

**R**  
**H**



**Rechnungshof  
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

## **Steuerung und Koordinierung des Straf- und Maßnahmenvollzugs**

Reihe BUND 2020/10

**Bericht des Rechnungshofes**

---



## Vorbemerkungen

### Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

### Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes [www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at) verfügbar.

### IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

[www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at)

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Februar 2020

### AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail [info@rechnungshof.gv.at](mailto:info@rechnungshof.gv.at)

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	5
Prüfungsziel _____	7
Kurzfassung _____	7
Zentrale Empfehlungen _____	10
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	11
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	13
<b>Grundlagen des Straf- und Maßnahmenvollzugs _____</b>	<b>14</b>
Rechtliche Grundlagen _____	14
Zwecke des Strafvollzugs und Haftarten _____	15
Organisationsstruktur _____	16
<b>Organisationsreform 2015 _____</b>	<b>19</b>
<b>Häftlingsstand und Auslastung _____</b>	<b>22</b>
<b>Strategie und Steuerung _____</b>	<b>27</b>
Strategische Ausrichtung _____	27
Steuerung und Weiterentwicklung _____	28
Kennzahlen zur Steuerung _____	30
Beratungsleistungen _____	31
Wirkungsziele _____	34
<b>Budgetressourcen und Kosten _____</b>	<b>39</b>
Gebarungsumfang und wesentliche Ausgabenposten _____	39
Budgetplanung und –controlling _____	40
Hafttagskosten _____	41
<b>Personal im Straf- und Maßnahmenvollzug _____</b>	<b>42</b>
Zuständigkeit _____	42
Justizwache _____	42
Verwaltung und Betreuung _____	47
Frauenanteil der Bediensteten im Straf- und Maßnahmenvollzug _____	50
Personalrekrutierung _____	52
Krankenstände _____	55

<b>Sicherheit, Aufsicht, Beschwerdemanagement</b> _____	56
Sicherheit und Aufsicht _____	56
Single Point of Contact _____	59
Korruptionsprävention _____	61
Beschwerdemanagement _____	63
Extremismus-Prävention und De-Radikalisierung _____	65
 <b>Beschäftigung und Ausbildung der Häftlinge</b> _____	 68
 <b>Maßnahmenvollzug</b> _____	 71
Definition _____	71
Reformvorhaben Maßnahmenvollzug _____	73
Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 1 StGB (geistig abnorme zurechnungsunfähige Rechtsbrechende) _____	75
Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 2 StGB (geistig abnorme zurechnungsfähige Rechtsbrechende) _____	78
 <b>Ausländische Häftlinge – Strafvollzug im Herkunftsstaat</b> _____	 81
Anteil ausländischer Häftlinge _____	81
Überstellungsverfahren _____	82
 <b>Vollzugsforschung und internationales Engagement</b> _____	 91
 <b>Schlussempfehlungen</b> _____	 94

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Häftlingsstand und Gesamtauslastung der Justizanstalten _____	22
Tabelle 2:	Maßnahmen und Kennzahlen auf Globalbudget- und Detailbudgetebene im Wirkungsbereich der Generaldirektion für den Strafvollzug und den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen _____	35
Tabelle 3:	Entwicklung der Ausgaben im Straf- und Maßnahmenvollzug insgesamt und bei wesentlichen Positionen _____	39
Tabelle 4:	Justizwache – zugewiesene Planstellen und tatsächlicher Personalstand im Straf- und Maßnahmenvollzug _____	43
Tabelle 5:	Betreuungspersonal in den Justizanstalten _____	48
Tabelle 6:	Bewerbungen für die Justizwache, gestartete und bestandene Bewerbungsverfahren _____	53
Tabelle 7:	Sicherheitsrelevante Vorfälle in den Jahren 2015 bis 2018 _____	57
Tabelle 8:	Fluchten österreichweit in den Jahren 2015 bis 2018 _____	57
Tabelle 9:	Durchschnittliche Beschäftigungsdauer der Häftlinge _____	68
Tabelle 10:	Inhaftierte ausländische Häftlinge nach häufigsten Nationalitäten, 2015 bis 2018 _____	83
Tabelle 11:	Standardprozess eines Überstellungsverfahrens in andere EU-Staaten (wesentliche Schritte) _____	84
Tabelle 12:	Überstellung von Häftlingen zum Strafvollzug im Herkunftsstaat (Anzahl der überstellten Personen und durchschnittliche Dauer der Verfahren bei wesentlichen Herkunftsstaaten von 2015 bis 2018) _____	86

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Organisation des Straf- und Maßnahmenvollzugs _____	17
Abbildung 2:	Justizanstalten in Österreich _____	18
Abbildung 3:	Anzahl der Häftlinge insgesamt und nach Haftart 2015 bis 2019 _____	22
Abbildung 4:	Anteil Frauen an Häftlingen im Straf- und Maßnahmenvollzug _____	26
Abbildung 5:	Frauenanteil bei den Bediensteten im Straf- und Maßnahmenvollzug _____	50
Abbildung 6:	Frauenanteil in Führungsfunktionen und höchsten Verwendungsgruppen _____	51
Abbildung 7:	Anzahl der im Maßnahmenvollzug untergebrachten geistig abnormen Rechtsbrechenden _____	72
Abbildung 8:	Verteilung der geistig abnormen zurechnungsunfähigen Rechtsbrechenden auf Justizanstalten und psychiatrische Krankenanstalten _____	76
Abbildung 9:	Ausländeranteil am Häftlingsstand im Jahresdurchschnitt__	81
Abbildung 10:	Überstellung von Häftlingen zum Strafvollzug im Herkunftsstaat (Anzahl Ersuchen und deren Erledigung von 2015 bis 2018) _____	85

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMVRDJ	Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EuroPris	European Organisation of Prison and Correctional Services
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ICPA	International Corrections and Prisons Association
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SPOC	Single Point of Contact
StGB	Strafgesetzbuch
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
Z	Ziffer



## WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Justiz

## Steuerung und Koordinierung des Straf- und Maßnahmenvollzugs

### Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Oktober 2018 bis Jänner 2019 die Steuerung und Koordinierung des Strafvollzugs durch das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz. Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die Umsetzung der Organisationsreform 2015 zu beurteilen, vor allem die im Juli 2015 neu eingerichtete Generaldirektion für den Strafvollzug und den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen. Weitere Prüfungsziele waren die Strategien und Konzepte zur Weiterentwicklung des Straf- und Maßnahmenvollzugs, die Aufsicht und Kontrolle in den Justizanstalten sowie der Ressourceneinsatz. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2015 bis 2018.

