wie folgt dar:

Tabelle 6: Entwicklung der Auszahlungen in der UG 13 – Justiz von 2013 bis 2015 laut BRA 2013 und BFG 2014 und 2015 – Finanzierungsvoranschlag

	2013	2014	2015	Veränderung 2013 bis 2015
	in Mio. EUR			in %
UG 13	1.311,10	1.298,52	1.309,13	- 0,2
GB 13.01 Steuerung und Services	70,09	72,52	73,30	3,7
GB 13.02 Rechtsprechung	798,18	785,18	791,63	- 0,8
GB 13.03 Strafvollzug	442,84	440,82	444,20	0,3
DB 13.03.01 Justizanstalten	405,15	402,94	406,32	0,3
DB 13.03.02 Bewährungshilfe	37,69	37,87	37,88	0,5

Rundungsdifferenzen möglich

UG = Untergliederung (nach Rubriken zweite Gliederungsebene im Bundesvoranschlag)

GB = Globalbudget (nach Rubriken und Untergliederungen dritte Gliederungsebene im Bundesvoranschlag)

DB = Detailbudget (nach Rubriken, Untergliederungen und Globalbudget vierte Gliederungsebene im Bundesvoranschlag)

BRA = Bundesrechnungsabschluss

Quellen: BRA 2013 und BFG 2014 und 2015

²⁶ Stichtag 1. September 2013; davon waren 386 Frauen strafrechtlich verurteilt, 173 Frauen wurden in anderen Haftformen (z.B. Untersuchungs- oder Auslieferungshaft) angehalten.

²⁷ Justizwachepersonal in den Justizanstalten

**Tabelle 7: Entwicklung der Aufwendungen in der UG 13 — Justiz von 2013 bis 2015
laut BRA 2013 und BFG 2014 und 2015 — Ergebnisvoranschlag**

	2013	2014	2015	Veränderung 2013 bis 2015
	in Mio. EUR			in %
UG 13	1.403,26	1.372,27	1.384,74	- 1,3
GB 13.01 Steuerung und Services	70,69	72,94	73,71	4,3
GB 13.02 Rechtsprechung	858,70	830,65	837,10	- 2,5
GB 13.03 Strafvollzug	473,86	468,69	473,92	0,0
DB 13.03.01 Justizanstalten	438,76	430,81	436,05	- 0,6
DB 13.03.02 Bewährungshilfe	35,10	37,87	37,88	7,9

Rundungsdifferenzen möglich

UG = Untergliederung (nach Rubriken zweite Gliederungsebene im Bundesvoranschlag)

GB = Globalbudget (nach Rubriken und Untergliederungen dritte Gliederungsebene im Bundesvoranschlag)

DB = Detailbudget (nach Rubriken, Untergliederungen und Globalbudget vierte Gliederungsebene im Bundesvoranschlag)

BRA = Bundesrechnungsabschluss

Quellen: BRA 2013 und BFG 2014 und 2015

In den Finanzierungsvoranschlägen 2013 bis 2015 waren von rd. 1,3 Mrd. EUR der UG 13 – Justiz etwas mehr als 440 Mio. EUR (rd. 34 %) für den Strafvollzug veranschlagt. In den Jahren 2014 und 2015 blieb der Anteil der veranschlagten Mittel mit jeweils rd. 34 % gleich. Im Ergebnisvoranschlag 2013 waren von rd. 1,4 Mrd. EUR der UG 13 – Justiz etwas mehr als 470 Mio. EUR (rd. 34 %) für den Strafvollzug veranschlagt. In den Jahren 2014 und 2015 blieb der Anteil der veranschlagten Mittel mit jeweils rd. 34 % ebenfalls gleich.

- 11.2** Der RH beurteilte neben der Rechtsprechung den Strafvollzug als eine Kernaufgabe des BMJ. Rund ein Drittel (34 %) der Gesamtauszahlungen bzw. Gesamtaufwendungen und der Planstellen (33 % bzw. 34 %) des BMJ der Jahre 2013 bis 2015 entfiel auf den Strafvollzug.

Aufgrund der im Zeitraum 2008 bis 2013 gestiegenen Anzahl weiblicher Häftlinge (von 454 auf 559) hatte das BMJ vermehrt Haftraum für weibliche Häftlinge zu schaffen.

In Ansehung dieser Sachverhalte erachtete der RH daher das Kriterium der Relevanz beim Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 als erfüllt.

Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Qualitätskriterium
Nachvollziehbarkeit

12.1 (1) Auf internationaler Ebene existierten mit den Strafvollzugsgrundsätzen des Europarates und den UN-Bangkok-Regeln Empfehlungen für die Gestaltung des Frauenstraf- und -maßnahmenvollzugs (TZ 2).

Die Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 enthielten keine expliziten Bezüge zu diesen internationalen Empfehlungen.

(2) Sowohl im Regierungsprogramm 2008–2013 als auch im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018 fand sich im Kapitel „Frauen“ das Ziel, einen nationalen Aktionsplan für Gleichstellung zu erarbeiten (2008) bzw. fortzuführen (2013). Der Bereich Justiz enthielt keine gesonderten gleichstellungsspezifischen Vorgaben.

(3) Die Strategieberichte zu den Bundesfinanzrahmengesetzen definierten für die Jahre 2013–2016 und 2014–2017 als (Gleichstellungs) Ziel der UG 13 – Justiz die „sichere, grund- und menschenrechtskonforme Anhaltung der Insassinnen und Insassen in Justizanstalten und Sicherung des Rechtsfriedens durch Reintegration und Rückfallprävention im Straf- und Maßnahmenvollzug (einschließlich der Bewährungshilfe) unter besonderer Berücksichtigung der Lebenssituation von Insassinnen“.

(4) Die Vollzugsdirektion legte im Jahr 2011 einen von ihr entwickelten Entwurf eines Gesamtkonzepts für den Frauenstrafvollzug (Strategieentwurf) der Zentralstelle im BMJ im Aktenweg vor. Der Strategieentwurf führte aus, dass die speziellen Probleme des Frauenstrafvollzugs bisher wenig beachtet und untersucht worden seien. Der Frauenstrafvollzug bedürfe einer weniger starken Sicherung, dafür wäre vermehrt psychologisch geschultes Personal nötig. Eine überwiegende Orientierung am Männerstrafvollzug würde den Bedürfnissen der Frauen nicht gerecht. Die Vollzugsdirektion konstatierte in diesem Strategieentwurf insbesondere hinsichtlich Unterbringung, Beschäftigungsmöglichkeiten und einer adäquaten medizinischen und psychologischen Behandlung einen Handlungsbedarf.

Weiterführende Arbeiten an dem Strategieentwurf gab es nicht.

(5) Gemäß § 4 Abs. 3 der Angaben zur Wirkungsorientierung–VO war das Gleichstellungsziel insbesondere auf externe, gesellschaftspolitische Wirkungen auszurichten. Der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 des BMJ richtete sich an die Zielgruppe der weiblichen Häftlinge, das Wirkungsziel als Ganzes bezweckte durch die besondere Berücksichtigung von Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Häftlinge externe Wirkungen.

(6) Auf die Frage des RH nach ressortinternen Gleichstellungsstrategien und dem Frauenförderungsplan bezog sich das BMJ in seiner Antwort ausschließlich auf den Frauenförderungsplan für das Justizressort. Die Zielgruppe des Frauenförderungsplans waren die Bediensteten des Ressorts.

- 12.2 (1) Der RH kritisierte, dass in Österreich keine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug existierte und sich der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 daher nicht aus einer übergeordneten Strategie ableitete. Die Einbettung in eine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug hätte die Konkretisierung, die Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 erleichtert und damit eine wirksame Umsetzung von Maßnahmen zur Zielerreichung gefördert.

Der RH empfahl dem BMJ, eine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug zu entwickeln. Dabei sollten Erfahrungen und vorhandene Konzepte der Vollzugsdirektion genutzt werden.

(2) Der RH kritisierte die insofern fehlende Nachvollziehbarkeit des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5, als sich das BMJ in den Angaben zur Wirkungsorientierung nicht auf internationale Empfehlungen (die Strafvollzugsgrundsätze des Europarates und die UN-Bangkok-Regeln) bezog.

Er empfahl dem BMJ, bei der Weiterentwicklung insbesondere der Begründung „Warum dieses Wirkungsziel?“ (TZ 4) auf internationale Empfehlungen Bezug zu nehmen und so durch mehr Transparenz die Nachvollziehbarkeit der Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend Gleichstellung zu verbessern.

(3) Der RH stellte fest, dass sich der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 des BMJ an die Zielgruppe der weiblichen Häftlinge richtete und im gesamten Wirkungsziel 5 durch die besondere Berücksichtigung von Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Häftlinge externe Wirkungen beabsichtigt waren.

(4) Der RH hielt weiters fest, dass ein Frauenförderungsplan eine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug nicht ersetzen konnte, weil sich Frauenförderungspläne definitionsgemäß nicht an die weiblichen Häftlinge, sondern an die Bediensteten richteten.

Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

(5) Insgesamt beurteilte der RH die Nachvollziehbarkeit des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 als nur eingeschränkt gegeben, da keine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug existierte und auch die Bezüge zu internationalen Empfehlungen fehlten.

12.3 *Das BMJ führte in seiner Stellungnahme aus, dass es – unter Berücksichtigung der vorhandenen Konzepte der Vollzugsdirektion – ein Konzept für eine Strategie ausgearbeitet habe, das schrittweise umgesetzt werde. Ziel sei die Entwicklung und Implementierung eines Vollzugs, der den besonderen Umständen und Bedürfnissen weiblicher Häftlinge (u.a. schlechte bzw. abgebrochene Bildungsbiographien, hohes Abhängigkeitspotenzial von Suchtmitteln, hoher Anteil an Missbrauchserfahrungen, viele psychische Störungen mit Auswirkung auf das Sozialverhalten) weitgehend Rechnung tragen könne.*

Die Empfehlung zur Weiterentwicklung insbesondere der Begründung „Warum dieses Wirkungsziel?“ werde das BMJ in Evidenz halten.

Qualitätskriterien inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Vergleichbarkeit, Überprüfbarkeit

13.1 (1) Die Strategieberichte zu den Bundesfinanzrahmengesetzen definierten für die Jahre 2013–2016 und 2014–2017 als (Gleichstellungs) Ziel der UG 13 – Justiz die „sichere, grund- und menschenrechtskonforme Anhaltung der Insassinnen und Insassen in Justizanstalten und Sicherung des Rechtsfriedens durch Reintegration und Rückfallprävention im Straf- und Maßnahmenvollzug (einschließlich der Bewährungshilfe) unter besonderer Berücksichtigung der Lebenssituation von Insassinnen“.

Das den Gleichstellungsaspekt enthaltende Wirkungsziel 5 zeigte eine Fokussierung auf die Reintegration und Rückfallprävention sowie die Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug. Nicht angesprochen waren im Wirkungsziel 5 die sichere, grund- und menschenrechtskonforme Anhaltung der Insassen in Justizanstalten und die Sicherung des Rechtsfriedens aus den Strategieberichten für die Jahre 2013–2016 und 2014–2017.

(2) Bei der Beurteilung der inhaltlichen Konsistenz des Gleichstellungsziels geht es um die Frage, inwieweit zwischen dem Gleichstellungsziel, den Maßnahmen und Indikatoren eine inhaltliche Abstimmung erfolgt ist und ein logischer Zusammenhang besteht.

(3) Eine Formulierung erfüllt dann das Kriterium der Verständlichkeit, wenn Menschen ohne einschlägige fachliche Vorbildung die verwendeten Worte und Sätze verstehen und sie sich über die konkreten Inhalte der Worte und Sätze eine Vorstellung machen können.

Das den Gleichstellungsaspekt umfassende Wirkungsziel („effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch zivil- und strafgerichtlichen Vollzug; letzterer unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“) war mehrgliedrig verschachtelt formuliert: Der Gleichstellungsaspekt war mit einem allgemeinen Ziel zum Straf- und Maßnahmenvollzug gekoppelt („unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“) und dieses allgemeine Ziel war in das übergeordnete Wirkungsziel zur Durchsetzung von zivil- und strafgerichtlichen Entscheidungen integriert („effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch zivil- und strafgerichtlichen Vollzug“).

(4) Das Kriterium der Vergleichbarkeit erforderte eine Kontinuität der Angaben zur Wirkungsorientierung über einen Zeitraum von mehreren Jahren. Der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 des BMJ blieb während des Prüfungszeitraums 2013 bis 2015 gleich (TZ 1).

(5) Die Überprüfbarkeit bezieht sich nach den Gesetzesmaterialien zwar insbesondere auf die Indikatoren, dennoch sollte auch das Wirkungsziel messbar und eine tatsächliche Umsetzung objektiv ex post feststellbar sein.

13.2 (1) Inhaltliche Konsistenz

Der RH hielt fest, dass sowohl die Ziele in den Strategieberichten als auch die Wirkungsziele in den BFG mittelfristig angelegt waren und daher weitgehend Deckung finden sollten. Der RH kritisierte, dass das den Gleichstellungsaspekt enthaltende Wirkungsziel 5 enger gefasst war als die Ziele in den Strategieberichten und durch diese mangelnde Deckungsgleichheit eine Steuerungsschwäche entstand. Die inhaltliche Konsistenz des Wirkungsziels mit den entsprechenden Strategieberichten war dadurch nicht ausreichend gegeben.

Der RH verwies zur weiteren Beurteilung der inhaltlichen Konsistenz des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 auf seine Beurteilung der Maßnahme (TZ 14) und des Indikators (TZ 19), und konkret deren logischen Zusammenhang mit dem Gleichstellungsaspekt.

Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

(2) Verständlichkeit

Der RH hielt fest, dass das den Gleichstellungsaspekt enthaltende Wirkungsziel 5 drei unterschiedliche Aspekte des straf- und zivilgerichtlichen Vollzugs adressierte, wovon nur einer, der in der Formulierung letztgereichte, explizit auf weibliche Häftlinge Bezug nahm:

- effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch zivilgerichtlichen Vollzug;
- effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch strafgerichtlichen Vollzug unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention für männliche Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug;
- effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch strafgerichtlichen Vollzug unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug.

Der RH kritisierte, dass die Verständlichkeit des den Gleichstellungsaspekt enthaltenden Wirkungsziels 5 durch diese Häufung von adressierten Aspekten in nur einem Satz, durch die Platzierung des Gleichstellungsaspekts an das Ende der Zielformulierung und durch die mehrgliedrig verschachtelte Formulierung des Ziels als Ganzes beeinträchtigt war.

Zudem erachtete er den Gleichstellungsaspekt wegen der ungenügenden Konkretisierung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge (siehe dazu schon TZ 2, 7, 10) als nicht ausreichend verständlich: Es kann nicht erwartet werden, dass sich Menschen ohne einschlägige fachliche Vorbildung von der konkreten Lebenssituation weiblicher Häftlinge eine Vorstellung machen können.

Der RH empfahl daher dem BMJ, das Gleichstellungsziel in einem eigenen Satz zu formulieren und im Abschnitt „Warum dieses Wirkungsziel?“ Erläuterungen zur Lebenssituation zu ergänzen.

(3) Vergleichbarkeit

Der RH beurteilte die Vergleichbarkeit des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 als gegeben: Der im Prüfungszeitraum 2013 bis 2015 unveränderte Gleichstellungsaspekt ermöglichte eine Kontinuität der Angaben und damit die Vergleichbarkeit über die betroffenen Jahre.