### Kurzfassung

Die im Juli 2015 neu eingerichtete Generaldirektion für den Strafvollzug und den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen (in der Folge: **Generaldirektion**) war eine eigene Sektion im Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz (in der Folge: **Ministerium**). Sie war die oberste Vollzugsbehörde im Straf- und Maßnahmenvollzug. Der unmittelbare Vollzug der Haft erfolgte in den 28 Justizanstalten. (TZ 4)

Die mit der Organisationsreform angestrebten inhaltlichen Ziele – insbesondere im Zusammenhang mit der Vorgabe einer Gesamtstrategie, der Erstellung und Umsetzung von Konzepten zur Weiterentwicklung des Straf- und Maßnahmenvollzugs sowie einer systematischen Qualitätssicherung, effektiven Aufsicht und Kontrolle – konnte die Generaldirektion noch nicht bzw. nur zum Teil erreichen. (TZ 5)

Die Zahl der Häftlinge stieg in den letzten Jahren kontinuierlich an. Am 1. Jänner 2015 gab es 8.692 Häftlinge, am 1. Jänner 2019 mit 9.163 Häftlingen ein Plus von 5,4 %. Die Justizanstalten insgesamt und insbesondere die Gerichtlichen Gefangenenhäuser waren damit an der Auslastungsgrenze angelangt und teilweise sogar deutlich über-

belastet: Zum 1. Jänner 2019 lag die bundesweite Gesamtauslastung über 95 %. Einige Justizanstalten wiesen im Jahresdurchschnitt 2018 sogar Auslastungen von über 100 % oder nur knapp darunter auf. [\(TZ 6\)](#)

Die Generaldirektion verfügte lediglich über Daten zur Gesamtauslastung der Justizanstalten, nicht jedoch über Kennzahlen hinsichtlich der Auslastung nach zu trennenden Vollzugsformen und Personengruppen. Für die Steuerung und das Controlling war dies problematisch, weil unterschiedlich gewidmete Haftplätze nicht ohne Weiteres mit Häftlingen anderer Gruppen belegt werden konnten. [\(TZ 6\)](#)

Das Ministerium und die Generaldirektion verfügten über keine schriftliche, die Vorgaben des Strafvollzugsgesetzes konkretisierende Strategie zur Weiterentwicklung des Straf- und Maßnahmenvollzugs. [\(TZ 8\)](#)

Die Generaldirektion als zuständige Organisationseinheit für die strategische Steuerung des Straf- und Maßnahmenvollzugs arbeitete jedoch an einem Strafvollzugsentwicklungsplan, indem sie Problemfelder aufzeigte und Ideen zu deren Bewältigung und Weiterentwicklung definierte. Dieser lag allerdings nur unvollständig als Entwurf vor und war nicht verbindlich anzuwenden. Die Generaldirektion setzte die als notwendig erkannten Maßnahmen nur punktuell um; in wichtigen Bereichen bestanden noch Defizite. [\(TZ 9\)](#)

Als Grundlage für die Steuerung und zu Vergleichszwecken ermittelte die Generaldirektion jährlich auf Basis von Ausgaben und Einnahmen die durchschnittlichen Kosten eines Hafttags bundesweit wie auch für jede einzelne Justizanstalt. Die so errechneten Werte erhöhten sich bundesweit von rd. 123 EUR im Jahr 2015 auf rd. 130 EUR im Jahr 2018, was einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg von knapp 2 % entsprach. Die Hafttagskosten der einzelnen Justizanstalten schwankten insbesondere wegen der unterschiedlich erforderlichen Betreuungsintensität stark und lagen im Jahr 2018 zwischen rd. 84 EUR bzw. rd. 87 EUR in den Justizanstalten Sonnberg bzw. Ried und rd. 340 EUR in der Sonderanstalt für den Jugendstrafvollzug in Gerasdorf. [\(TZ 15\)](#)

Die Generaldirektion verfügte über keine allgemein gültigen Standards für den in den einzelnen Justizanstalten erforderlichen Personaleinsatz der Justizwache. Es fehlten damit auch Grundlagen für die Argumentation allenfalls notwendiger Erhöhungen der Planstellenanzahl. [\(TZ 17\)](#)

Die Rekrutierung geeigneten Personals und die zeitgerechte Ausbildung neuer Justizwachebediensteter stellte eine der zentralen Herausforderungen für den Straf- und Maßnahmenvollzug dar. Die Anzahl der Bewerbungen konnte durch entsprechende Werbemaßnahmen von 2016 auf 2018 leicht erhöht werden. In Kombination mit einer Absenkung der Auswahlkriterien und der damit verbundenen

Steigerung des Anteils der positiv absolvierten Bewerbungsverfahren von 8 % im Jahr 2015 auf 28 % im Jahr 2018 wurde eine ausreichende Anzahl von Teilnehmenden für die erforderlichen Ausbildungslehrgänge sichergestellt. [\(TZ 22\)](#)

Die krankheitsbedingten Abwesenheiten der Bediensteten in den Justizanstalten stiegen im überprüften Zeitraum laufend an und waren mit durchschnittlich rd. 26 Tagen pro Bediensteter bzw. Bedienstetem im Jahr 2018 mehr als doppelt so hoch wie bundesweit bei den unselbstständig Beschäftigten. Eine Analyse der Ursachen für die hohen Krankenstände fehlte jedoch. [\(TZ 23\)](#)

Die ausreichende Beschäftigung der Häftlinge stellte einen wesentlichen Faktor zur Strukturierung des Tages, für ein positives Anstaltsklima sowie zur Vorbereitung der Häftlinge auf das Fortkommen in Freiheit und zur Verhinderung von Rückfällen dar. Das Ausmaß der Beschäftigung der Strafhäftlinge lag im Jahr 2018 mit durchschnittlich 2,59 Stunden pro Tag jedoch unter dem mit den Wirkungszielen angestrebten Zielwert von 2,72 Stunden pro Tag. Der Anteil der arbeitswilligen Häftlinge, die nicht beschäftigt werden konnten, stieg im Jahr 2018 auf durchschnittlich 44 % an. [\(TZ 29\)](#)

Insbesondere der starke Anstieg bei den geistig abnormen zurechnungsunfähigen Rechtsbrechenden stellte den Straf- und Maßnahmenvollzug vor große Herausforderungen. Es fehlten justizinterne Plätze für den Maßnahmenvollzug bei dieser Häftlingsgruppe. Die Unterbringung war ohne die verstärkte – über die geplante Belegung hinausgehende – Inanspruchnahme psychiatrischer Krankenanstalten nicht mehr sicherzustellen. [\(TZ 30, TZ 32\)](#)

Der Ausländeranteil bei den Häftlingen stieg im überprüften Zeitraum an und lag zuletzt bei rd. 54 %, wobei der Anteil der Drittstaatsangehörigen im Jahr 2018 doppelt so hoch wie jener der EU-Bürgerinnen und EU-Bürger war. Im Zeitraum 2015 bis 2018 konnten insgesamt nur 626 Häftlinge zum Strafvollzug in den Herkunftsstaat überstellt werden, 600 davon waren EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, nur 26 Drittstaatsangehörige. [\(TZ 34, TZ 35\)](#)

Die Überstellungsverfahren dauerten bei den überwiegend betroffenen EU-Staaten durchschnittlich zwischen sieben Monaten und einem Jahr, bei Drittstaaten sogar bis zu fast zwei Jahren. Infolge dieser langen Verfahrensdauern und der teilweise nur ähnlich langen oder sogar kürzeren (Rest-)Freiheitsstrafen war die Einleitung von Überstellungsverfahren oftmals nicht zweckmäßig. [\(TZ 35\)](#)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesministerium für Justiz hervor:

#### **ZENTRALE EMPFEHLUNGEN**

- Die von der Generaldirektion bzw. den Justizanstalten beeinflussbaren Möglichkeiten zur Senkung der Häftlingszahlen sollten – soweit aus Sicherheitsgründen vertretbar – genutzt werden, bspw. durch verstärkte Anordnung von elektronisch überwachtem Hausarrest oder der Überstellung von Häftlingen zum Vollzug in deren Herkunftsstaat. Erforderlichenfalls wären die Haftplatzkapazitäten zu erhöhen. (TZ 6)
- Der Entwurf des Strafvollzugsentwicklungsplans wäre auf Basis einer zu erstellenden Strategie fertigzustellen und als verbindliches Instrument zur Steuerung und Weiterentwicklung des Straf- und Maßnahmenvollzugs zu implementieren. (TZ 9)
- Es wären verstärkt und konkret auf potenzielle Zielgruppen gerichtete Rekrutierungsoffensiven für die Justizwache zu setzen; insbesondere sollten auch regionale Initiativen, bspw. Informationsveranstaltungen der Justizanstalten, unterstützt werden. (TZ 22)
- Es sollte verstärkt auf die Beschleunigung des innerstaatlichen Verfahrensablaufs im Zusammenhang mit Überstellungsverfahren zum Strafvollzug im Herkunftsstaat hingewirkt werden. (TZ 35)

## Zahlen und Fakten zur Prüfung

Steuerung und Koordinierung des Straf- und Maßnahmenvollzugs					
Rechtsgrundlagen	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), BGBl. 210/1958 i.d.g.F. Strafvollzugsgesetz (StVG), BGBl. 144/1969 i.d.g.F. Strafgesetzbuch (StGB), BGBl. 60/1974 i.d.g.F. Strafprozessordnung 1975 (StPO), BGBl. 631/1975 i.d.g.F.				
	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
<b>Gebahrung (Finanzierungshaushalt Detailbudget Justizanstalten)</b>					
	in Mio. EUR				in %
Ausgaben	459,97	445,62	480,03	493,76	7
<i>davon Personalausgaben</i>	203,60	208,37	212,73	220,17	8
<i>davon betriebliche Sachausgaben</i>	235,50	225,38	237,00	242,15	3
<i>davon Investitionen</i>	19,10	10,35	28,65	29,64	55
<i>davon Transferzahlungen (insbesondere Justizwache-Massafonds)</i>	1,76	1,53	1,56	1,70	-3
Einnahmen	60,83	60,55	64,28	63,40	4

	2015	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2015 bis 2019 bzw. 2016 bis 2019
<b>Haftplatzkapazitäten</b>						
	Anzahl am 1. Jänner					in %
Justizanstalten	27	27	27	27	28	4
Haftplätze	8.641	8.814	8.811	8.746	8.849	2
<b>Personalstand</b>						
<b>Justizanstalten:</b>	in Vollzeitäquivalenten zum 1. Jänner					in %
Exekutivdienst (Justizwache)	3.111,7	3.152,9	3.091,5	3.152,2	3.243,0	4
Allgemeiner Verwaltungsdienst	430,2	410,3	432,3	457,9	495,5	15
Krankenpflegedienst	99,0	114,4	113,0	116,8	111,9	13
Sonstige (Lehrpersonen)	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	0
<b>Summe Bundesbedienstete</b>	<b>3.642,9</b>	<b>3.679,6</b>	<b>3.638,8</b>	<b>3.728,9</b>	<b>3.852,4</b>	<b>6</b>
Betreuungspersonal zugekauft über die Justizbetreuungsagentur – beauftragte Leistungen	nicht verfügbar	258,0	266,6	314,1	316,9	23
<b>Generaldirektion für den Straf- und Maßnahmenvollzug:</b>						
Allgemeiner Verwaltungsdienst	- <sup>1</sup>	68,9	72,2	72,8	75,1	9
Exekutivdienst (Justizwache)	- <sup>1</sup>	16,0	22,0 <sup>2</sup>	22,0	21,0	31
<b>Summe</b>	<b>-<sup>1</sup></b>	<b>84,9</b>	<b>94,2</b>	<b>94,8</b>	<b>96,1</b>	<b>13</b>

	2015	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2015 bis 2019
<b>Häftlingsstand</b>						
	Anzahl am 1. Jänner					in %
Untersuchungshaft	1.792	1.680	1.690	1.859	1.839	3
Strafhaft	5.859	5.926	5.809	5.759	6.027	3
Maßnahmenvollzug (Unterbringung gemäß §§ 21 bis 23 StGB) <sup>3</sup>	791	794	825	909	986	25
sonstige Haft (bspw. Auslieferungs-, Finanzstraf- oder Verwaltungshaft)	250	265	295	325	311	24
<b>Summe</b>	<b>8.692</b>	<b>8.665</b>	<b>8.619</b>	<b>8.852</b>	<b>9.163</b>	<b>5</b>

StGB = Strafgesetzbuch

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> Die Generaldirektion für den Straf- und Maßnahmenvollzug wurde mit 1. Juli 2015 eingerichtet.

<sup>2</sup> Zuordnung von fünf Arbeitsplätzen zur Generaldirektion, zuvor bei den Justizanstalten

<sup>3</sup> Der Maßnahmenvollzug nach § 21 Abs. 1 StGB ist keine Haft.

Quellen: Haushaltsinformationssystem des Bundes; BMVRDJ

## Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte zwischen Oktober 2018 und Jänner 2019 die Gebarung des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz hinsichtlich der Steuerung und Koordinierung des Strafvollzugs durch die im Juli 2015 neu eingerichtete Generaldirektion für den Strafvollzug und den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen (in der Folge: **Generaldirektion**). Die Angelegenheiten des Strafvollzugs ressortierten bis zur BMG–Novelle 2020<sup>1</sup> zum Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz, seither zum Bundesministerium für Justiz (beide in der Folge: **Ministerium**).

Der RH bezog neben der Generaldirektion auch andere Organisationseinheiten des Ministeriums in die Überprüfung ein, soweit diesen Zuständigkeiten im Prüfungsgegenstand zukamen. Weiters nahm der RH auch ergänzende Erhebungen in der Justizanstalt Stein vor.

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren insbesondere die Analyse und Beurteilung

- der Ziele und Umsetzung der Organisationsreform sowie der Aufgaben der Generaldirektion,
- der Strategie und Konzepte zur Weiterentwicklung des Strafvollzugs sowie des Vollzugs der mit Freiheitsentziehung verbundenen vorbeugenden Maßnahmen (in der Folge: **Maßnahmenvollzug**),
- der Maßnahmen der Generaldirektion zur Sicherheit, Aufsicht und Kontrolle in den Justizanstalten sowie
- des Ressourceneinsatzes und der Ressourcensteuerung.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2015 bis 2018. Soweit erforderlich, berücksichtigte der RH auch frühere bzw. aktuelle Entwicklungen.