(4) Überprüfbarkeit

Der RH beurteilte den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 grundsätzlich als überprüfbar. Dies insbesondere deshalb, weil das BMJ geschlechterspezifische Daten zur Haft (z.B. Art, Dauer, Entlassung) und zum sozioökonomischen Hintergrund von Häftlingen (z.B. Schulbildung, Einkommen vor der Haft) erhoben hatte (TZ 7, 29), die die grundsätzliche Feststellung ermöglichten, inwieweit die Reintegration, Rückfallprävention und die Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Strafvollzug tatsächlich berücksichtigt wurden. Wegen der schlechten Datenqualität war die Überprüfbarkeit jedoch nur eingeschränkt gegeben.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMJ seien aufgrund der vorgegebenen Limitierung von Zeichen und Zeilen nur äußerst knappe Formulierungen möglich und zur leichteren Verständlichkeit auch gewünscht gewesen. Dem BMJ sei es jedoch im Zuge der Überarbeitung der Indikatoren und Maßnahmen weiterhin ein wichtiges Anliegen, eine noch bessere Verständlichkeit zu gewährleisten.*

13.4 Der RH betonte, dass die Formulierung des Gleichstellungsziels in einem eigenen Satz auch ohne eine Erhöhung der Anzahl von Zeichen und Zeilen möglich sein sollte. Zudem betonte er, dass es aufgrund der Formulierung des Gleichstellungsziels unerlässlich ist, im Abschnitt „Warum dieses Wirkungsziel?“ die Lebenssituation weiblicher Häftlinge zu erläutern. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Qualitätskriterium
inhaltliche Konsistenz

14.1 (1) Bei der Beurteilung, inwieweit die Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 die Qualitätskriterien erfüllte, widmete der RH den Kriterien inhaltliche Konsistenz und Nachvollziehbarkeit wegen der umfangreicheren Inhalte eigene Abschnitte (TZ 14, 15 bzw. TZ 16) und stellte sie an den Beginn der Beurteilung. Die Kriterien Relevanz, Verständlichkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit fasste er zu einer TZ (TZ 17) zusammen.

(2) Mit der „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen“ formulierte das BMJ die Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 so, dass drei unterschiedliche Bereiche angesprochen waren: die Schaffung von

Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

- Haftplätzen,
- Beschäftigungsmöglichkeiten und
- Mutter-Kind-Haftplätzen.

Insgesamt hatte die Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt die Absicht, den weiblichen Häftlingen die sozialen Bindungen zu erhalten, indem sie die Haft in der Nähe ihres Lebensmittelpunktes verbüßen konnten. Konkret betraf die Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt laut den Budgetunterlagen die landesgerichtlichen Gefangenenhäuser Korneuburg (2013) und Eisenstadt (2015). Aus dem Wortlaut der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt war abzuleiten, dass die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen nur für die weiblichen Häftlinge in den neu zu schaffenden Frauenabteilungen galt.

(3) Neben der Maßnahme Schaffung von Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern sah das BMJ zum Wirkungsziel 5 und dessen weiteren Teilaspekt einer „effektiven Durchsetzung von Entscheidungen durch strafgerichtlichen Vollzug unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention für Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug“ weitere Maßnahmen vor, diese allerdings ohne expliziten Bezug zum Gleichstellungsaspekt:

- „bessere Qualifizierung der InsassInnen während der Haft“ sowie
- „Ausbau des Arbeitswesens im Strafvollzug durch verstärkte Orientierung der Arbeitsleistungen an den Bedürfnissen möglicher LeistungsabnehmerInnen“.

Aufgrund der sprachlichen Formulierung richteten sie sich an weibliche und männliche Häftlinge und legten damit zwar Gleichstellungsrelevanz nahe, sie wurden jedoch in der Folge weder näher beschrieben noch geschlechterspezifisch differenziert.

(4) In den Strategieberichten zu den Bundesfinanzrahmengesetzen für die Jahre 2013–2016 und 2014–2017 waren als Maßnahmen jeweils „die Strukturierung der Therapie und Betreuung, [die] Förderung von Bildungsmaßnahmen für die Insassinnen und Insassen der Justizanstalten, [der] Ausbau der Einrichtungen für den Frauenvollzug, [der] weitere Ausbau justizeigener Einrichtungen für den Maßnahmenvollzug“ vorgesehen. Im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2015–2018 führte das BMJ unter den „wichtigsten laufenden Maßnahmen und Reformen“ die „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen sowie die bessere

Qualifizierung der InsassInnen während der Haft im Bereich zertifizierter Basisbildungsmaßnahmen und berufliche Aufbauschulungen (Computerkurse/ECDL, Lehren, Sprachkurse inkl. Deutsch als Fremdsprache, Erste Hilfe etc., branchentypische Kurse wie Schweißkurse, StaplerfahrerInnen)“ an.

(5) Die Entwicklung der Beschäftigung in der Haft in den Jahren 2008 bis 2013, gesondert ausgewiesen für Frauen und Männer, stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 8: Mittelwert der Arbeitsstunden pro Tag der Jahre 2008 bis 2013 — Frauen und Männer							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2008 bis 2013
	in Arbeitsstunden pro Tag						in %
Frauen	2,10	1,96	1,83	1,73	1,81	1,86	- 11,3
Männer	2,44	2,23	2,27	2,31	2,22	2,21	- 9,4

Quelle: BMJ

Die durchschnittliche Arbeitszeit pro Tag (gerechnet auf sieben Tage pro Woche) war im Zeitraum 2008 bis 2013 in jedem Jahr bei den Frauen geringer als bei den Männern. Auch die bei beiden Häftlingsgruppen über die Zeit erkennbare Verringerung der Arbeitsstunden pro Tag war bei den Frauen mit 11,3 % stärker als bei den Männern mit 9,4 %.

(6) Das BMJ arbeitete nicht mit anderen Ressorts – wie dem für Beschäftigung zuständigen BMASK oder dem für Bildung zuständigen BMBF – zusammen, um neuartige, auf die Zielgruppe weiblicher Häftlinge zugeschnittene Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme zu erarbeiten, welche auch nach Haftentlassung weitergeführt werden könnten.

14.2 (1) Der RH kritisierte, dass sich die in der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 angesprochene Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen nur auf die neu einzurichtenden Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern bezog und nicht potenziell alle weiblichen Häftlinge umfasste.

(2) Der RH hielt weiters fest, dass die beiden anderen Maßnahmen für den Strafvollzug („bessere Qualifizierung der InsassInnen während der Haft“, „Ausbau des Arbeitswesens im Strafvollzug durch verstärkte Orientierung der Arbeitsleistungen an den Bedürfnissen möglicher LeistungsabnehmerInnen“) sowohl weibliche als auch männliche Häftlinge betrafen. Der RH kritisierte, dass das BMJ dazu keine geschlechterspe-

Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

zifische Konkretisierung vorgenommen und damit die Chance nicht genutzt hatte, der besonderen Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge in höherem Ausmaß zu entsprechen.

Mangels eines Bezugs zwischen der nur für weibliche Häftlinge geltenden Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt – Schaffung von Frauenabteilungen in zwei weiteren landesgerichtlichen Gefangenenhäusern (Korneuburg im Jahr 2013 und Eisenstadt im Jahr 2015) – und den beiden Maßnahmen zu Ausbildung und Beschäftigung, die weibliche und männliche Häftlinge betrafen, war die inhaltliche Konsistenz auch im Verhältnis der einzelnen Maßnahmen untereinander nicht gegeben.

Der RH empfahl dem BMJ, im Sinne des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 durch eine geschlechterspezifische Konkretisierung der Maßnahmen zu Ausbildung und Beschäftigung die inhaltliche Konsistenz im Verhältnis der einzelnen Maßnahmen untereinander zu verbessern.

(3) Der RH hielt kritisch fest, dass das BMJ die in den Strategieberichten 2013–2016 und 2014–2017 allgemein formulierte Gleichstellungsmaßnahme erst im Strategiebericht 2015–2018 näher beschrieb, obwohl die Maßnahme bereits im BFG 2013 konkret dargestellt und mit der Umsetzung begonnen worden war.

Er empfahl daher dem BMJ, in Hinkunft geplante oder bereits in Umsetzung befindliche Maßnahmen zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 auch in die Strategieberichte dieser Jahre aufzunehmen, um die Nachvollziehbarkeit zu verbessern.

(4) Zudem hielt der RH kritisch fest, dass weibliche Häftlinge eine niedrigere durchschnittliche Arbeitszeit pro Tag aufwiesen und im Zeitraum 2008 bis 2013 die durchschnittliche Arbeitszeit der weiblichen Häftlinge um 1,9 Prozentpunkte stärker zurückgegangen war als die der männlichen Häftlinge. Der RH empfahl dem BMJ, bei der Auswahl zukünftiger Maßnahmen auch solche zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für alle weiblichen Häftlinge vorzusehen.

(5) Der RH kritisierte, dass das BMJ in Fragen der Ausbildung und Beschäftigung weiblicher Häftlinge keine Kooperation mit den zuständigen Ressorts BMASK und BMBF gesucht hatte. Durch die Abstimmung zielgruppenorientierter Angebote in und nach der Haft könnten die Qualität und Wirksamkeit von Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen für weibliche Häftlinge verbessert werden.

Der RH empfahl dem BMJ, in Fragen der Ausbildung und Beschäftigung weiblicher Häftlinge mit dem BMASK und dem BMBF zusammenzuarbeiten.

14.3 (1) *Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, die Berücksichtigung von Maßnahmen zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel bei der Erstellung zukünftiger Strategieberichte anzustreben.*

(2) Auch die Empfehlung des RH zur geschlechterspezifischen Konkretisierung und damit Verbesserung der inhaltlichen Konsistenz der Maßnahmen untereinander werde im Rahmen der Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung umgesetzt. Die entsprechenden Daten seien in der IVV erfasst. Durch die Erhebung der absolvierten Ausbildungsmodule in den einzelnen Justizanstalten nach Geschlechtern könnten gezielter Maßnahmen gesetzt werden.

Das BMJ ergänzte in seiner Stellungnahme Daten zum Stichtag 1. September 2014: Danach seien bei einem Frauenanteil von rd. 6,1 % (in absoluten Zahlen 536 weibliche Häftlinge) rd. 5,36 % der Aus- und Fortbildungsangebote von Frauen absolviert worden, überwiegend Sprachkurse und „sonstige Kurse“; zwei Frauen hätten Facharbeiter-Intensivausbildungen absolviert.

(3) Im Zuge der Erarbeitung von Mindeststandards für den Frauenvollzug habe das BMJ in Aussicht genommen, zielführende Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für weibliche Häftlinge zu entwickeln und umzusetzen.

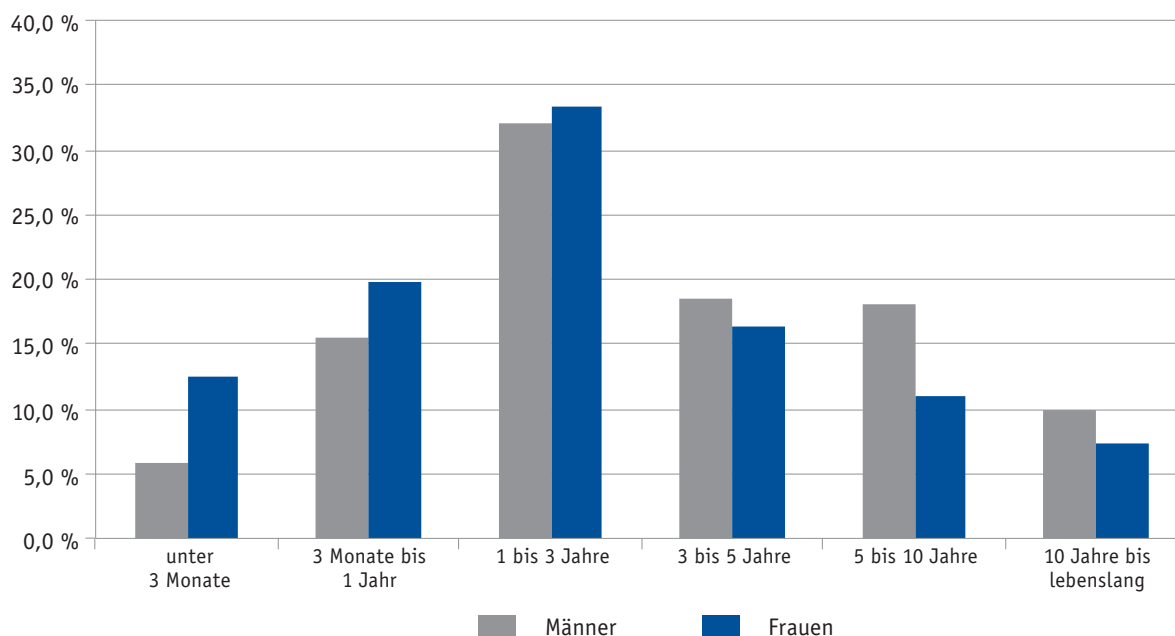
(4) Die Empfehlung des RH zur Zusammenarbeit mit dem BMASK und dem BMBF halte das BMJ in Evidenz.

14.4 Der RH stellte klar, dass die Aufnahme von geplanten oder bereits in Umsetzung befindlichen Maßnahmen zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 auch in die Strategieberichte der betreffenden Jahre die Nachvollziehbarkeit verbessert und daher jedenfalls erfolgen sollte. Der RH hielt daher an dieser Empfehlung fest.

15.1 (1) Frauen erhielten überwiegend kürzere Haftstrafen als Männer. Die folgende Abbildung stellt die Unterschiede zwischen Frauen und Männern bezüglich der Strafdauer im Detail dar:

Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Abbildung 2: Strafdauer Frauen und Männer, anteilig, zum Stichtag 1. September 2013



Quelle: BMJ

In Abbildung 2 ist erkennbar, dass zum Stichtag 1. September 2013 rd. 12 % der Frauen und rd. 6 % der Männer zu weniger als drei Monaten Haft verurteilt worden waren. Auch noch bei einer Haftstrafe von bis zu drei Jahren lag der Anteil der Frauen mit rd. 65 % (253 von insgesamt 386) höher als jener der Männer mit rd. 53 % (3.368 von insgesamt 6.310). Hingegen waren rd. 28 % der Männer und rd. 18 % der Frauen zu Haftstrafen von mehr als fünf Jahren verurteilt.

Mit 479 von insgesamt 651 Haftplätzen war daher die Unterbringung der weiblichen Häftlinge zum Großteil (rd. 74 %) in den landesgerichtlichen Gefangenenhäusern vorgesehen, wo die Untersuchungshaften und Haftstrafen mit einer Dauer von bis zu 18 Monaten vollzogen wurden.

Die tendenziell kürzeren Haftstrafen führten zu einer starken Fluktuation der weiblichen Häftlinge in den landesgerichtlichen Gefangenenhäusern, was sich auf das Leistungsangebot hinsichtlich Ausbildung und Beschäftigung auswirkte.