(2) Zu dem im Juli 2019 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Ministerium im Oktober 2019 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Februar 2020.

<sup>1</sup> BGBl. I 8/2020 vom 28. Jänner 2020, in Kraft getreten am 29. Jänner 2020

# Grundlagen des Straf- und Maßnahmenvollzugs

## Rechtliche Grundlagen

- 2.1 (1) Auf internationaler Ebene hat für den Strafvollzug insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention Relevanz, die auch Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung ist.

Wesentliche nationale gesetzliche Grundlage des Strafvollzugs bildet das Strafvollzugsgesetz<sup>2</sup>, das im § 20 auch beschreibt, welche Ziele bzw. welchen Zweck der Strafvollzug in Österreich zu verfolgen hat. Ergänzende Bestimmungen enthalten das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991<sup>3</sup>, das Finanzstrafgesetz<sup>4</sup>, das Jugendgerichtsgesetz 1988<sup>5</sup>, das Strafgesetzbuch (**StGB**)<sup>6</sup>, die Strafprozessordnung 1975<sup>7</sup>, das Unterbringungsgesetz<sup>8</sup> oder auch das Verwaltungsstrafgesetz 1991<sup>9</sup>.

Das Ministerium plante zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wesentliche Adaptierungen der gesetzlichen Grundlagen („Maßnahmen-Reform-Gesetz 2020“). In diesem Rahmen sollte auch ein eigenes Maßnahmenvollzugsgesetz verabschiedet werden.

- (2) Die Sprengelverordnung für den Strafvollzug<sup>10</sup> enthielt insbesondere allgemeine Regelungen über die örtliche Zuständigkeit der Justizanstalten für den Strafvollzug sowie die konkrete Festlegung von Justizanstalten für den Vollzug von Freiheitsstrafen an Jugendlichen und für den Maßnahmenvollzug.

Mit der Vollzugsordnung für Justizanstalten hatte das Ministerium gesetzliche Regelungen konkretisiert und die organisatorischen Rahmenbedingungen für die Justizanstalten festgelegt. Der Erlass stammte noch unverändert aus dem Jahr 1995. Seither hatten sich die Anforderungen, bspw. durch Reformen im Maßnahmenvollzug, die Einführung des elektronisch überwachten Hausarrests und durch den deutlich gestiegenen Anteil an Häftlingen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft, wesentlich verändert. Die Generaldirektion arbeitete daher zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH an einer Neufassung. Daneben hatte das Ministerium in den

<sup>2</sup> BGBl. 144/1969 i.d.g.F.

<sup>3</sup> BGBl. 51/1991 i.d.g.F.

<sup>4</sup> BGBl. 129/1958 i.d.g.F.

<sup>5</sup> BGBl. 599/1988 i.d.g.F.

<sup>6</sup> BGBl. 60/1974 i.d.g.F.

<sup>7</sup> BGBl. 631/1975 i.d.g.F.

<sup>8</sup> BGBl. 155/1990 i.d.g.F.

<sup>9</sup> BGBl. 52/1991 i.d.g.F.

<sup>10</sup> BGBl. II 124/2013 i.d.g.F.

vergangenen Jahrzehnten zahlreiche ergänzende Erlässe zu einzelnen Themen im Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs verfügt.

- 2.2 Der RH hielt fest, dass die geltende Vollzugsordnung für die Justizanstalten, welche die wesentliche organisatorische Grundlage für den Straf- und Maßnahmenvollzug bildete, den aktuellen Anforderungen teilweise nicht mehr gerecht werden konnte. Zudem führte die Vielzahl an zum Teil bereits vor Jahrzehnten in Kraft getretenen ergänzenden Erlässen und Vorgaben zu einer unübersichtlichen Vorschriftenlage.

Der RH empfahl, die im Jahr 1995 erlassene Vollzugsordnung für Justizanstalten durch eine zeitgemäße, den aktuellen Anforderungen des Straf- und Maßnahmenvollzugs Rechnung tragende Regelung zu ersetzen und gleichzeitig die Vielzahl an ergänzenden Einzelerlässen zu bereinigen.

Bezüglich der geplanten gesetzlichen Änderungen verwies er auf seine Empfehlung in TZ 31, wonach möglichst rasch ein Ministerialentwurf für eine eigene gesetzliche Grundlage des Maßnahmenvollzugs vorgelegt werden sollte.

- 2.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums habe das am 15. September 2019 in Kraft getretene Vollzugshandbuch die 1993 bzw. 1995 erlassene Vollzugsordnung bzw. Eskorteordnung ersetzt. Dieses Vollzugshandbuch sei das Ergebnis eines über einen längeren Zeitraum angelegten Projekts, an dem zahlreiche Strafvollzugsbedienstete der Justizanstalten mitgearbeitet hätten. Es richte sich an alle Strafvollzugsbediensteten der Strafvollzugsverwaltung und solle als umfassendes Handbuch ein wirkungsvolles Mittel der Wissensvermittlung sein und den Arbeitsalltag erleichtern. Dieser Zielsetzung getreu sei beabsichtigt, sukzessive die derzeitige Erlassevidenz des Vollzugs einzuarbeiten und zukünftig auch neue Erlässe direkt in das Vollzugshandbuch aufzunehmen.

## Zwecke des Strafvollzugs und Haftarten

- 3 Das Strafvollzugsgesetz normierte in § 20 die Zwecke des Strafvollzugs.<sup>11</sup> So soll der Vollzug der Freiheitsstrafen „den Verurteilten zu einer rechtschaffenen und den Erfordernissen des Gemeinschaftslebens angepassten Lebenseinstellung verhelfen und sie abhalten, schädlichen Neigungen nachzugehen. Der Vollzug soll außerdem den Unwert des der Verurteilung zugrunde liegenden Verhaltens aufzeigen. (...) Zur Erreichung dieser Zwecke und zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in den Anstalten zum Vollzug von Freiheitsstrafen sind die Strafgefangenen (...) von der Außenwelt abzuschließen, sonstigen Beschränkungen ihrer Lebensführung zu unterwerfen und erzieherisch zu beeinflussen“.

<sup>11</sup> Die besonderen Zwecke des Maßnahmenvollzugs ergeben sich aus §§ 164 Abs. 1 (Anstalten für geistig abnorme Rechtsbrechende), 168 Abs. 1 (Anstalten für entwöhnungsbedürftige Rechtsbrechende) und 171 Strafvollzugsgesetz (Anstalten für gefährliche Rückfallstäterinnen und -täter). Der Zweck der Untersuchungshaft ergibt sich aus § 182 Strafprozessordnung 1975.

Untersuchungshaft war eine richterlich angeordnete, reine Sicherungszwecke verfolgende, vorläufige Haft für Beschuldigte im Strafverfahren, die spätestens mit der Rechtskraft eines Urteils endete. Grundsätzlich war die Untersuchungshaft auch nach den Vorgaben des Strafvollzugsgesetzes zu vollziehen. Besonderheiten regelte zudem die Strafprozessordnung 1975. So waren bspw. Untersuchungshäftlinge getrennt von den Strafhäftlingen unterzubringen und im Gegensatz zu diesen nicht zur Arbeit verpflichtet; für bestimmte Entscheidungen, insbesondere über den Verkehr mit der Außenwelt, war nicht die Anstaltsleitung, sondern die Staatsanwaltschaft oder das Gericht zuständig.

Neben der Freiheitsstrafe sah das StGB auch unterschiedliche Formen des Maßnahmenvollzugs vor. Zweck einer Maßnahme war nicht die Ahndung der Tat, sondern die Reduktion der Gefährlichkeit der Täterin bzw. des Täters. Von Bedeutung war dabei der Maßnahmenvollzug an geistig abnormen Rechtsbrechenden, die grundsätzlich unbefristet so lange anzuhalten sind, bis anzunehmen ist, dass keine Gefährlichkeit mehr besteht.

## Organisationsstruktur

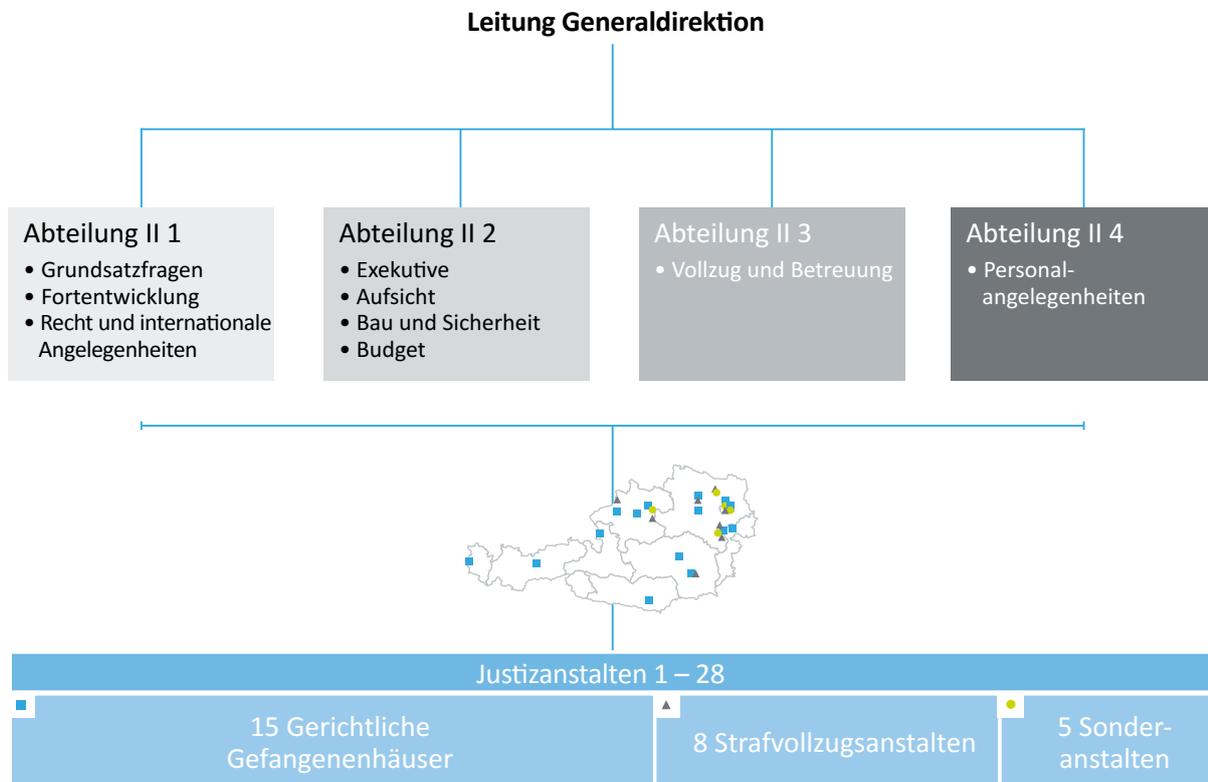
- 4 Die als eigene Sektion im Ministerium eingerichtete Generaldirektion war die oberste Vollzugsbehörde im Straf- und Maßnahmenvollzug. Der unmittelbare Vollzug der Haft erfolgte in den insgesamt 28 Justizanstalten.<sup>12</sup> Deren Leitung fungierte jeweils als Vollzugsbehörde erster Instanz.

Die Generaldirektion gliederte sich nach fachlichen Aufgaben in vier Abteilungen. Sie steuerte und koordinierte direkt alle 28 Justizanstalten:

---

<sup>12</sup> Bis 31. Dezember 2018 waren es 27 Justizanstalten, mit 1. Jänner 2019 wurde Asten als eigene Sonderanstalt eingerichtet. Zuvor bestanden dort eine Außenstelle der Justizanstalt Linz und ein Forensisches Zentrum.

Abbildung 1: Organisation des Straf- und Maßnahmenvollzugs



Quelle: BMVRDJ; Darstellung: RH

Insgesamt 15 der Justizanstalten waren Gerichtliche Gefangenenhäuser, die sich jeweils am Ort eines Landesgerichts befanden. Sie dienten dem Vollzug von Untersuchungshaft und im Regelfall dem Vollzug von Freiheitsstrafen bis zu 18 Monaten. Freiheitsstrafen von über 18 Monaten waren in einer der acht Strafvollzugsanstalten zu vollziehen; die Zuteilung der Häftlinge nahm die Generaldirektion im Rahmen der sogenannten Klassifizierung vor. Für Frauen und Jugendliche stand je eine eigene Vollzugsanstalt (Schwarzauberg bzw. Gerasdorf) zur Verfügung. Für den Maßnahmenvollzug waren fünf Sonderanstalten eingerichtet. Einigen Justizanstalten waren Außenstellen, insbesondere für den gelockerten Vollzug, angeschlossen.

Die 28 Justizanstalten verteilen sich im Bundesgebiet wie folgt:

Abbildung 2: Justizanstalten in Österreich



Quelle: BMVRDJ; Darstellung: RH

Ein wesentlicher Teil (Anfang 2019: rd. 47 %) der geistig abnormen zurechnungsunfähigen Rechtsbrechenden gemäß § 21 Abs. 1 StGB war nicht in Justizanstalten, sondern verteilt auf ganz Österreich in psychiatrischen Krankenhäusern untergebracht. Weiters konnte die Anstaltsleitung als Vollzugsbehörde Häftlingen unter bestimmten Voraussetzungen (u.a. Antragstellung, ausreichende soziale Integration, (Rest-)Strafe maximal zwölf Monate<sup>13</sup>) den Vollzug im elektronisch überwachten Hausarrest („Fußfessel“) gewähren (dies betraf Anfang 2019 rd. 4 % der Häftlinge insgesamt).