(2) Die Unterschiede in den Leistungsangeboten zwischen der (Frauen) Justizanstalt Schwarza (Vollzug von Strafen über 18 Monaten) und den Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern (Vollzug von Strafen unter 18 Monaten) stellten sich laut BMJ wie folgt dar:

Tabelle 9: Unterschiede in den Leistungsangeboten für weibliche Häftlinge in der Justizanstalt Schwarzau und in den Frauenabteilungen der landesgerichtlichen Gefangenenhäuser

Leistungsbereich des Strafvollzugs	Justizanstalt Schwarzau	landesgerichtliche Gefangenenhäuser ¹
Ausbildung	<ul style="list-style-type: none"> - Vermittlung der Grundschulfähigkeiten bis zum Hauptschulabschluss - Berufsreifeprüfung - IT-Schulungen (ECDL) - Fremdsprachenausbildung (Englisch bis zur Cambridge-Zertifizierung) - Deutschkurse für weibliche Häftlinge mit nicht deutscher Muttersprache - Qualifikationen zur Lagerfachkraft bzw. zur Restaurantfachfrau mit Lehrabschlussprüfung möglich - universitäre Bildungsmöglichkeiten können genutzt werden (Fernstudien) 	höhere Fluktuation der weiblichen Häftlinge infolge kürzerer Haftdauer führt zu eingeschränkten Ausbildungsangeboten und damit zu Ausbildungsdefiziten
Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> - ein Unternehmerbetrieb² (Verpackung, Kuvertierung etc.) - ein auf Facharbeit ausgerichteter Schneidereibetrieb - weibliche Häftlinge ohne spezifische Berufsausbildung wurden in vollzugseigenen Arbeitsbetrieben (Wäscherei, Gärtnerei etc.) angelernt 	<ul style="list-style-type: none"> - Einrichtung von im Männervollzug üblichen Unternehmerbetrieben wegen des Trennungsgebots und der vergleichsweise geringen Zahl an weiblichen Häftlingen pro landesgerichtlichem Gefangenenhaus nur in geringerer Zahl realisierbar - von der Art der Beschäftigung reduzieren sich die Arbeitsbereiche auf <ul style="list-style-type: none"> • Systemerhaltung von einzelnen Ausnahmen abgesehen (z.B. Justizanstalt Wien-Josefstadt: Accessoires und Fertigung von Modeschmuck aus Recyclinggrundstoffen) und • einfache Endfertigungen (z.B. Verpackungssparte etc.)
Freizeitgestaltung	verschiedenste Sport- und Entspannungsaktivitäten (Yoga) wie auch sensomotorische Schulungen	Freizeitaktivitäten, die einen spezifischen Organisationsaufwand erfordern, können nur abhängig von einem entsprechend großen Interessentenkreis und daher eingeschränkt angeboten werden

¹ „Justizanstalten“ ist der Oberbegriff von „Strafvollzugsanstalten“ und „landesgerichtlichen Gefangenenhäusern“.

² Unternehmerbetriebe innerhalb von Justizanstalten liefern einfache Arbeiten an externe Wirtschaftsbetriebe.

Quelle: BMJ

Die Tabelle zeigt die vergleichsweise größeren Möglichkeiten für Ausbildung, Beschäftigung und Freizeitaktivitäten in der Justizanstalt Schwarzau. Die längere Haftdauer machte Arbeitsleistungen für externe Auftraggeber in der Justizanstalt Schwarzau besser planbar und auch längerdauernde Ausbildungen – wie etwa eine Berufsreifeprüfung oder eine Lehre – möglich.

Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

(3) Das Trennungsgebot gemäß § 8 Abs. 4 StVG erforderte in den landesgerichtlichen Gefangenenhäusern neben einer nach Geschlechtern getrennten Unterbringung auch eine getrennte Ausbildung und Beschäftigung von Frauen. Kam eine Ausbildung wegen der zu geringen Zahl an teilnehmenden weiblichen Häftlingen nicht zustande oder konnte kein eigener justizinterner Unternehmerbetrieb für weibliche Häftlinge sichergestellt werden, so war die mögliche Einrichtung eines gemeinsamen Unternehmerbetriebs oder die Veranstaltung einer gemeinsamen Ausbildung für weibliche und männliche Häftlinge davon abhängig, ob die Justizanstalt Personal für die aufgrund des Trennungsgrundsatzes notwendige gesonderte Betreuung der weiblichen Häftlinge bereitstellen konnte.

(4) Der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5, nämlich

- der Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern,
- der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und
- einer besseren Qualifizierung,

lagen zwei einander widersprechende Ausrichtungen zugrunde (Dezentralisierung versus Zentralisierung): Der angestrebte Erhalt sozialer Bindungen erforderte möglichst über Österreich verteilte Vollzugsanstalten (darauf abzielend die Maßnahme der Schaffung von Haftplätzen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern), die Durchführbarkeit von Ausbildung und Beschäftigung hingegen möglichst an einem Ort konzentrierte Vollzugsanstalten (darauf abzielend die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten sowie die bessere Qualifizierung).

Auch im Istzustand waren beide Ausrichtungen verwirklicht: So folgte der Vollzug der Strafen mit einer Strafdauer von mehr als 18 Monaten dem Zentralisierungsansatz – der Vollzug fand österreichweit zentral in der Strafvollzugsanstalt Schwarzau statt –, hingegen der Vollzug der Strafen mit einer Strafdauer von weniger als 18 Monaten dem Dezentralisierungsansatz – der Vollzug fand verteilt auf die landesgerichtlichen Gefangenenhäuser in ganz Österreich statt.

- 15.2** (1) Der RH hielt kritisch fest, dass betreffend Ausbildung und Beschäftigung die Rahmenbedingungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern ungünstiger waren als für männliche Häftlinge.

Der RH kritisierte, dass die Überwindung dieser Hindernisse für die Ausbildung und Beschäftigung weiblicher Häftlinge in der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 des BMJ nicht ausreichend adressiert war. Zwar war bei der Planung der Ausbildungsmöglichkeiten zu berücksichtigen, dass in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern wegen der kürzeren Strafdauer längere Ausbildungen nicht abgeschlossen werden konnten, der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass das BMJ das Potenzial für Weiterbildungsmaßnahmen zugunsten weiblicher Häftlinge auch bei kürzer dauernden Ausbildungen nicht ausgeschöpft hatte. Damit fehlte die inhaltliche Konsistenz zwischen der Maßnahme und dem Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5.

(2) Der RH hielt weiters fest, dass eine gemeinsame Ausbildung und Beschäftigung von weiblichen und männlichen Häftlingen dadurch erschwert wurde, dass hierfür nach dem Trennungsgebot für entsprechendes Personal zu sorgen war. Auch dieses Problem war weder in der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt noch in den beiden übrigen für weibliche und männliche Häftlinge geltenden Maßnahmen zu Ausbildung und Beschäftigung ausreichend adressiert. Der RH erachtete daher das Qualitätskriterium der inhaltlichen Konsistenz auch im Verhältnis der Maßnahmen untereinander als nur eingeschränkt erfüllt.

(3) Zudem hielt der RH kritisch fest, dass das BMJ den Konflikt zwischen zwei einander widersprechenden Ausrichtungen (Dezentralisierung versus Zentralisierung) bei der Festlegung der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt nicht betrachtet und deren unterschiedliche Elemente nicht entsprechend abgestimmt hatte. Dies stellte einen weiteren Grund für die mangelnde inhaltliche Konsistenz der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt dar.

Der RH empfahl dem BMJ eine Lösung dieses Konflikts im Rahmen einer in sich konsistenten Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug. Dabei wären neben dem Aspekt des Erhalts sozialer Bindungen auch ausreichende Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten für alle weiblichen Häftlinge unter Einhaltung der budgetären Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

15.3 *Laut Stellungnahme des BMJ handle es sich nicht um einen Konflikt zwischen einem Zentralisierungs- und einem Dezentralisierungsansatz, sondern um unterschiedliche Vollzugsrahmenbedingungen, die sich aus den Unterschieden in der durchschnittlichen Vollzugsdauer zwischen landesgerichtlichen Gefangenenhäusern (U-Haft und Strafhäft bis maximal 18 Monate) und Strafvollzugsanstalten (zumeist mehrere Jahre) ergeben würden. Soweit möglich werde eine Strategie für den Frauenstrafvollzug versuchen, beide Konstellationen durch möglichst*

Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

optimale Zielvorgaben weiterzuentwickeln. Eine vollständige Konsistenz werde aber angesichts der zeitlichen Voraussetzungen niemals realisierbar sein.

- 15.4** Der RH wies darauf hin, dass es österreichweit für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug 16 Vollzugsanstalten gab, davon nur eine für Vollzugsdauern von über 18 Monaten. Die Trennlinie zwischen zentraler und dezentraler Ausrichtung erfolgte genau parallel zur Trennlinie zwischen langen und kurzen Haftdauern, was die Problemlage der unterschiedlichen Vollzugsrahmenbedingungen noch verschärfte. Eine Reduktion der Betrachtungsweise auf unterschiedliche Haftdauern, wie vom BMJ argumentiert, war daher nicht sachgerecht.

Nachvollziehbarkeit

- 16.1** Die Strafvollzugsgrundsätze des Europarates und die UN-Bangkok-Regeln enthielten Empfehlungen, die den besonderen Bedürfnissen weiblicher Gefangener Rechnung tragen sollten (TZ 2). Auf nationaler Ebene sah das StVG allgemein gehaltene Standards etwa zu Ausbildung und Beschäftigung von Häftlingen vor; für weibliche Häftlinge existierten Vorgaben zur von den männlichen Häftlingen getrennten Unterbringung und zu schwangeren Häftlingen (TZ 3). Konkretisierte Mindeststandards etwa zur Qualität der Betreuung, der Ausbildung oder Beschäftigung von weiblichen Häftlingen im Straf- und Maßnahmenvollzug gab es nicht.
- 16.2** Der RH kritisierte, dass es trotz internationaler Empfehlungen keine entsprechend konkretisierten Standards für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug in Österreich gab. Diese wären für die Auswahl der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 hilfreich und könnten ihre Nachvollziehbarkeit verbessern.

Er empfahl dem BMJ unter Verweis auf die internationalen Empfehlungen, auf Basis einer Strategie für den österreichischen Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug konkrete Standards u.a. hinsichtlich der Qualität der Betreuung, der Ausbildung und Beschäftigung weiblicher Häftlinge in Österreich zu entwickeln.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMJ habe es die Empfehlung des RH aufgenommen, Arbeiten zur Standard-Entwicklung seien schon in Angriff genommen worden. Anfang Mai 2015 habe zur Erarbeitung von Mindeststandards für den Frauenvollzug ein erster Workshop stattgefunden. Überdies habe das BMJ ein Projekt in Auftrag gegeben, um den Vollzug in der Justizanstalt Schwarza zu analysieren. Im Hinblick auf gendergerechte Ausbildungen und Betreuungen sollten neue Strukturen geschaffen und Umsetzungsstrategien entwickelt werden.*

Qualitätskriterien
Relevanz, Verständ-
lichkeit, Vergleich-
barkeit, Überprüfbar-
keit

17.1 Als Maßnahme zur Umsetzung des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 entschied sich das BMJ in den BFG 2013 bis 2015 für die „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen“. Ziel war es, bis zum Jahr 2016 in 15 von 16 landesgerichtlichen Gefangenenhäusern Haftplätze für Frauen in eigenen Abteilungen anzubieten. Die im Jahr 2012 eröffnete Frauenabteilung im landesgerichtlichen Gefangenenhaus Krems sah 25 Haftplätze für weibliche Häftlinge vor. Damit waren in 13 von 16 landesgerichtlichen Gefangenenhäusern Frauenabteilungen eingerichtet, in den Jahren 2014 und 2016 sollten in 14 von 16 bzw. 15 von 16 landesgerichtlichen Gefangenenhäusern Frauenabteilungen vorhanden sein. Laut Detailbudget 2013 waren für die landesgerichtlichen Gefangenenhäuser Korneuburg und Eisenstadt jeweils 15 Haftplätze vorgesehen. Die Anzahl von Haftplätzen für weibliche Häftlinge betrug im Jahr 2013 österreichweit 651 (inkl. Korneuburg).

Im Unterschied zum BFG 2013 enthielten die BFG 2014 und 2015 zum Wirkungsziel 5 als – allerdings nicht konkret dem Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 zugeordnete – Maßnahme „die bessere Qualifizierung der InsassInnen während der Haft“. Diese legte aufgrund der sprachlichen Formulierung Gleichstellungsrelevanz zwar nahe, das BMJ verwendete diese jedoch nicht im Sinne des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 zur Steuerung.

17.2 (1) Relevanz

Zur Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 hielt der RH fest, dass das BMJ für die im Jahr 2012 eröffnete Frauenabteilung im landesgerichtlichen Gefangenenhaus Krems 25 Plätze für weibliche Häftlinge vorsah und für die landesgerichtlichen Gefangenenhäuser Korneuburg und Eisenstadt jeweils 15 Haftplätze für weibliche Häftlinge plante. Vor dem Hintergrund der steigenden Zahl weiblicher Häftlinge (siehe dazu TZ 11) stellte der RH fest, dass das BMJ zusätzliche Haftplätze für diese geschaffen hatte. Angesichts von österreichweit 626 Haftplätzen für weibliche Häftlinge im Jahr 2013 erachtete der RH die Relevanz der Umsetzungsmaßnahme zum Gleichstellungsaspekt als nicht ausreichend gegeben, da sie weniger als 10 % der weiblichen Häftlinge zugute kam.

Der RH hielt kritisch fest, dass bereits im Jahr 2014 die Einrichtung von Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern fast zur Gänze umgesetzt war. Daher beurteilte er die Maßnahme als wenig ambitioniert und damit auch die Relevanz als gering.

Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Auch kritisierte der RH, dass die Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt mit der Schaffung von Frauenabteilungen zum Erhalt sozialer Bindungen lediglich einen eingeschränkten Aspekt der besonderen Lebenssituation weiblicher Häftlinge aufgriff. Sie war daher auch aus diesem Grund nur unzureichend relevant: Die Lebenssituation war über das Problem des Erhalts sozialer Bindungen hinaus durch einen niedrigen Ausbildungsgrad, Gewalterfahrungen vor der Haft und eine überdurchschnittlich hohe Drogen- und Medikamentenabhängigkeit gekennzeichnet (TZ 2, 10, 21). Mit der von ihm gewählten Maßnahme begegnete das BMJ der Problemvielfalt in der Lebenssituation weiblicher Häftlinge nicht angemessen.

Der RH beurteilte daher insgesamt die Relevanz der Maßnahme zur Umsetzung des Gleichstellungsaspekts als nur eingeschränkt gegeben. Er empfahl dem BMJ, zukünftig weitere Maßnahmen zu definieren, die einem möglichst hohen Anteil aller weiblichen Häftlinge österreichweit zugute kommen und die Problemvielfalt in der Lebenssituation weiblicher Häftlinge angemessen berücksichtigen.

(2) Verständlichkeit

Der RH beurteilte die Maßnahme „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen“ als klar formuliert und für die interessierte Öffentlichkeit leicht begreiflich. Das Qualitätskriterium der Verständlichkeit war erfüllt.

(3) Vergleichbarkeit

Der RH hielt fest, dass die Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt in den BFG 2013 bis 2015 gleich geblieben war. Somit war es möglich, die erzielten Fortschritte zu messen. Das Qualitätskriterium der Vergleichbarkeit war daher erfüllt.

(4) Überprüfbarkeit

Der RH hielt fest, dass sich mit dem definierten Indikator Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern die tatsächliche Umsetzung der Maßnahme objektiv ex post feststellen ließ. Das Qualitätskriterium der Überprüfbarkeit der Maßnahme war daher erfüllt.

17.3 *Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung des RH in Evidenz zu halten.*

Indikatoren im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Qualitätskriterium
Relevanz

18.1 (1) Bei der Beurteilung, inwieweit die Indikatoren die Qualitätskriterien erfüllten, widmete der RH den Kriterien Relevanz und inhaltliche Konsistenz wegen der umfangreicheren Inhalte eigene Abschnitte (TZ 18 bzw. TZ 19 und 20) und stellte sie an den Beginn der Beurteilung. Die Kriterien Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit fasste er zu einer TZ (TZ 21) zusammen.

(2) Das BMJ definierte im Abschnitt „Wie sieht (der) Erfolg aus?“ in den BFG 2013 bis 2015 (TZ 4) als einzigen Indikator zur Messung der Wirkungen des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 die „Anzahl der Abteilungen für weibliche Insassen in Hafteinrichtungen der mit Strafsachen befassten Landesgerichte“. Für die beiden zusätzlichen Elemente der Maßnahme – die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen – waren keine Indikatoren und Zielgrößen festgelegt. Ein expliziter Indikator zur Beurteilung der Frage, inwieweit die im Wirkungsziel angesprochene Reintegration und Rückfallprävention weiblicher Häftlinge sowie deren Lebenssituation besonders berücksichtigt worden war, lag nicht vor.

18.2 Der RH kritisierte, dass das BMJ lediglich die Anzahl der Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern als Indikator für den Erfüllungsgrad des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 festgelegt hatte. Zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen waren keine Indikatoren und damit auch keine Zielgrößen vorgesehen. Damit hatte das BMJ nur für eines von drei Teilelementen der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt einen Indikator definiert.

Zum festgelegten Indikator hielt der RH kritisch fest, dass durch die Einrichtung von Frauenabteilungen per se noch nicht die Lebenssituation weiblicher Häftlinge ausreichend berücksichtigt wurde. Die „Anzahl der Abteilungen“ war kein geeigneter Indikator, die Erfüllung des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 zu messen, sondern lediglich ein Meilenstein, der ein Zwischen- bzw. Endergebnis auf Maßnahmenebene misst. Der RH stellte weiters kritisch fest, dass das BMJ zusätzliche Indikatoren, die wesentliche Aspekte der Problemvielfalt in der Lebenssituation weiblicher Häftlinge adressieren hätten können (TZ 2, 10), nicht zur Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts vorsah.

Der RH beurteilte daher den vom BMJ festgelegten Indikator (Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge) für die Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 als nicht

Indikatoren im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

ausreichend relevant. Der Indikator war für die Beurteilung, inwieweit die Lebenssituation weiblicher Häftlinge besonders berücksichtigt war, nicht geeignet.

Qualitätskriterium
inhaltliche Konsistenz

19.1 (1) Neben dem Indikator Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern sah das BMJ zum Wirkungsziel 5 und dessen weiterem Teilaspekt einer „effektiven Durchsetzung von Entscheidungen durch strafgerichtlichen Vollzug unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention für Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug“ weitere Indikatoren vor, diese allerdings ohne expliziten Bezug zum Gleichstellungsziel:

- für die Erfolgsmessung der Maßnahme „Ausbau des Arbeitswesens im Strafvollzug durch verstärkte Orientierung der Arbeitsleistungen an den Bedürfnissen möglicher LeistungsabnehmerInnen“ den Indikator „Beschäftigungsquote bei den Straf- und Untersuchungshäftlingen“;
- für die Erfolgsmessung der Maßnahme „bessere Qualifizierung der InsassInnen während der Haft“ den Indikator „Anzahl der zertifizierten Ausbildungskurse für Insassen“.

(2) Die Zielgruppen der Maßnahmen, die Indikatoren und welche Erfolgsmessungen die BFG 2013 bis 2015 vorsahen, zeigt folgende Tabelle:

Tabelle 10: Maßnahmen, Zielgruppe und Indikator zum Wirkungsziel 5 in den BFG 2013 bis 2015			
Maßnahmen	Zielgruppe	vorgesehener Indikator	(geschlechterspezifische) Erfolgsmessung vorgesehen
Schaffung von Haftplätzen für Frauen	weibliche Häftlinge	Anzahl der Frauenabteilungen	ja
Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	weibliche Häftlinge	–	nein
Schaffung von Mutter-Kind-Haftplätzen	weibliche Häftlinge	–	nein
Ausbau des Arbeitswesens im Strafvollzug durch verstärkte Orientierung der Arbeitsleistungen an den Bedürfnissen möglicher LeistungsabnehmerInnen	weibliche und männliche Häftlinge	Beschäftigungsquote	nein
bessere Qualifizierung der InsassInnen während der Haft	weibliche und männliche Häftlinge	Anzahl der zertifizierten Ausbildungskurse	nein

Quelle: RH

Gesonderte Zielgrößen für weibliche Häftlinge fehlten sowohl bei der Beschäftigungsquote als auch bei der Anzahl der zertifizierten Ausbildungskurse.

- 19.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMJ die Indikatoren „Beschäftigungsquote“ und „Anzahl zertifizierter Ausbildungskurse“ nicht mit geschlechterspezifischen Zielgrößen ausgestattet hatte. Zudem war für den RH nicht nachvollziehbar, warum das BMJ diese geschlechterspezifisch auszuweisenden Indikatoren nicht auch zur Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 herangezogen hatte.

Damit war der logische Zusammenhang zwischen dem Gleichstellungsaspekt, den alle weiblichen Häftlinge betreffenden Maßnahmen und den Indikatoren nicht gegeben. Der RH beurteilte daher das Kriterium der inhaltlichen Konsistenz bei den Indikatoren als nicht ausreichend erfüllt und empfahl dem BMJ, bei Indikatoren und Zielgrößen zu Beschäftigungsquote und Anzahl der angebotenen zertifizierten Ausbildungen jeweils zwischen weiblichen und männlichen Häftlingen zu unterscheiden und diese Indikatoren zur Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts zu nutzen.

- 19.3** *Das BMJ sagte die Umsetzung der Empfehlung im Rahmen der Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung zu. Die entsprechenden Daten seien in der IVV erfasst. Durch die Erhebung der absolvierten Ausbildungsmodule in den einzelnen Justizanstalten nach Geschlechtern könnten gezielter Maßnahmen gesetzt werden. Auch die Beschäftigungsquote sei getrennt nach Geschlechtern verfügbar.*

- 20.1** Der vom BMJ verwendete Indikator zur Beschäftigungssituation in der Haft war die sogenannte „Beschäftigungsquote“. Sie wurde berechnet, indem die Summe aller während der Haft geleisteten Arbeitsstunden durch die Summe aller Hafttage dividiert wurde. Die regelmäßig arbeitsfreien Tage flossen in die Berechnung ebenso ein wie die Hafttage jener Häftlinge, die keiner Arbeit in der Haft nachgingen. Eine Aufstellung über die Anzahl der beschäftigten und nicht beschäftigten Häftlinge konnte das BMJ nicht zur Verfügung stellen.

- 20.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMJ beim Indikator „Beschäftigungsquote“ die Hafttage der nicht beschäftigten Häftlinge ebenso in die Berechnung einbezog wie die regelmäßig arbeitsfreien Tage. Damit bot der Indikator keine ausreichende Transparenz über die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden pro arbeitendem Häftling und tatsächlichem

Indikatoren im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Arbeitstag und beeinträchtigte dadurch die inhaltliche Konsistenz des Indikators.

Der RH empfahl dem BMJ, den Indikator „Beschäftigungsquote“ z.B. durch zusätzliche Erhebung des Anteils der nicht beschäftigten weiblichen und männlichen Häftlinge weiterzuentwickeln, um seine Aussagekraft zu erhöhen.

20.3 *Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, die Umsetzung der Empfehlung zu prüfen.*

Qualitätskriterien
Verständlichkeit,
Nachvollziehbarkeit,
Vergleichbarkeit und
Überprüfbarkeit

21.1 (1) Der Abschnitt „Wie wird dieses Wirkungsziel verfolgt?“ in den BFG 2014 und 2015 (TZ 4) beschrieb den Indikator zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 mit den Worten „Anzahl der Abteilungen für weibliche Insassen in Hafteinrichtungen der mit Strafsachen befassten Landesgerichte“. Die Gleichstellungsmaßnahme war davon leicht abweichend formuliert als „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern“.

(2) Die Lebenssituation weiblicher Häftlinge war durch eine Problemvielfalt – etwa einen niedrigen Ausbildungsgrad, Gewalterfahrungen vor der Haft und eine überdurchschnittliche Drogen- und Medikamentenabhängigkeit – gekennzeichnet. Evidenzen dazu waren vorhanden.

Das BMJ beschränkte sich für die Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 auf nur einen Indikator.

(3) Der vom BMJ zur Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts festgelegte Indikator war in den BFG 2013 bis 2015 unverändert.

Es fehlten jedoch wie folgt Ziel- und Istwerte in den BFG 2013 bis 2015:

Tabelle 11: Istzustand und Zielwerte des Indikators in den BFG 2013 bis 2015							
Anzahl der Abteilungen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern	Istzustand 2011	Istzustand 2012	Istzustand 2013	Zielzustand 2013	Zielzustand 2014	Zielzustand 2015	Zielzustand 2016
BFG 2013	12 von 16	fehlt		14 von 16			
BFG 2014	12 von 16	fehlt	fehlt		14 von 16		15 von 16
BFG 2015	fehlt	Zahl n.v.	fehlt		14 von 16	14 von 16	15 von 16

Quellen: BFG 2013 bis 2015

Aus Tabelle 11 ist erkennbar, dass insbesondere die Istzustände ab dem Jahr 2012 fehlten.

21.2 (1) Verständlichkeit

Der RH hielt fest, dass bei der Angabe, wo Haftplätze für Frauen geschaffen werden sollten, der Indikator eine von der Maßnahme abweichende Formulierung aufwies. Dies beeinträchtigte die Verständlichkeit.

Der RH beurteilte die Formulierung „... in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern“ als besser verständlich im Vergleich zur Formulierung „... in Hafteinrichtungen der mit Strafsachen befassten Landesgerichte“ und empfahl dem BMJ, durchgängig einheitliche, kurze und somit verständliche Formulierungen zu wählen.

(2) Nachvollziehbarkeit

Der RH hielt kritisch fest, dass die Beschränkung auf nur einen Indikator (Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern) angesichts der Problemvielfalt in der Lebenssituation weiblicher Häftlinge – sowohl in internationalen Empfehlungen adressiert als auch aufgrund von Evidenzen auf nationaler Ebene verifiziert (TZ 2, 7, 8, 26) – nicht nachvollziehbar war.

(3) Vergleichbarkeit

Der RH hielt fest, dass sich der vom BMJ zur Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 festgelegte Indikator in den BFG 2013 bis 2015 nicht verändert hatte. Der Indikator erfüllte daher das Kriterium der Vergleichbarkeit, da es grundsätzlich möglich war, die erzielten Fortschritte zu messen.

Der RH kritisierte jedoch, dass die Ziel- und Istwerte der Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern in den BFG 2013 bis 2015 teilweise fehlten und damit die Fortschritte bei der Zielerreichung nicht konkret erkennbar waren. So ging aus den Dokumenten nicht hervor, ob die für das Jahr 2013 angestrebten 14 von 16 Abteilungen für den Frauenvollzug in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern tatsächlich im Jahr 2013 eingerichtet waren.

Der RH empfahl dem BMJ, die in den BFG 2014 und 2015 fehlenden Angaben zu Ist- und Zielwerten zukünftig so zu ergänzen bzw. zu korrigieren, dass Fortschritte eindeutig erkennbar sind.

(4) Überprüfbarkeit

Der RH erachtete das Kriterium der Überprüfbarkeit des Indikators als erfüllt, da der Indikator „Anzahl der Abteilungen“ messbar und eine tatsächliche Umsetzung ex post objektiv feststellbar war.

21.3 *(1) Das BMJ sagte die Umsetzung der Empfehlungen im Rahmen der Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung zu. Damit soll auch auf Maßnahmenebene eine durchgängig einheitliche, kurze und verständliche Formulierung sichergestellt werden.*

(2) Das BMJ wies weiters darauf hin, dass die Ist- und Zielwerte mittlerweile vollständig seien.

Internes Wirkungscontrolling

22.1 (1) Ein Wirkungscontrolling setzt geeignete Ziele und Indikatoren voraus, um in periodischen Abständen den Grad der Zielerfüllung messen und die Maßnahmen in Richtung des angestrebten Ziels steuern zu können.

(2) Zur Messung, inwieweit die Lebenssituation weiblicher Häftlinge durch die vom BMJ definierten Maßnahmen berücksichtigt und damit der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 erfüllt wurde, war einzig der Indikator „Anzahl der Abteilungen für weibliche Insassen in Haftenrichtungen der mit Strafsachen befassten Landesgerichte“ vorgesehen.

(3) Im Bereich des BMJ war ein halbjährliches Monitoring der Indikatoren und des Grades ihrer Erreichung institutionalisiert.

22.2 Der RH hielt fest, dass das BMJ ein Wirkungscontrolling eingeführt hatte. Da das BMJ jedoch nur einen Indikator für die Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 vorgesehen, mögliche andere Indikatoren (Anzahl zertifizierter Ausbildungskurse und Beschäftigungsquote) nicht genutzt und damit die Lebenssituation weiblicher Häftlinge nicht ausreichend durch Indikatoren adressiert hatte, blieb das Wirkungscontrolling in seiner Steuerungswirkung begrenzt.

Er empfahl dem BMJ, zumindest die geschlechterspezifischen Aspekte der Maßnahmen zu Ausbildung und Beschäftigung beim internen Wirkungscontrolling zu berücksichtigen, entsprechende Zielgrößen und Indikatoren auch für weibliche Häftlinge zu entwickeln und ein entsprechendes Wirkungscontrolling für den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 zu implementieren.

**Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen
und Indikatoren im BMJ**

22.3 *Das BMJ sagte die Umsetzung der Empfehlung im Rahmen der Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung zu. Die entsprechenden Daten seien in der IVV erfasst. Durch die Erhebung der absolvierten Ausbildungsmodule in den einzelnen Justizanstalten nach Geschlechtern könnten gezielter Maßnahmen gesetzt werden. Auch die Beschäftigungsquote sei getrennt nach Geschlechtern verfügbar.*

Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

Vergütung

23.1 (1) Die Höhe der (Arbeits)Vergütung für Häftlinge orientierte sich am Kollektivvertrag der Metallarbeiter. Nach Art der Tätigkeit waren fünf Vergütungsstufen vorgesehen, die von leichten Hilfsarbeiten bis zu den Arbeiten eines Vorarbeiters reichten. Die Vergütung für leichte Hilfsarbeiten betrug im Jahr 2013 5,34 EUR pro Stunde und für Arbeiten eines Vorarbeiters 8,02 EUR pro Stunde. Davon wurden ein Arbeitslosenversicherungsbeitrag sowie 75 % als Beitrag zu den Vollzugskosten einbehalten. Strafgefangene, die in Ausbildung waren, erhielten 8 % der niedrigsten Arbeitsvergütung als Hausgeld.²⁸

(2) Die 27 Justizanstalten in Österreich boten Arbeitsmöglichkeiten in 357 hauseigenen Betrieben (wie z.B. Küchen, diversen Hauswerkstätten) und Unternehmerbetrieben²⁹ an.³⁰ Innerhalb der Frauenstrafanstalt Schwarzau mit einer Belagskapazität von 196 Haftplätzen standen Arbeitsmöglichkeiten in elf Betrieben zur Verfügung, in der größtmäßig mit Schwarzau am ehesten vergleichbaren Männerstrafanstalt Suben (Belagskapazität 248 Haftplätze) 18 Betriebe und im größten landesgerichtlichen Gefangenenhaus Wien–Josefstadt (Belagskapazität 1.057 Haftplätze) 20 Betriebe.