<sup>13</sup> Eine Novelle des Strafvollzugsgesetzes, die den elektronisch überwachten Hausarrest bei einer (Rest-)Strafe bis zu 24 Monate ermöglicht, war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Vorbereitung.

## Organisationsreform 2015

- 5.1 (1) Bis Mitte 2015 fungierte im Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs die dem Ministerium nachgeordnete Vollzugsdirektion als Vollzugsoberbehörde und Dienstbehörde erster Instanz. Gleichzeitig bestand eine Stabsstelle im Ministerium, die für grundsätzliche strategische Angelegenheiten zuständig war. Auf Grundlage des Strafvollzugsreorganisationsgesetzes 2014 wurden die Vollzugsdirektion und die Stabsstelle aufgelöst und sämtliche Agenden in der als eigene Sektion im Ministerium neu eingerichteten Generaldirektion zusammengeführt.

Nach den Erläuterungen zum Strafvollzugsreorganisationsgesetz 2014 sollten durch die Organisationsreform insbesondere folgende Ziele erreicht werden:

### **Organisatorische Ziele**

- Schaffung einer einheitlichen, zentralen Steuerungsebene und Verzicht auf Zwischenhierarchien;
- Bündelung aller Vollzugs- und Betreuungssagenden in der Generaldirektion;
- Etablierung klarerer Zuständigkeiten und Entscheidungsabläufe, Verkürzung der Entscheidungswege;
- Ermöglichung der effektiven Wahrnehmung der Verantwortung für den Vollzugsbereich durch die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz sowie
- Schaffung einer organisatorischen und räumlichen Nähe zur Ressortleitung.

### **Inhaltliche Ziele**

- Ausstattung mit ausreichenden Ressourcen, um eine Gesamtstrategie vorgeben und Konzepte für eine Weiterentwicklung der verschiedenen Vollzugsbereiche erarbeiten zu können;
- Verbesserung der Betreuungssituation (u.a. durch differenzierte Behandlung der einzelnen Vollzugsformen) sowie
- Einführung eines Systems der Qualitätssicherung, der effektiven Aufsicht und Kontrolle.

Das Ministerium konnte die rein organisatorischen Ziele schon allein mit der Errichtung der Generaldirektion als zentral im Ministerium angesiedelte, einheitliche Steuerungseinheit für den Straf- und Maßnahmenvollzug im Wesentlichen erreichen. Nur bedingt gelang es, eine räumliche Nähe zur Ressortleitung zu schaffen. Ein Großteil der Organisationseinheiten der Generaldirektion verblieb am bereits zuvor durch die Vollzugsdirektion genutzten externen Standort.

Die angestrebten inhaltlichen Ziele – insbesondere im Zusammenhang mit der Vorgabe einer Gesamtstrategie, der Erstellung und Umsetzung von Konzepten zur Weiterentwicklung des Straf- und Maßnahmenvollzugs sowie einer systematischen Qualitätssicherung, effektiven Aufsicht und Kontrolle – konnte die Generaldirektion noch nicht bzw. nur zum Teil erreichen. Der RH verwies dazu auf seine Feststellungen insbesondere hinsichtlich der fehlenden dokumentierten Gesamtstrategie, der nur punktuellen Umsetzung als notwendig erkannter Konzepte zur Weiterentwicklung des Straf- und Maßnahmenvollzugs und Defiziten in der Aufsicht und Kontrolle in TZ 8, TZ 9, TZ 24 und TZ 26.

(2) Die für die Einrichtung der Generaldirektion benötigten Bediensteten sollten primär aus den Personalkapazitäten der Vollzugsdirektion und der im Ministerium mit Aufgaben des Straf- und Maßnahmenvollzugs betrauten Stabsstelle bereitgestellt werden.

Tatsächlich lag die Anzahl der für die Generaldirektion zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Anfang 2019) gewidmeten Planstellen mit 100 höher als die Summe der Planstellen bei der vormaligen Vollzugsdirektion und der Stabsstelle des Ministeriums mit insgesamt 89. Den Mehrbedarf an Planstellen bedeckte das Ministerium im Wesentlichen aus der Planstellenreserve der Justizanstalten.

Der tatsächliche Personalstand stieg im überprüften Zeitraum von insgesamt rd. 79 Vollzeitäquivalenten (**VZÄ**) bei der Vollzugsdirektion und der Stabsstelle am 1. Jänner 2015 auf rd. 96 VZÄ bei der Generaldirektion am 1. Jänner 2019 an. Begründet wurde die Steigerung mit der Übernahme von zuvor bei den Justizanstalten angesiedelten Aufgaben, insbesondere aber mit der beabsichtigten Stärkung bestimmter Aufgabenbereiche, etwa in der Aufsicht und im Beschwerdewesen, sowie mit der Einrichtung von Kompetenzzentren.

5.2 (1) Der RH beurteilte positiv, dass das Ministerium mit der Einrichtung der Generaldirektion als zentraler und einheitlicher Steuerungseinheit die Rahmenbedingungen für eine effektive Steuerung und Koordinierung des Straf- und Maßnahmenvollzugs verbessern konnte. Er kritisierte aber, dass die Generaldirektion das aus den verbesserten Rahmenbedingungen resultierende Potenzial noch nicht ausreichend nutzte. Der RH verwies dazu insbesondere auf seine Empfehlungen in TZ 8 und TZ 9 zur Entwicklung und regelmäßigen Anpassung einer Gesamtstrategie, zur Implementierung des im Entwurf vorliegenden Strafvollzugsentwicklungsplans als verbindliches Instrument zur Steuerung und Weiterentwicklung sowie zur Umsetzung der nach Prioritäten und Erfolgswahrscheinlichkeit gereihten Konzepte.

(2) Der RH hielt weiters fest, dass für ihn der mit der Organisationsreform verbundene Anstieg des Personalstands von rd. 79 VZÄ mit 1. Jänner 2015 bei der Vollzugsdirektion und der Stabsstelle auf rd. 96 VZÄ mit 1. Jänner 2019 bei der

Generaldirektion aufgrund der beabsichtigten Stärkung relevanter Aufgabenbereiche grundsätzlich nachvollziehbar war. Er erachtete es allerdings als zweckmäßig, den Personaleinsatz auf Grundlage der seit der Errichtung gemachten Erfahrungen zu evaluieren.

Der RH empfahl, auf Grundlage der seit Errichtung der Generaldirektion gemachten Erfahrungen die Auslastung der in den verschiedenen Aufgabenbereichen eingesetzten Bediensteten und die Angemessenheit des personellen Ressourceneinsatzes zu überprüfen.