(3) Die Verteilung der Vergütungen pro Hafttag auf die einzelnen Vergütungsstufen, getrennt nach Frauen und Männern, stellte sich für das Jahr 2013 wie folgt dar:

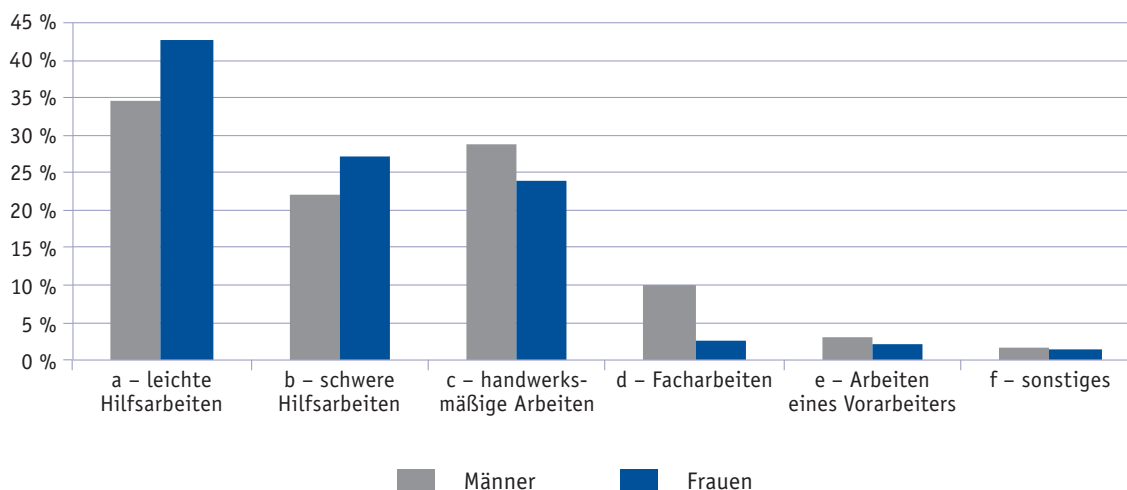
²⁸ Dies war die „sonstige Vergütungsstufe“.

²⁹ Unternehmerbetriebe innerhalb von Justizanstalten lieferten einfache Arbeiten (z.B. verpacken, kuvertieren) an externe Wirtschaftsbetriebe.

³⁰ Die Zahlen betrafen den Juli 2014.

Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

Abbildung 3: Verteilung von Frauen und Männern auf die einzelnen Vergütungsstufen in %
(im Jahr 2013)



Quelle: BMJ

Aus Abbildung 3 ist erkennbar, dass rd. 70 % der Frauen und rd. 57 % der Männer in den beiden niedrigsten Vergütungsstufen (leichte und schwere Hilfsarbeiten) sowie rd. 5 % der Frauen und rd. 13 % der Männer in den beiden höchsten Vergütungsstufen (Facharbeiten und Arbeiten eines Vorarbeiters) entlohnt wurden.

(4) Das im Regierungsprogramm 2008–2013 und im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018 formulierte Ziel, einen nationalen Aktionsplan für Gleichstellung zu erarbeiten (2008) bzw. fortzuführen (2013) (siehe auch TZ 12), sollte die Erwerbsbeteiligung und die Einkommensentwicklung von Frauen (Einkommensschere) verbessern und damit Einkommensunterschiede verringern.

(5) Das BMI legte dem Parlament jährlich den Sicherheitsbericht vor. Darin enthalten war auch der Bericht des BMJ aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs. Dieser wies im Jahr 2012 für weibliche Häftlinge ein Entgelt von 3,67 EUR pro Hafttag, für männliche Häftlinge ein Entgelt von 5,75 EUR pro Hafttag aus³¹. Aufgrund einer geänderten Berechnungsmethode³² glichen sich im Bericht des Jahres 2013 die Vergütungen von Frauen und Männern weitgehend an

³¹ Das ist die durchschnittliche Vergütung eines im Jahr 2012 entlassenen weiblichen oder männlichen Häftlings, nach Abzug der Vollzugskosten- und Versicherungsbeiträge.

³² Im Jahr 2012 wurden Vergütungen im Rahmen der Untersuchungshaft zu den Vergütungen im Rahmen einer Strafhaft addiert, dann jedoch nur durch die Zahl der Strafhafttage dividiert. Ab dem Jahr 2013 wurden nur die Vergütungen von bis zu 30 Untersuchungshafttagen zu den Vergütungen der Strafhaft dazugerechnet und dann wieder nur durch die Strafhafttage dividiert.

(Frauen: 4,19 EUR, Männer: 4,26 EUR)³³. Einen Hinweis auf die geänderte Berechnungsmethode sowie eine Begründung für die Änderung enthielt der Bericht nicht.

- 23.2** Der RH stellte eine widersprüchliche Datenlage zu den Einkommensunterschieden zwischen weiblichen und männlichen Häftlingen fest: Einerseits deuteten die hohen weiblichen Anteile in den beiden niedrigsten Vergütungsstufen (rd. 43 % bzw. rd. 27 %) und die durchwegs geringere Beschäftigungsdauer von weiblichen Häftlingen pro Tag (TZ 14) auf einen niedrigeren Verdienst pro Hafttag bei Frauen hin. Andererseits war im Bericht aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs 2013 dieser Einkommensunterschied stark reduziert.

Die Reduktion des Einkommensunterschieds im Bericht aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs 2013 war auf die geänderte Berechnungsmethode zurückzuführen. Der RH kritisierte, dass dieser Bericht weder auf die Änderung der Berechnungsmethode gegenüber dem Jahr 2012 hinwies noch die Änderung begründete. Damit war die Änderung der Berechnungsmethode der Vergütung pro Hafttag weder im Bericht transparent, noch war für den RH nachvollziehbar, warum sie erfolgte.

Der RH empfahl dem BMJ, die Einkommenssituation von weiblichen und männlichen Häftlingen mittels steuerungsrelevanter Daten nachvollziehbar darzustellen, um damit eine geeignete Basis für Maßnahmen im Sinne des im Regierungsprogramm 2008–2013 und im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018 enthaltenen Ziels einer Verringerung der Einkommensunterschiede zu schaffen.

Weiters empfahl der RH dem BMJ, im Bericht aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs bei der Vergütung pro Hafttag die Berechnungsmethode jeweils zu erläutern bzw. gegebenenfalls auf eine Änderung der Berechnungsmethode hinzuweisen.

- 23.3** (1) Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Datenlage zu Beschäftigung und Einkommen unter Einbeziehung der BRZ GmbH evaluieren werde.

(2) Die Empfehlung zur Erläuterung der Berechnungsmethode bei der Vergütung pro Hafttag im Bericht über den Straf- und Maßnahmenvollzug werde das BMJ für das Jahr 2014 berücksichtigen.

³³ Ausgewertet wurden die Tagesvergütungen jener weiblichen und männlichen Häftlinge, die im Jahr 2013 entlassen wurden.

Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

Ausbildung des Personals im Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

24.1 (1) Im Bereich des Exekutivdienstes (Justizwache) betrug der Frauenanteil zum Stichtag 1. Juli 2014 13,1 %, in höheren Funktionen betrug er 27,03 %.

(2) Die Strafvollzugsgrundsätze des Europarates und die UN-Bangkok-Regeln empfahlen für die spezialisierte Tätigkeit des Frauenstrafvollzugs eine besondere Ausbildung (TZ 2).

Die Strafvollzugsakademie bot zuletzt in den Jahren 2010 und 2011 ein Qualifizierungsmodul „Strafvollzug an weiblichen Insassen“ in zwei Teilen zu je drei Tagen an. Zielgruppe waren sowohl Exekutivbedienstete als auch das soziale, psychologische und sonstige Betreuungspersonal. Ziele der Seminare waren u.a.

- ein Austausch über wesentliche Aspekte des interkulturellen Zusammenlebens,
- die Auseinandersetzung mit den speziellen Bedürfnissen von weiblichen Häftlingen im gesundheitlichen und hygienischen Bereich,
- die Information über ausgewählte frauenspezifische Krankheitsbilder,
- das Erkennen der Bedeutung von Traumata.

Methodisch waren neben dem Fachinput auch die Arbeit in Kleingruppen, Erfahrungsaustausch und Diskussion vorgesehen.

Im Jahr 2012 folgte für die Absolventen ein Follow-up. Seither kam die Veranstaltung – laut BMJ mangels Interesses – nicht mehr zustande.

(3) Die Justizwachegrundausbildung für das mittlere Management der Exekutivbediensteten (E2a-Bedienstete) behandelte Besonderheiten des Frauenstrafvollzugs und Gender Mainstreaming-Inhalte.

(4) Der Besuch von Fortbildungsveranstaltungen erfolgte in der Regel auf freiwilliger Basis. Schulungsveranstaltungen zu bestimmten Themen – wie etwa im Jugendvollzug – waren laut BMJ verpflichtend. Eine Vorgabe zu verpflichtenden Schulungen für den Bereich „Frauenstrafvollzug“ durch die Zentralstelle des BMJ existierte nicht.

24.2 (1) Der RH anerkannte, dass die Grundausbildung der Exekutivbediensteten (Justizwache) Besonderheiten des Frauenstrafvollzugs und Gender Mainstreaming-Inhalte behandelte. Er hielt aber fest, dass diese Seminarteile in der Grundausbildung auf die Gruppe der Exekutivbe-

diensteten beschränkt waren. Sonstiges Betreuungspersonal war von dieser Ausbildung nicht erfasst.

(2) Der RH stellte weiters fest, dass das von der Strafvollzugsakademie für alle Bediensteten im Frauenstrafvollzug entwickelte, insgesamt sechstägige Seminar samt Follow-up hinsichtlich einer besonderen Ausbildung für Bedienstete im Frauenstrafvollzug den Empfehlungen der Strafvollzugsgrundsätze des Europarates und der UN-Bangkok-Regeln entsprach. Der RH kritisierte jedoch, dass dieses Seminar seit dem Jahr 2013 bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht mehr stattgefunden hatte.

Der RH empfahl dem BMJ, darauf hinzuwirken, dass alle Bediensteten im Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug verpflichtend am Qualifizierungsmodul „Strafvollzug an weiblichen Insassen“ teilnehmen.

24.3 *Das BMJ hielt in seiner Stellungnahme fest, die Empfehlung des RH in Evidenz zu halten.*

Maßnahmenvollzug
für Frauen

25.1 (1) Beim Maßnahmenvollzug wird unterschieden zwischen der Unterbringung in einer Anstalt für geistig abnorme Rechtsbrecher (§ 21 Abs. 1 oder 2 StGB), für entwöhnungsbedürftige Rechtsbrecher (§ 22 StGB) oder für gefährliche Rückfallstäter (§ 23 StGB).

(2) Der Anteil der Frauen im Maßnahmenvollzug stieg von 6 % im Jahr 2011 auf 7 % in den Jahren 2012 und 2013. Im Jahr 2014 betrug dieser Wert 7,3 %.

(3) Die Betreuungsmöglichkeiten und Kosten für Frauen und Männer im Maßnahmenvollzug stellten sich für das Jahr 2014 wie folgt dar:

Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

a) Im Maßnahmenvollzug für zurechnungsunfähige Häftlinge gemäß § 21 Abs. 1 StGB:

Tabelle 12: Frauen und Männer im Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 1 StGB, Anzahl der Plätze und Kosten (im Jahr 2014)			
	Justizanstalt	Anzahl der verfügbaren Plätze	Kosten/Tag in EUR
Frauen	nur in öffentlichen psychiatrischen Krankenanstalten	öffentliche psychiatrische Krankenanstalten sind gemäß § 167a StVG zur Aufnahme verpflichtet	unterschiedlich; z.B. Landes- klinikum Mauer 374 Rankweil/Vorarlberg 401 LKH Graz 363 Hall/Tirol 464
Männer	– Göllersdorf – Forensisches Zentrum Asten (Außenstelle des landesgerichtlichen Gefangenenhauses Linz)	137 91 (ab 2015: 154)	180 175

Quelle: BMJ

Im Maßnahmenvollzug für zurechnungsunfähige Häftlinge standen für Männer im Jahr 2014 228 Plätze (ab dem Jahr 2015: 291 Plätze) zur Verfügung. Die Kosten für die externe Betreuung zurechnungsunfähiger weiblicher Häftlinge waren etwa im Landesklinikum Mauer und im LKH Graz rund doppelt so hoch, in Hall/Tirol fast dreimal so hoch wie die Kosten für die justizinterne Betreuung der männlichen Häftlinge.

b) Im Maßnahmenvollzug für zurechnungsfähige Häftlinge gemäß § 21 Abs. 2 StGB:

Tabelle 13: Frauen und Männer im Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 2 StGB, Anzahl der Plätze und Kosten (im Jahr 2014)			
	Justizanstalt	Anzahl der verfügbaren Plätze	Kosten/Tag in EUR
Frauen	Schwarzau	9	n.v.
Männer	– Wien Mittersteig – Garsten – Graz-Karlau – Stein	140 54 82 106	152 eine exakte Kostenabgrenzung innerhalb der Justizanstalt war wegen gemischter Nutzung vieler Ressourcen nicht möglich

Quelle: BMJ

Im Maßnahmenvollzug für zurechnungsfähige Häftlinge standen im Jahr 2014 für Männer insgesamt 382 Plätze in vier Justizanstalten und für Frauen neun Plätze in einer Justizanstalt zur Verfügung.

25.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Kosten für eine externe Betreuung zurechnungsunfähiger weiblicher Häftlinge etwa im Landesklinikum Mauer und im LKH Graz rund doppelt so hoch, in Hall/Tirol fast

dreimal so hoch waren wie die Kosten für die justizinterne Unterbringung zurechnungsunfähiger männlicher Häftlinge.

Er empfahl dem BMJ, die Möglichkeit zu prüfen, aus Kostengründen auch für zurechnungsunfähige weibliche Häftlinge justizintern Betreuungsplätze einzurichten.

(2) Weiters kritisierte der RH, dass für zurechnungsfähige weibliche Häftlinge lediglich in einer Justizanstalt neun Plätze mit psychiatrischer Betreuung zur Verfügung standen, während das Angebot für zurechnungsfähige männliche Häftlinge an vier verschiedenen Standorten insgesamt 382 Plätze umfasste. Insgesamt standen für zurechnungsunfähige und zurechnungsfähige männliche Häftlinge justizintern 610 Plätze mit psychiatrischer Betreuung zur Verfügung, für weibliche Häftlinge neun Plätze. Damit betrug – bei einem Frauenanteil im Maßnahmenvollzug von 7,3 % im Jahr 2014 – das justizinterne Angebot an Plätzen mit psychiatrischer Betreuung für Frauen lediglich 1,5 % des Gesamtangebots.

Der RH empfahl dem BMJ, bei der Weiterentwicklung der Maßnahmen zur Umsetzung des Gleichstellungsziels diesen Aspekt entsprechend zu berücksichtigen.

25.3 *Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass weibliche zurechnungsunfähige Häftlinge nicht im gleichen Ausmaß wie männliche zurechnungsunfähige Häftlinge vom Trend steigenden Entlassungen im Vergleich zu Einweisungen profitieren konnten. Die aktuellen Entwicklungen und Kostengründe würden Anlass zu Überlegungen geben, auch für zurechnungsunfähige weibliche Häftlinge justizielle Behandlungsangebote vorzusehen.*

Vorerst sei jedoch der Ausgang der Verhandlungen zur Übertragung der Agenden nach § 21 Abs. 1 StGB auf das BMG bzw. die Bundesländer abzuwarten. Verblieben die Aufgaben beim BMJ, könne ein justizielles Behandlungsangebot seriös geprüft und beurteilt werden.

Weiters teilte das BMJ mit, dass es aufgrund der aktuellen Entwicklungen ein eigenes Kapitel im Monitoring für Frauen im Maßnahmenvollzug eingerichtet habe.

Spezifische Rehabilitationsbedürfnisse zurechnungsunfähiger weiblicher Häftlinge würden in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Mit 1. Jänner 2015 sei erstmals mit einer sozialtherapeutischen Wohngemeinschaft, die ausschließlich Frauen betreue, eine Rahmenvereinbarung

nach § 179a StVG für die forensische Nachbetreuung abgeschlossen worden.

25.4 Der RH betonte, dass – im Falle eines Verbleibs der Betreuung zurechnungsunfähiger Häftlinge beim BMJ – aus Kostengründen jedenfalls ein justizinternes Betreuungsangebot auch für zurechnungsunfähige weibliche Häftlinge geprüft werden sollte.

Resümee: Strategie und Steuerung

26.1 (1) Eine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug in Österreich gab es zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht (TZ 12). Die im Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 angesprochene Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug war nicht anhand konkreter Daten analysiert (TZ 7).

(2) Folgende Tabelle zeigt jene Datenkategorien, zu denen das BMJ im Jahr 2013 über geschlechterspezifische Daten verfügte:

Tabelle 14: Datenkategorien mit geschlechterspezifischen Daten im Strafvollzug

Bereiche	Datenkategorien
Kriminalität von Frauen	<ul style="list-style-type: none"> - Zahl der Verurteilungen - Verurteilung nach Deliktgruppen - Verurteilung nach Sanktionen (Freiheitsstrafe, Geldstrafe)
Freiheitsstrafen und Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - Anzahl der Häftlinge <ul style="list-style-type: none"> • allgemein • nach Altersgruppen (z.B. Jugendliche, Erwachsene) • nach Arten der Haft (z.B. Strafhaft, Untersuchungshaft) - Anzahl der Einweisungen <ul style="list-style-type: none"> • allgemein • von zurechnungsunfähigen und • zurechnungsfähigen Tätern - Wiederkehrer-Rate (Rückfallquote) - Entwicklung der jährlichen Zugänge seit 2001 <ul style="list-style-type: none"> • allgemein • nach Altersgruppen - Arten des Vollzugs (z.B. Normalvollzug, gelockerter Vollzug) - Anzahl der Ausgänge - Anzahl der Freigänge - durchschnittliche Haftdauer bei Entlassung - Strafdauerklassen zum Stichtag 1. September - Arten der Entlassung (z.B. bedingt, Strafende)
Arbeit und Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> - Beschäftigungsquote getrennt nach Justizanstalt - Vergütung <ul style="list-style-type: none"> • Zuordnung zu Vergütungsstufen • Vergütung pro Häftling und Tag
persönliches Umfeld, Bildung, soziale Stellung	<ul style="list-style-type: none"> - Familienstand - Wohnsituation - höchste abgeschlossene Schulbildung - Einkommen vor der Haft

Quelle: BMJ

Zur Anzahl teilnehmender Häftlinge an Ausbildungsangeboten im Straf- und Maßnahmenvollzug lagen keine geschlechterspezifischen Daten vor. Zudem wiesen Daten teilweise Qualitätsmängel auf:

- So hatte der Indikator „Beschäftigungsquote“ eine nur eingeschränkte Aussagekraft (TZ 20);
- die Daten im Sozialarbeitermodul wiesen hohe Datenfehlbestände auf (TZ 7);
- die Berechnungsmethode zur Kennzahl Verdienst eines Häftlings pro Tag hatte das BMJ geändert ohne Ersichtlichmachung der Gründe für die Änderung (TZ 23).

Nur fünf von den 25 Datenkategorien mit geschlechterspezifischen Daten (siehe Tabelle 14) waren in dem – als Teil des Sicherheitsberichts veröffentlichten – Bericht 2013 aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs 2013 mit den Werten für die weiblichen Häftlinge abgebildet (darunter die Anzahl der Häftlinge und die Vergütung). Insbesondere in der für die Lebenssituation weiblicher Häftlinge bedeutsamen Beschreibung der Gefangenenpopulation nach Sozial- und Gesundheitsmerkmalen enthielt der Bericht keine nach weiblichen und männlichen Häftlingen getrennt aufbereiteten (genderdisaggregierten) Daten.

(3) Der Gleichstellungsaspekt war in das Wirkungsziel 5 des BMJ integriert. Dieses Wirkungsziel strebte eine effektive Durchsetzung von zivil- und strafgerichtlichen Entscheidungen an. Für den Strafvollzug sollten Reintegration und Rückfallprävention für weibliche und männliche Häftlinge besonders berücksichtigt werden. Eine geschlechterspezifische Differenzierung erfolgte nicht. Ergänzend wurde für weibliche Häftlinge die besondere Berücksichtigung ihrer Lebenssituation im Straf- und Maßnahmenvollzug angestrebt.

Im Abschnitt „Wie wird dieses Wirkungsziel verfolgt?“ bezog sich nur eine von vier Maßnahmen auf den Gleichstellungsaspekt des Wirkungsziels 5 (zur mehrgliedrig verschachtelten Formulierung des Wirkungsziels 5 des BMJ siehe TZ 13); von den fünf Indikatoren ebenfalls nur einer.

- 26.2** (1) Der RH stellte fest, dass das BMJ mit 25 Datenkategorien zwar über eine Vielzahl geschlechterspezifischer Daten verfügte. Aufgrund der Qualitätsmängel dieser Daten (TZ 7) und der fehlenden Strategie (TZ 12) konnten diese jedoch nicht zielgerichtet als Indikatoren zur Wirkungs(Erfolgs)messung ausgewählt, erhoben und damit zur effektiven Steuerung eingesetzt werden. Damit war für das BMJ nicht klar,
- welche Daten für den Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge steuerungsrelevant waren,
 - ob diese Daten entsprechend erhoben wurden,
 - welche Daten, die steuerungsrelevant sein könnten, noch nicht erhoben wurden und
 - welche erhobenen Daten wegen fehlender Steuerungsrelevanz verzichtbar waren.

Der RH empfahl daher dem BMJ, nach Erarbeitung einer Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug die vorhandenen geschlechterspezifischen Daten auf ihre Steuerungsrelevanz zu überprüfen. Insbesondere wäre zu entscheiden, welche Daten zusätzlich erhoben werden müssten bzw. auf welche bisher erhobenen Daten verzichtet werden könnte.

(2) Der RH kritisierte, dass nur fünf von den 25 Datenkategorien mit geschlechterspezifischen Daten (siehe Tabelle 14) in dem – als Teil des Sicherheitsberichts veröffentlichten – Bericht aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs 2013 mit den Werten für die weiblichen Häftlinge abgebildet waren (darunter die Anzahl der Häftlinge und die Vergütung). Insbesondere in der für die Lebenssituation weiblicher Häftlinge bedeutsamen Beschreibung der Gefangenenpopulation nach Sozial- und Gesundheitsmerkmalen enthielt der Bericht keine nach weiblichen und männlichen Häftlingen getrennt aufbereiteten Daten. Damit kam das BMJ auch der entsprechenden Empfehlung der UN-Bangkok-Regeln nicht nach³⁴ (siehe TZ 2).

Der RH empfahl daher dem BMJ, im – jährlich als Teil des Sicherheitsberichts veröffentlichten – Bericht aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs die Daten genderdisaggregiert auszuweisen.

(3) Der RH hielt insgesamt kritisch fest, dass aufgrund der fehlenden Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug ein erhebliches Steuerungsproblem für diesen Bereich bestand. Die Lebenssituation von weiblichen Häftlingen war in den BFG 2013 bis 2015 weder im Abschnitt „Warum dieses Wirkungsziel?“ noch aufgrund von Ist- und Zielwerten durch konkrete Zahlen belegt. Somit fehlte die Evidenz für die Ausgangslage zur Bestimmung von Gleichstellungsziel und Gleichstellungsmaßnahmen und damit auch die Basis für eine Evaluierung der Fortschritte.

Der RH empfahl dem BMJ, nach einer Kosten-Nutzen-Analyse der vorhandenen Kennzahlen und ihrer Qualitätsverbesserung gezielt strategische, steuerungsrelevante Kennzahlen auszuwählen, diese in die zu erarbeitende Strategie zu integrieren und so eine wirksame Steuerung des Frauenstraf- und -maßnahmenvollzugs zu fördern.

(4) Der RH hielt weiters kritisch fest, dass das BMJ kein eigenständiges Gleichstellungsziel definiert und den Gleichstellungsaspekt „Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maß-

³⁴ regelmäßige Information der Öffentlichkeit über alle diese Standards betreffenden Fakten und die Fortschritte der getroffenen Maßnahmen zur sozialen Reintegration von weiblichen Häftlingen

nahmenvollzug“ lediglich als Teil des allgemeinen Wirkungsziels 5 berücksichtigt hatte. Damit war dem Gleichstellungsaspekt nicht jener Raum eingeräumt, der für eine wirkungsorientierte Steuerung erforderlich war: Lediglich eine von vier Maßnahmen und einer von fünf Indikatoren des Wirkungsziels 5 bezogen sich auf den Gleichstellungsaspekt.

Der RH empfahl dem BMJ, dem Gleichstellungsziel im Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs zukünftig mehr Bedeutung einzuräumen.

26.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMJ habe es die Empfehlung zum genderdisaggregierten Datenausweis im Bericht über das Jahr 2014 bereits umgesetzt.*

(2) Zu den Empfehlungen betreffend Steuerungsrelevanz und Kosten-Nutzen-Analyse vorhandener Daten verwies das BMJ – wie schon bei TZ 12 – auf das ausgearbeitete Konzept für eine Strategie, das schrittweise umgesetzt würde. Ziel sei die Entwicklung und Implementierung eines Vollzugs, der den besonderen Umständen und Bedürfnissen weiblicher Häftlinge weitgehend Rechnung tragen könne.

(3) Schließlich teilte das BMJ mit, im Sinne der Empfehlung des RH im Zuge der Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung verstärktes Augenmerk auf das Gleichstellungsziel im Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs zu legen.

26.4 Der RH betonte abermals die Notwendigkeit, zuerst eine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug zu entwickeln und in der Folge zu entscheiden, welche der vorhandenen geschlechterspezifischen Daten im Rahmen dieser Strategie steuerungsrelevant waren. Auf diese Empfehlung des RH war das BMJ in seiner Stellungnahme nicht eingegangen. Der RH stellte weiters klar, dass nach Vorliegen einer Strategie die Auswahl steuerungsrelevanter Daten aufgrund einer Kosten-Nutzen-Analyse erfolgen sollte.

27.1 (1) Eine gute Qualität und hohe Aussagekraft von Indikatoren war eine wesentliche Steuerungsvoraussetzung. Zur Steuerung der Umsetzung des Gleichstellungsziels bedarf es zudem gleichstellungsspezifisch erhobener und analysierter Daten.

Für die Ausbildung und Beschäftigung von Häftlingen waren steuerungsrelevante gesetzliche Vorgaben wie folgt vorhanden (siehe auch TZ 3):

- Gemäß § 45 StVG war „Vorsorge dafür zu treffen, dass jeder Strafgefangene nützliche Arbeit verrichten kann.“
- Gemäß § 48 StVG waren Strafgefangene, die keinen Beruf erlernt hatten oder im erlernten Beruf nicht beschäftigt werden konnten, in einem ihren Kenntnissen, Fähigkeiten und womöglich auch ihren Neigungen entsprechenden Beruf auszubilden, wenn und soweit dies möglich war.

(2) Beide Vorgaben hatte das BMJ einerseits mit der „Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten“ im Rahmen der Umsetzungsmaßnahme zum Wirkungsziel und andererseits mit der ab dem BFG 2014 ergänzten Maßnahme einer „besseren Qualifizierung von InsassInnen während der Haft“ angesprochen.

Der Indikator zur Erfolgsmessung bei der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten, die „Beschäftigungsquote“, war jedoch nur eingeschränkt aussagekräftig, weil sie z.B. die nicht beschäftigten Häftlinge in die Berechnung einbezog (siehe TZ 20). Für den Bereich Ausbildung wiederum fehlten geschlechterspezifische Daten zur Teilnahme an Ausbildungen.

27.2 (1) Der RH kritisierte wiederholt (TZ 20), dass der Indikator „Beschäftigungsquote“ eine nur eingeschränkte Aussagekraft aufwies. Dies beeinträchtigte die Steuerungsmöglichkeit im Bereich der Beschäftigung von Häftlingen.

Der RH empfahl daher dem BMJ wiederholt, den Indikator „Beschäftigungsquote“ weiterzuentwickeln (TZ 20), um auch besser evaluieren zu können, inwieweit die Vorgabe gemäß § 45 StVG („Es ist Vorsorge dafür zu treffen, dass jeder Strafgefangene nützliche Arbeit verrichten kann“) erfüllt wurde bzw. inwieweit die in den BFG 2013 bis 2015 vorgesehenen Maßnahmen zur Umsetzung des Wirkungsziels 5 fortgeschritten waren.

(2) Der RH kritisierte, dass das BMJ die Teilnahme von Häftlingen an Ausbildungen nicht getrennt nach weiblichen und männlichen Häftlingen erhob und auswertete. Damit konnte nicht beurteilt werden, ob

- die Vorgabe des § 48 StVG, wonach für eine entsprechende Ausbildung der Häftlinge zu sorgen war, für weibliche Häftlinge ausreichend erfüllt war,

- inwieweit die in den BFG 2014 und 2015 vorgesehene Maßnahme einer „besseren Qualifizierung der InsassInnen während der Haft“ bei weiblichen Häftlingen tatsächlich umgesetzt war (TZ 20).

Der RH empfahl dem BMJ, die Anzahl der Teilnehmenden an den Ausbildungen getrennt nach Geschlecht zu erheben, um entsprechende Steuerungsdaten im Hinblick auf den Gleichstellungsaspekt und die Maßnahme der besseren Qualifizierung zu generieren.

- 27.3** *Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass auch diese Empfehlung des RH im Rahmen der Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung umgesetzt werde. Die entsprechenden Daten seien in der IVV erfasst. Durch die Erhebung der absolvierten Ausbildungsmodule in den einzelnen Justizanstalten nach Geschlechtern könnten gezielter Maßnahmen gesetzt werden.*

Das BMJ ergänzte in seiner Stellungnahme Daten zum Stichtag 1. September 2014: Danach seien bei einem Frauenanteil von rd. 6,1 % (in absoluten Zahlen 536 weibliche Häftlinge) rd. 5,36 % der Aus- und Fortbildungsangebote von Frauen absolviert worden, überwiegend Sprachkurse und „sonstige Kurse“; zwei Frauen hätten Facharbeiter-Intensivausbildungen absolviert.