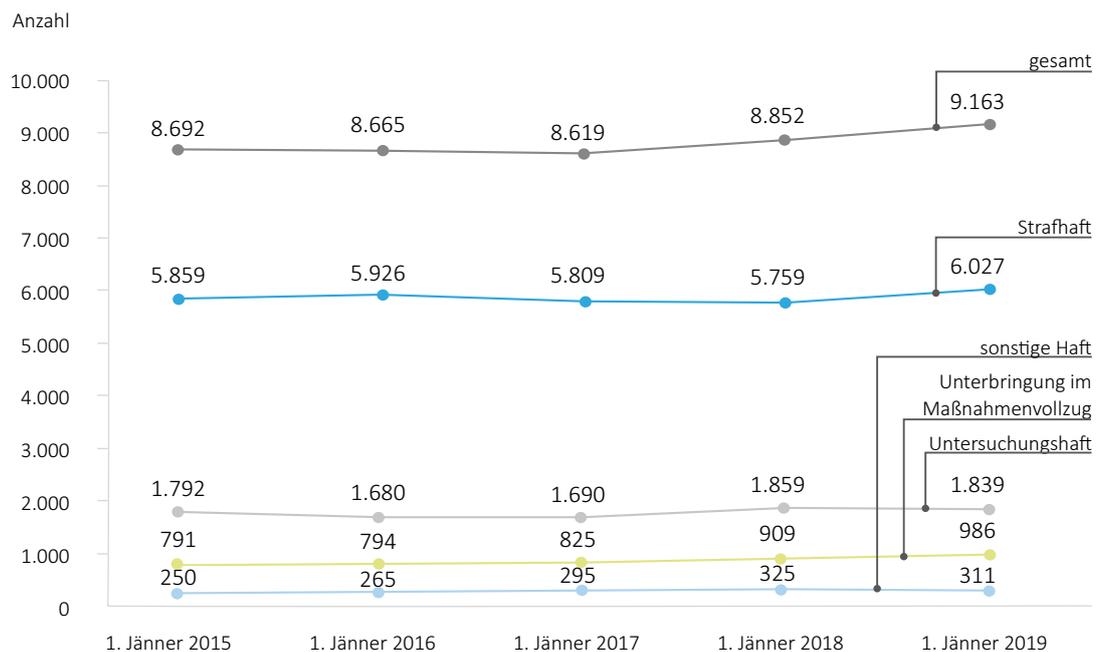
- 5.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums beobachte es die Auslastung der in den einzelnen Bereichen der Generaldirektion eingesetzten Bediensteten laufend und berücksichtige diese – ebenso wie die seit der Einrichtung der Generaldirektion gemachten Erfahrungen – durch Veränderungen der personellen Ausstattung im Rahmen der allgemein zur Verfügung stehenden Ressourcen.

Das Ministerium wies besonders darauf hin, dass mit Einrichtung einer eigenen Einheit zur Durchführung von Überstellungen zur Strafvollstreckung in den jeweiligen Heimatstaat, deren Leitung und Monitoring auf Ebene der Generaldirektion ganz im Sinne des Ausbaus von „Haft in der Heimat“ sei, sowie mit der Einrichtung eines Verbindungsdienstes zum Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung weitere Zuständigkeiten der Generaldirektion hinzugekommen seien.

## Häftlingsstand und Auslastung

6.1 (1) Der Anzahl der Häftlinge insgesamt sowie aufgliedert nach Haftart entwickelte sich in den Jahren 2015 bis 2019 wie folgt:

Abbildung 3: Anzahl der Häftlinge insgesamt und nach Haftart 2015 bis 2019



Quelle: BMVRDJ; Darstellung: RH

Die Anzahl der Häftlinge insgesamt und der davon in Justizanstalten befindlichen Personen stellte sich im Vergleich zur Belagsfähigkeit der Justizanstalten wie folgt dar:

Tabelle 1: Häftlingsstand und Gesamtauslastung der Justizanstalten

	2015	2016	2017	2018	2019	Änderung 2015 bis 2019
Anzahl am 1. Jänner						
Häftlinge insgesamt („Stand“)	8.692	8.665	8.619	8.852	9.163	in % 5,4
davon in Justizanstalten („Belag“)	8.105	8.059	7.994	8.135	8.433	4,0
Haftplätze in den Justizanstalten („Belagsfähigkeit“)	8.641	8.814	8.811	8.746	8.849	2,4
in %						
Gesamtauslastung der Justizanstalten	93,8	91,4	90,7	93,0	95,3	1,6

Quelle: BMVRDJ

Die Differenz zwischen dem Stand an Häftlingen und dem Belag der Justizanstalten setzte sich im Wesentlichen aus der Zahl der im elektronisch überwachten Hausarrest befindlichen und der in psychiatrischen Krankenanstalten untergebrachten Personen zusammen.<sup>14</sup>

Die Zahl der Personen im elektronisch überwachten Hausarrest stieg zwischen 1. Jänner 2015 und 1. Jänner 2019 um etwa 30 % von rd. 260 auf rd. 340 an. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Zahl der in den psychiatrischen Krankenanstalten Untergebrachten um etwa 35 % von rd. 200 auf rd. 270 Personen.

(2) Zur Bestimmung des Auslastungsgrads stellte die Generaldirektion regelmäßig die tatsächlichen Belagstage (Summe Anwesenheitstage der Häftlinge) den möglichen Belagstagen (Belagsfähigkeit multipliziert mit der Anzahl der Tage) gegenüber. Darauf basierend stellte sie die Auslastung der einzelnen Justizanstalten in einem Ampelsystem visuell dar. Dabei ging sie davon aus, dass – vor allem wegen der gesetzlich vorgegebenen oder zur Erfüllung des Vollzugszwecks erforderlichen Trennung bestimmter Personengruppen oder nach Vollzugsform<sup>15</sup> – eine Vollauslastung bei den Gerichtlichen Gefangenenhäusern mit 90 %, bei Strafvollzugs- und Sonderanstalten mit 95 % erreicht war.

Für das Jahr 2018 errechnete sich der bundesweite Gesamtauslastungsgrad mit durchschnittlich rd. 93,8 %. Der durchschnittliche Auslastungsgrad der Gerichtlichen Gefangenenhäuser lag bei rd. 96,5 %, der Strafvollzugsanstalten bei rd. 92,7 % und der Sonderanstalten bei rd. 81,0 %. Einige Justizanstalten, insbesondere Gerichtliche Gefangenenhäuser, wiesen Auslastungszahlen von mehr als 100 % oder knapp darunter auf. Dies betraf insbesondere Wien–Josefstadt (117 %), Linz (105 %), Feldkirch (101 %), Korneuburg (100 %) sowie Salzburg und Wels (jeweils 99 %).

(3) In den Justizanstalten bestanden entsprechend den insbesondere in Sicherheits- und Schutzgesichtspunkten begründeten Differenzierungserfordernissen – abgesehen von den ohnehin spezialisierten Sonderanstalten – getrennte Abteilungen (bspw. für den Normalvollzug, Erstvollzug, gelockerten Vollzug, Entlassungsvollzug und Freigang sowie für jugendliche Häftlinge und Frauen); in den Justizanstalten Garsten, Graz–Karlau und Stein gab es auch noch getrennte Abteilungen für den Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 2 StGB (geistig abnorme zurechnungsfähige Rechtsbrechende) oder für Hochsicherheitsfälle. Die entsprechend gewidmeten Haftplätze konnten nicht ohne Weiteres an Häftlinge aus anderen Gruppen zugewiesen werden.