- 28.1** In internationalen und nationalen Regelungen waren Vorgaben und Empfehlungen für den Straf- und Maßnahmenvollzug von Frauen enthalten (siehe TZ 2 und 3). Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über deren Umsetzungsstand:

Tabelle 15: Rechtliche Vorgaben und internationale Empfehlungen zum Frauenstrafvollzug und deren Umsetzungsstand

Rechtsgrundlage	inhaltliche Empfehlungen	berücksichtigt/umgesetzt
Strafvollzugsgrundsätze des Europarates (2006)	<ul style="list-style-type: none"> – Berücksichtigung spezieller Bedürfnisse inhaftierter Frauen z.B. in körperlicher, beruflicher, sozialer und psychologischer Hinsicht (Pkt. 34.1) – besondere Ausbildung für Bedienstete im Frauenstrafvollzug (Pkt. 81.3) 	<p>nein (TZ 7, 13)</p> <p>nicht ausreichend (TZ 25)</p>
UN-Bangkok-Regeln (2011)	<ul style="list-style-type: none"> – Mindestgrundsätze, die den besonderen Bedürfnissen weiblicher Häftlinge Rechnung tragen sollen (Pkt. 1) – Fortbildungsprogramme für Bedienstete im Frauenstrafvollzug sind durchzuführen (Pkt. 70) – umfassende Forschungsarbeiten zum Frauenstrafvollzug als Grundlage für eine wirksame Planung und die Ausarbeitung von Politiken (Pkt. 67) – regelmäßige Evaluierung der Trends, Probleme und Anforderungen betreffend weibliche Häftlinge (Pkt. 69) – regelmäßige Information der Öffentlichkeit über alle diese Standards betreffenden Fakten und die Fortschritte der getroffenen Maßnahmen zur sozialen Reintegration von weiblichen Häftlingen (Pkt. 70) 	<p>nein (TZ 16)</p> <p>nicht ausreichend (TZ 25)</p> <p>nein (TZ 7, 8)</p> <p>nein (TZ 7, 8)</p> <p>nicht ausreichend (TZ 26)</p>
Strafvollzugsgesetz	<ul style="list-style-type: none"> – weibliche und männliche Häftlinge sind voneinander getrennt anzuhalten (§ 8 Abs. 4) – es ist dafür zu sorgen, dass jeder Häftling nützliche Arbeiten verrichten kann (§ 45) – Berufsausbildung für jene, die keinen Beruf erlernt haben oder nicht im erlernten Beruf beschäftigt werden können (§ 48) 	<p>ja (TZ 3, 15)</p> <p>nicht ausreichend (TZ 15, 27)</p> <p>nicht ausreichend (TZ 15, 27)</p>

Quelle: RH

28.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das BMJ steuerungsrelevante Empfehlungen aus den UN-Bangkok-Regeln nicht berücksichtigte. Insbesondere fehlten ausreichende Evidenzen zur Ausgangslage als Voraussetzung für eine Erfolgsmessung und deren Analyse als empirische Grundlage für eine Strategie. Damit hatte das BMJ die Chancen der Wirkungsorientierung nicht ausreichend genutzt, den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 auf Evidenzen zu stützen und steuerungsrelevante Daten zur Wirkungsmessung auszuwählen (TZ 26).

Er empfahl dem BMJ, internationale Empfehlungen und nationale Vorgaben bei einer zukünftigen Strategieentwicklung verstärkt zu berücksichtigen und Steuerungsinstrumente (z.B. evidenzbasierte Entscheidungen, Evaluierungen) zu entwickeln und einzusetzen, um die Steuerung des Frauenstraf- und -maßnahmenvollzugs zu verbessern.

Resümee: Strategie und Steuerung

- 28.3** *Das BMJ führte in seiner Stellungnahme aus, dass aufbauend auf der quantitativen Häufigkeit von Frauen im Vollzug und internationaler Vorgaben (UN-Bangkok-Regeln, Europäische Strafvollzugsgrundsätze) ein Konzept für eine Strategie ausgearbeitet worden sei, das schrittweise umgesetzt würde. Ziel sei die Entwicklung und Implementierung eines Vollzugs, der den besonderen Umständen und Bedürfnissen weiblicher Häftlinge weitgehend Rechnung tragen könne.*
- 28.4** Der RH betonte, dass für eine verbesserte Steuerung des Frauenstraf- und -maßnahmenvollzugs auch Steuerungsinstrumente zu entwickeln und einzusetzen waren. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.
- 29** Die folgende Tabelle zeigt resümierend, inwieweit das BMJ mit den Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 die gesetzlichen Vorgaben erfüllte:

Tabelle 16: Rechtliche Vorgaben zu den Angaben zur Wirkungsorientierung und deren Erfüllungsgrad

Rechtsgrundlage	inhaltliche Vorgaben	Erfüllungsgrad
Art. 51 Abs. 8 B-VG	bei der Haushaltsführung des Bundes ist u.a. der Grundsatz der Wirkungsorientierung insb. unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern zu beachten	teilweise erfüllt (TZ 10, 14, 15)
§ 41 Abs. 1 BHG 2013 Wirkungsziel	Qualitätskriterien für die Angaben zur Wirkungsorientierung auf allen Gliederungsebenen: – Relevanz – inhaltliche Konsistenz – Verständlichkeit – Nachvollziehbarkeit – Vergleichbarkeit – Überprüfbarkeit	erfüllt (TZ 11) nicht ausreichend (TZ 13) nicht ausreichend (TZ 13) nicht ausreichend (TZ 12) erfüllt (TZ 13) eingeschränkt (TZ 13)
Maßnahmen	– Relevanz – inhaltliche Konsistenz – Verständlichkeit – Nachvollziehbarkeit – Vergleichbarkeit – Überprüfbarkeit	nicht ausreichend (TZ 17) nicht erfüllt (TZ 14, 15) erfüllt (TZ 17) nicht ausreichend (TZ 16) erfüllt (TZ 17) erfüllt (TZ 17)
Indikatoren	– Relevanz – inhaltliche Konsistenz – Verständlichkeit – Nachvollziehbarkeit – Vergleichbarkeit – Überprüfbarkeit	nicht ausreichend (TZ 18) nicht ausreichend (TZ 19, 20) nicht ausreichend (TZ 21) teilweise erfüllt (TZ 21) erfüllt (TZ 21) erfüllt (TZ 21)
Angaben zu Wirkungsorientierung-VO	– zumindest eines der fünf Wirkungsziele ist aus dem Ziel der tatsächlichen Gleichstellung abzuleiten und insb. auf externe, gesellschaftspolitische Wirkungen auszurichten (§ 4 Abs. 3) – auf Personen bezogene Kennzahlen sind nach Geschlecht differenziert anzugeben (§ 4 Abs. 6)	erfüllt (TZ 12) nicht erfüllt (TZ 19)

Quelle: RH

Einbindung der Wirkungscontrollingstelle

30.1 (1) Auf Basis der Wirkungscontrollingverordnung³⁵ wurde u.a. zur Sicherung der Qualität der Angaben zur Wirkungsorientierung im BVA eine ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA (im Folgenden: Wirkungscontrollingstelle) eingerichtet. Die Qualitätsprüfung der Angaben zur Wirkungsorientierung umfasste u.a. die Einhaltung der Qualitätskriterien des § 41 BHG 2013 und die Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern durch Formulierung zumindest eines Wirkungsziels als Gleichstellungsziel sowie durch Festlegung zumindest einer Gleichstellungsmaßnahme in einem Globalbudget pro Untergliederung. Weitere Aufgaben der Wir-

³⁵ Verordnung des Bundeskanzlers über das ressortübergreifende Wirkungscontrolling, BGBl. II Nr. 245/2011

Einbindung der Wirkungscontrollingstelle

kungscontrollingstelle waren die Beratung und Unterstützung aller Bundesministerien und Obersten Organe bei der Implementierung des neuen Haushaltsrechts auf Bundesebene. Bei der Vorbereitung sowohl des ersten BFG nach neuem Haushaltsrecht (2013) als auch des Doppelbudgets 2014/2015 stand der Wirkungscontrollingstelle nur kurze Zeit für die Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung aller Ressorts zur Verfügung.

(2) Als Kriterien für eine gelungene Gleichstellungsorientierung identifizierte die Wirkungscontrollingstelle generell u.a.

- die Einbindung von Experten sowie Gender Mainstreaming–Beauftragten der Ressorts in die ressortinternen Prozesse,
- die enge Zusammenarbeit mit der interministeriellen Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming,
- die Verbesserung der Datengrundlagen und Datenanalysen,
- qualitätsvolle und auch auf internationale Benchmarks abgestellte Indikatoren verbunden mit Kennzahlenkaskaden,
- die Zugrundelegung von Evidenzen.

(3) Nachdem der erste Vorschlag eines Gleichstellungsziels des BMJ („Die Vorbereitung von geschlechtsneutral formulierten (gegengernten) verständlichen und den gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprechenden Gesetzesentwürfen ...“) sowohl vom BMJ als auch von der Wirkungscontrollingstelle als nicht passend wieder verworfen worden war³⁶, entwickelte das BMJ mit Unterstützung einer Expertin aus dem BKA ein neues Wirkungsziel 5 mit Gleichstellungsaspekt: „Effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch zivil- und strafgerichtlichen Vollzug unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration, Rückfallprävention und Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug (einschließlich der Bewährungshilfe)“. Dieses Wirkungsziel kommentierte die Wirkungscontrollingstelle als den Qualitätskriterien entsprechend.

(4) Laut Wirkungscontrollingstelle sollten in der Begründung für das Wirkungsziel der öffentliche Handlungsbedarf und der erwartete Nutzen hinsichtlich Gleichstellung nachvollziehbar beschrieben werden. Zu den Angaben, wie dieses Wirkungsziel verfolgt werden sollte, empfahl die Wirkungscontrollingstelle, die vom BMJ gewählte Formulie-

³⁶ Es handelte sich nach Ansicht des BKA eher um eine Maßnahme als um ein Ziel.

„Ausbau der Einrichtungen für den Frauenvollzug“ inhaltlich zu konkretisieren (z.B. Aufstockung der Mutter-Kind-Plätze, Kapazitätserweiterung des offenen Vollzugs, Aus- und Weiterbildungsangebote), so dass der Zusammenhang mit dem Wirkungsziel und der Gleichstellungswirkung nachvollziehbar würde. Auch auf eine geschlechtsneutrale Schreibweise innerhalb der Untergliederung wäre zu achten (Aufzählung beider Geschlechter oder Verwendung des Binnen-I).

Zum Indikator „Beschäftigungsquote“ schlug die Wirkungscontrollingstelle vor, zusätzlich zur durchschnittlichen Arbeitszeit auch den Anteil jener Personen, die einer Beschäftigung nachgingen, darzustellen. Weiters sollten zusätzliche Indikatoren – etwa zur Qualität der Betreuung und Sicherheit des Strafvollzugs – definiert werden, um eine gesamt-hafte Darstellung des Wirkungsspektrums zu zeigen.

Zum Indikator Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern wies die Wirkungscontrollingstelle darauf hin, dass die Gleichstellungswirkung nicht durch das Einrichten von Abteilungen per se erreicht werde, vielmehr ginge es um die Verbesserung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge. Auch auf Ebene des Globalbudgets empfahl die Wirkungscontrollingstelle die Prüfung, ob die Maßnahme der Einrichtung von Abteilungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern geeignet sei, die angestrebte Gleichstellungswirkung zu erreichen.

(5) Unter Berücksichtigung von Empfehlungen der Wirkungscontrollingstelle definierte das BMJ schließlich die Maßnahme „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen“. Weiters spezifizierte es den Zielzustand durch die Anzahl der angestrebten Haftplätze für weibliche Häftlinge in Korneuburg und Eisenstadt.

- 30.2** (1) Der RH anerkannte die seitens des BMJ als Folge des Dialogs mit der Wirkungscontrollingstelle durchgeführten Verbesserungen der Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend Gleichstellung. Er hielt die Vorschläge der Wirkungscontrollingstelle für nachvollziehbar, stellte jedoch kritisch fest, dass sie nicht ausreichend auf die geschlechterspezifische Darstellung der Zielgrößen bei der Beschäftigungsquote hingewiesen und das BMJ die von der Wirkungscontrollingstelle empfohlene geschlechtsneutrale Schreibweise nicht durchgängig eingehalten hatte.

Einbindung der Wirkungscontrollingstelle

(2) Weiters kritisierte der RH, dass die Wirkungscontrollingstelle die mehrgliedrig verschachtelte und daher schwer verständliche Formulierung des Wirkungsziels 5 ebenso wenig beanstandet hatte wie den Umstand, dass die Gleichstellung nur einen Aspekt im Wirkungsziel 5 darstellte.

Im Lichte der in Tabelle 16 dargestellten Beurteilung hielt der RH kritisch fest, dass die Wirkungscontrollingstelle bei der Prüfung der Entwürfe des BMJ nicht ausreichend auf die haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien für die Angaben zur Wirkungsorientierung eingegangen war.

Der RH empfahl daher der Wirkungscontrollingstelle, sich bei der Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung stärker an den haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien zu orientieren.

Angesichts der kurzen Zeitspanne, in der die Wirkungscontrollingstelle die Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung für das BFG 2013 und anschließend die Budgets 2014 und 2015 durchzuführen hatte, empfahl der RH der Wirkungscontrollingstelle weiters, bei der Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung auf eine Ablaufplanung hinzuwirken, die – bei Zugrundelegung effizienter Arbeitsabläufe – ein Mindestmaß an erforderlicher Zeit für die entsprechende Prüfung gemäß den haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien sicherstellt.

Der RH empfahl der Wirkungscontrollingstelle zudem, in ihren Empfehlungen bei der Weiterentwicklung der Indikatoren insbesondere auf die geschlechterspezifische Darstellung von Indikatoren und Zielgrößen und bei der Formulierung des Gleichstellungsziels auf Verständlichkeit und entsprechende Eigenständigkeit zu achten.

- 30.3** (1) *Das BKA wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Wirkungscontrollingstelle im BKA unterstützende Maßnahmen setze, um eine hohe Qualität und eine zielgerichtete Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung sicherzustellen (z.B. Qualitätssicherung gemäß § 41 BHG 2013; Begleitung und Unterstützung der Ressorts durch themenspezifische Workshops und Informationsveranstaltungen). Ab dem Frühjahr 2015 würde die Wirkungscontrollingstelle zusätzlich ressortübergreifende Clusterworkshops anleiten zur Qualitätsentwicklung und Koordination der Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren.*

Die Qualitätssicherung durch die Wirkungscontrollingstelle erfolge ausschließlich aus methodisch-prozesshafter Sicht gemäß den Qualitätskriterien des § 41 Abs. 1 BHG 2013.

Die Wirkungscontrollingstelle weise konsequent auf die geschlechterspezifische Darstellung von Kennzahlen hin.

(2) Zur empfohlenen Ablaufplanung hielt das BKA in seiner Stellungnahme fest, dass die eigentliche Qualitätssicherung und Weiterentwicklung weniger im technischen Abwicklungsprozess gemäß § 39 Abs. 3 BHG 2013, sondern vielmehr im Rahmen eines fortlaufenden Interaktionsprozesses zwischen der Wirkungscontrollingstelle und den Ressorts sowie den obersten Organen stattfindet. Die gegenwärtige Ablaufplanung ermögliche den zuständigen Stellen somit eine angemessene Qualitätssicherung und Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung.

- 30.4** Der RH entgegnete dem BKA, dass sich in der dem RH vorliegenden schriftlichen Dokumentation der Qualitätssicherung lediglich für alle Häftlinge geltende Verbesserungsvorschläge zu den Kennzahlen fanden. An keiner Stelle forderte die Wirkungscontrollingstelle eine geschlechterspezifische Darstellung von Zielwerten und Indikatoren ein.

Weiters bekräftigte der RH seine Kritik, dass durch die Integration des Gleichstellungsziels in ein allgemeines Wirkungsziel und den damit verbundenen Schachtelsatz die Verständlichkeit nicht ausreichend gegeben war. Die Wirkungscontrollingstelle hatte dies im Qualitätssicherungsprozess in keiner Weise beanstandet.

(2) Der RH begrüßte zwar den fortlaufenden Interaktionsprozess zwischen der Wirkungscontrollingstelle und den Ressorts sowie den obersten Organen, stellte jedoch klar, dass unabhängig davon im Qualitätssicherungsprozess der Angaben zur Wirkungsorientierung im Zuge der Erstellung des BVA auf eine entsprechende Ablaufplanung hinzuwirken wäre. Diese sollte bei Zugrundelegung effizienter Arbeitsabläufe ein Mindestmaß an erforderlicher Zeit für die entsprechende Prüfung gemäß den haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien sicherstellen.

(3) Der RH entgegnete dem BKA weiters, dass aus der dem RH vorliegenden schriftlichen Dokumentation der Qualitätssicherung eine systematische Beurteilung nach den Qualitätskriterien des § 41 Abs. 2 BHG 2013 nicht erkennbar war. Die Verbesserungsanregungen in den Kommentaren bezogen sich nie ausdrücklich auf eines der Qualitätskriterien. Damit war nicht erkennbar, welche Kriterien nach Ansicht der Wirkungscontrollingstelle erfüllt waren und welche nicht.

Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Schlussempfehlungen

31 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMJ

(1) Bei der Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 wären zukünftig zumindest der Leiter der Justizanstalt Schwarzaau sowie ein Leiter eines der landesgerichtlichen Gefangenenhäuser mit einer Frauenabteilung und Fachexperten aus der Vollzugsdirektion einzubinden. (TZ 5)

(2) Zukünftig sollte die Information der betroffenen Mitarbeiter über den Entwicklungsprozess von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren zumindest auf elektronischem Weg sichergestellt werden. (TZ 5)

(3) Der vergleichsweise geringe Datenfehlbestand in der Justizanstalt Sonnberg wäre als Praxisbeispiel zu nutzen und daraus wären Verbesserungsmaßnahmen für die übrigen Justizanstalten abzuleiten. (TZ 7)

(4) Die Gründe für die Fehlbestände bei Häftlingen mit ausländischer Staatsbürgerschaft sollten analysiert werden. (TZ 7)

(5) Maßnahmen sollten gesetzt werden, um auch für die Häftlinge mit ausländischer Staatsbürgerschaft die Datenfehlbestände zu reduzieren und die Vollständigkeit sicherzustellen. (TZ 7)

(6) Die Daten zu den Sozialmerkmalen der Häftlinge wären im Hinblick auf die Unterschiede zwischen Frauen und Männern unter Berücksichtigung des Kosten–Nutzen–Aspekts zu analysieren, um so empirische Evidenzen für eine Strategiebildung und die Weiterentwicklung von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im Frauenstraf- und –maßnahmenvollzug zu erhalten. (TZ 8)

(7) Auf Basis der konkret erhobenen und analysierten Lebenssituation weiblicher Häftlinge sollten im Rahmen der Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend Gleichstellung alternative Maßnahmen für eine effektive Umsetzung des Gleichstellungsziels entwickelt werden, um letztlich aus der Mehrzahl von Alternativen jene auswählen zu können, die die Problemvielfalt weiblicher Häftlinge bestmöglich berücksichtigt. (TZ 8)

(8) Geschlechterspezifisch wären jene Ressourcen transparent zu machen, die Häftlingen im Bereich Ausbildung und Beschäftigung zugute kommen. (TZ 9)

(9) Bei der Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung sollte die Lebenssituation weiblicher Häftlinge nicht eindimensional, sondern umfassender berücksichtigt werden. (TZ 10)

(10) Eine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug wäre zu entwickeln. Dabei sollten Erfahrungen und vorhandene Konzepte der Vollzugsdirektion genutzt werden. (TZ 12)

(11) Nach Erarbeitung einer Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug wären die vorhandenen geschlechterspezifischen Daten auf ihre Steuerungsrelevanz zu überprüfen. Insbesondere wäre zu entscheiden, welche Daten zusätzlich erhoben werden müssten bzw. auf welche bisher erhobenen Daten verzichtet werden könnte. (TZ 26)

(12) Internationale Empfehlungen und nationale Vorgaben sollten bei einer zukünftigen Strategieentwicklung verstärkt berücksichtigt und Steuerungsinstrumente (z.B. evidenzbasierte Entscheidungen, Evaluierungen) entwickelt und eingesetzt werden, um die Steuerung des Frauenstraf- und -maßnahmenvollzugs zu verbessern. (TZ 28)

(13) Bei der Weiterentwicklung insbesondere der Begründung „Warum dieses Wirkungsziel?“ sollte auf internationale Empfehlungen Bezug genommen und so durch mehr Transparenz die Nachvollziehbarkeit der Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend Gleichstellung verbessert werden. (TZ 12)

(14) Das Gleichstellungsziel wäre in einem eigenen Satz zu formulieren und im Abschnitt „Warum dieses Wirkungsziel?“ wären Erläuterungen zur Lebenssituation zu ergänzen. (TZ 13)

(15) In Hinkunft geplante oder bereits in Umsetzung befindliche Maßnahmen zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 sollten auch in die Strategieberichte dieser Jahre aufgenommen werden, um die Nachvollziehbarkeit zu verbessern. (TZ 14)

(16) Im Sinne des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 sollte durch eine geschlechterspezifische Konkretisierung der Maßnahmen zu Ausbildung und Beschäftigung die inhaltliche Konsistenz im Verhältnis der einzelnen Maßnahmen untereinander verbessert werden. (TZ 14)

Schlussempfehlungen

(17) Bei der Auswahl zukünftiger Maßnahmen wären auch solche zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für alle weiblichen Häftlinge vorzusehen. (TZ 14)

(18) In Fragen der Ausbildung und Beschäftigung weiblicher Häftlinge sollte mit dem BMASK und dem BMBF zusammengearbeitet werden. (TZ 14)

(19) Es wäre eine Lösung des Konflikts zwischen dem Zentralisierungs- und Dezentralisierungsansatz im Rahmen einer in sich konsistenten Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug zu entwickeln. Dabei wären neben dem Aspekt des Erhalts sozialer Bindungen auch ausreichende Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten für alle weiblichen Häftlinge unter Einhaltung der budgetären Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. (TZ 15)

(20) Unter Verweis auf die internationalen Empfehlungen sollten auf Basis einer Strategie für den österreichischen Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug konkrete Standards u.a. hinsichtlich der Qualität der Betreuung, der Ausbildung und Beschäftigung weiblicher Häftlinge in Österreich entwickelt werden. (TZ 16)

(21) Zukünftig sollten weitere Maßnahmen definiert werden, die einem möglichst hohen Anteil aller weiblichen Häftlinge österreichweit zugute kommen und die Problemvielfalt in der Lebenssituation weiblicher Häftlinge angemessen berücksichtigen. (TZ 17)

(22) Bei den Indikatoren und Zielgrößen zu Beschäftigungsquote und Anzahl der angebotenen zertifizierten Ausbildungen wäre jeweils zwischen weiblichen und männlichen Häftlingen zu unterscheiden; diese Indikatoren wären zur Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts zu nutzen. (TZ 19)

(23) Der Indikator „Beschäftigungsquote“ sollte z.B. durch zusätzliche Erhebung des Anteils der nicht beschäftigten weiblichen und männlichen Häftlinge weiterentwickelt werden, um seine Aussagekraft zu erhöhen. (TZ 20, 27)

(24) Es wären auf Maßnahmenebene durchgängig einheitliche, kurze und somit verständliche Formulierungen zu wählen. (TZ 21)

(25) Die in den BFG 2014 und 2015 fehlenden Angaben zu Ist- und Zielwerten sollten zukünftig so ergänzt bzw. korrigiert werden, dass Fortschritte eindeutig erkennbar sind. (TZ 21)

(26) Es wären zumindest die geschlechterspezifischen Aspekte der Maßnahmen zu Ausbildung und Beschäftigung beim internen Wirkungscontrolling zu berücksichtigen, entsprechende Zielgrößen und Indikatoren auch für weibliche Häftlinge zu entwickeln und ein entsprechendes Wirkungscontrolling für den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 zu implementieren. (TZ 22)

(27) Die Einkommenssituation von weiblichen und männlichen Häftlingen sollte mittels steuerungsrelevanter Daten nachvollziehbar dargestellt werden, um damit eine geeignete Basis für Maßnahmen im Sinne des im Regierungsprogramm 2008–2013 und im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018 enthaltenen Ziels einer Verringerung der Einkommensunterschiede zu schaffen. (TZ 23)

(28) Im Bericht aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs wäre bei der Vergütung pro Hafttag die Berechnungsmethode jeweils zu erläutern bzw. gegebenenfalls auf eine Änderung der Berechnungsmethode hinzuweisen. (TZ 23)

(29) Es sollte darauf hingewirkt werden, dass alle Bediensteten im Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug verpflichtend am Qualifizierungsmodul „Strafvollzug an weiblichen Insassen“ teilnehmen. (TZ 24)

(30) Die Möglichkeit wäre zu prüfen, aus Kostengründen auch für zurechnungsunfähige weibliche Häftlinge justizintern Betreuungsplätze einzurichten. (TZ 25)

(31) Bei einem Frauenanteil im Maßnahmenvollzug von rd. 7 % im Jahr 2013 betrug das justizinterne Angebot an Haftplätzen für Frauen mit psychiatrischer Betreuung lediglich 1,5 % des Gesamtangebots. Bei der Weiterentwicklung der Maßnahmen zur Umsetzung des Gleichstellungsziels sollte dieser Aspekt entsprechend berücksichtigt werden. (TZ 25)

(32) Im – jährlich als Teil des Sicherheitsberichts veröffentlichten – Bericht aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs wären die Daten genderdisaggregiert (getrennt nach weiblichen und männlichen Häftlingen) auszuweisen. (TZ 26)

(33) Nach einer Kosten–Nutzen–Analyse der vorhandenen Kennzahlen und ihrer Qualitätsverbesserung wären gezielt strategische, steuerungsrelevante Kennzahlen auszuwählen, diese in die zu erar-

Schlussempfehlungen

beitende Strategie zu integrieren und so eine wirksame Steuerung des Frauenstraf- und -maßnahmenvollzugs zu fördern. (TZ 26)

(34) Dem Gleichstellungsziel im Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs sollte zukünftig mehr Bedeutung eingeräumt werden. (TZ 26)

(35) Die Anzahl der Teilnehmenden an den Ausbildungen wäre getrennt nach Geschlecht zu erheben, um entsprechende Steuerungsdaten im Hinblick auf den Gleichstellungsaspekt und die Maßnahme der besseren Qualifizierung zu generieren. (TZ 27)

BKA

(36) In den Empfehlungen an das BMJ zur Weiterentwicklung der Indikatoren sollte insbesondere auf die geschlechterspezifische Darstellung von Indikatoren und Zielgrößen und bei der Formulierung des Gleichstellungsziels auf Verständlichkeit und entsprechende Eigenständigkeit geachtet werden. (TZ 30)

(37) Es wäre bei der Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung auf eine Ablaufplanung hinzuwirken, die – bei Zugrundelegung effizienter Arbeitsabläufe – ein Mindestmaß an erforderlicher Zeit für die entsprechende Prüfung gemäß den haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien sicherstellt. (TZ 30)

(38) Bei der Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung sollte eine stärkere Orientierung an den haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien erfolgen. (TZ 30)

ANHANG

Anhang 1: Die 27 Justizanstalten in Österreich (Stand 1. August 2014)

Anhang 2: Justizanstalten in Österreich

Die 27 Justizanstalten in Österreich (Stand 1. August 2014)								
	Betriebe	Belagskapazität ³	U-Häftlinge	Männer	Jugendliche	Frauen	§ 21 Abs. 1 ¹	§ 21 Abs. 2 ²
15 landesgerichtliche Gefangenenhäuser für Frauen, Jugendliche und Männer								
Eisenstadt	7	85	X	X	X			
Wien-Josefstadt	20	1.057 ⁴	X	X	X	X		
Wiener Neustadt	9	211	X	X	X	X		
St. Pölten	10	245	X	X	X			
Krems	6	162	X	X	X	X		
Korneuburg	9	267	X	X	X	X		
Graz-Jakomini	16	513 ⁵	X	X	X	X		
Leoben	6	205	X	X	X	X		
Klagenfurt	13	378 ⁶	X	X	X	X		
Linz	16	442 ⁷	X	X	X	X	X	
Wels	8	156	X	X	X	X		
Ried in Tirol	7	144	X	X	X	X		
Salzburg	13	206	X	X	X	X		
Innsbruck	17	473	X	X	X	X		
Feldkirch	8	160 ⁸	X	X	X	X		
1 Strafvollzugsanstalt für Frauen								
Schwarzau ⁹	11	196		X	X	X		X
1 Strafvollzugsanstalt für Jugendliche								
Gerasdorf	16	122	X	X	X			X
7 Strafvollzugsanstalten für Männer								
Stein	31	817 ¹⁰		X				X
Graz-Karlau	21	502 ¹¹		X				X
Garsten	18	392	X	X				X
Suben	18	248		X				
Sonnberg	19	350		X				
Hirtenberg	21	426 ¹²		X				
Wien-Simmering	17	452		X				
3 Sonderanstalten für den Maßnahmenvollzug								
Göllersdorf	6	166		X			X	
Wien-Mittersteig	8	150 ¹³		X				X
Wien-Favoriten	6	113 ¹⁴		X		X		

¹ § 21 Abs. 1 StGB: Unterbringung und Behandlung nicht zurechnungsfähiger geistig abnormer Rechtsbrecher

² § 21 Abs. 2 StGB: Unterbringung und Behandlung zurechnungsfähiger geistig abnormer Rechtsbrecher

³ Belagsmöglichkeit zum Stichtag 1. August 2014

⁴ inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Wilhelmshöhe

⁵ inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Paulustorgasse

⁶ inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Rottenstein

⁷ inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstellen Asten und Forensisches Zentrum Asten

⁸ inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Dornbirn

⁹ Die Justizanstalt Schwarzau bot Platz für 172 Frauen und für 24 Männer (mit einer Haftstrafe von weniger als drei Jahren, in der Regel für den gelockerten Vollzug).

¹⁰ inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstellen Mautern, Oberfucha und Krems

¹¹ inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Maria Lankowitz

¹² inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Münchendorf

¹³ inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Floridsdorf

¹⁴ inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Münchendorf

Quellen: BMJ; RH

Anhang 2



Quelle: BMJ