<sup>14</sup> Andere Gründe waren bspw. stationäre Aufnahmen in Krankenhäusern oder kurzzeitige Unterbrechungen der Freiheitsstrafe.

<sup>15</sup> beispielsweise getrennte Unterbringung von Untersuchungshäftlingen, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, Frauen, Ersttäterinnen und Ersttätern sowie Häftlingen vor der Entlassung

Eine Auslastungsberechnung getrennt nach Widmung der Haftplätze war der Generaldirektion mangels entsprechender Datenerfassung nicht möglich.

- 6.2 (1) Wegen der gesetzlich vorgegebenen oder zur Erfüllung des Vollzugszwecks erforderlichen Trennung war für den RH nachvollziehbar, dass die Generaldirektion davon ausging, dass in der Regel bei 90 % bis 95 % Belag eine Vollauslastung der einzelnen Justizanstalten erreicht war. Er gab zu bedenken, dass zum 1. Jänner 2019 die bundesweite Gesamtauslastung über 95 % lag. Einige Justizanstalten wiesen im Jahresdurchschnitt 2018 sogar Auslastungen von über 100 % oder nur knapp darunter auf. Die Justizanstalten insgesamt und insbesondere die Gerichtlichen Gefangenenhäuser waren damit an der Auslastungsgrenze angelangt bzw. teilweise sogar deutlich überbelastet. Im eigenen Einflussbereich bestanden begrenzte Möglichkeiten zur Senkung der Häftlingszahlen, wie bspw. der elektronisch überwachte Hausarrest im Rahmen des Strafvollzugs oder die vermehrte Überstellung von Häftlingen zum Strafvollzug in deren Herkunftsstaat (siehe [TZ 35](#)).

Der RH empfahl, die von der Generaldirektion bzw. den Justizanstalten beeinflussbaren Möglichkeiten zur Senkung der Häftlingszahlen – soweit aus Sicherheitsgründen vertretbar – zu nutzen, bspw. durch verstärkte Anordnung von elektronisch überwachtem Hausarrest oder der Überstellung von Häftlingen zum Vollzug in deren Herkunftsstaat. Erforderlichenfalls wären die Haftplatzkapazitäten zu erhöhen.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass die Generaldirektion systematisch lediglich über Daten zur Gesamtauslastung der Justizanstalten, nicht jedoch über Kennzahlen hinsichtlich der Auslastung nach zu trennenden Vollzugsformen bzw. Personengruppen verfügte. Er erachtete dies als problematisch für die Steuerung und das Controlling, weil unterschiedlich gewidmete Haftplätze nicht ohne Weiteres mit Häftlingen anderer Gruppen belegt werden konnten.

Der RH empfahl, die Belagsfähigkeit der Justizanstalten und die tatsächliche Belegung auch differenziert hinsichtlich der Widmung der Haftplätze (nach zu trennenden Vollzugsformen bzw. Personengruppen) systematisch evident zu halten und auszuwerten, um damit verbesserte Grundlagen für die Steuerung zu erhalten.

- 6.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums bewege sich die Auslastung der Justizanstalten trotz jahrzehntelangen Ausbaus von alternativen Sanktionsformen (z.B. bedingte Strafnachsichten), des Rechtsinstituts der bedingten Entlassung und der Einführung des elektronisch überwachten Hausarrests nur unwesentlich unter 100 %, während international bei etwa 80 % bereits von Vollauslastung gesprochen werde. Das zuletzt im Nationalrat beschlossene Gewaltschutzgesetz 2019 werde u.a. durch die Erhöhung der Strafrahmen bei Gewalt- und Sexualdelikten sowie bei Wiederholungstätern zu weiter steigenden Hafttagen führen.

Gründe für diese hohe Auslastung sehe das Ministerium neben den stetig steigenden Zahlen der Verurteilungen auch in notwendigen Sanierungsarbeiten, die jeweils Einschränkungen der Belagsfähigkeit für einen mittelfristigen Zeitraum mit sich brächten.

Nachdem eine direkte Senkung der Häftlingszahlen nicht im Einflussbereich der Generaldirektion liege, seien im Sinne der Empfehlung mehrere Maßnahmen zur Optimierung der Situation gesetzt worden:

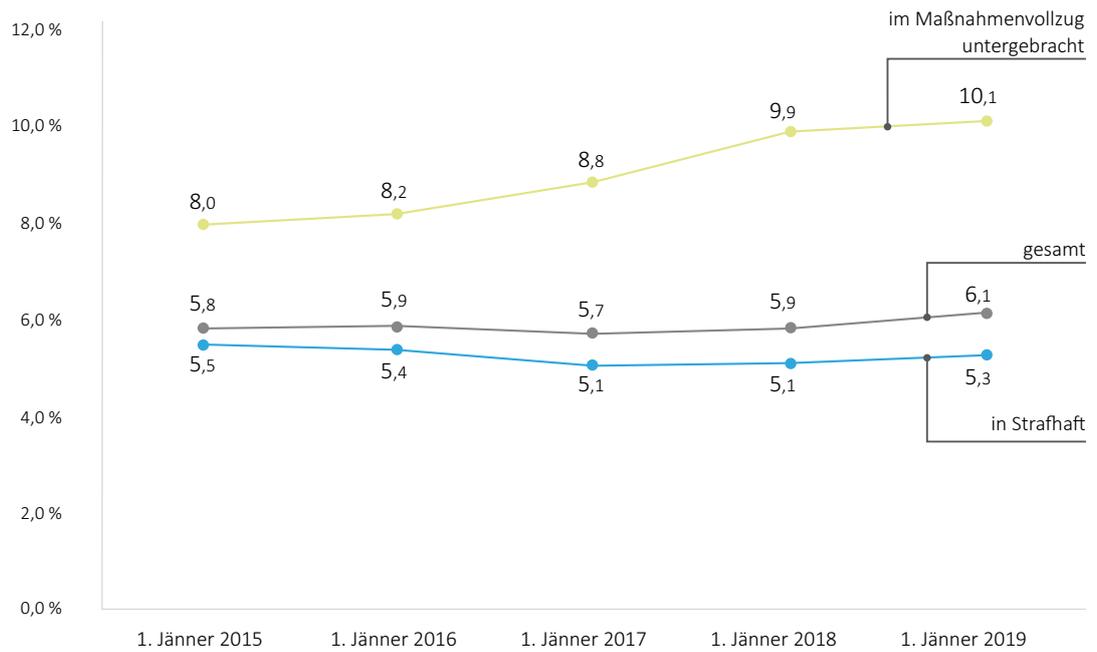
- Verfolgung der Belagsentwicklung durch ein regelmäßiges Monitoring
- Ersuchen an die Anstaltsleitungen, durch selbstständiges Setzen von geeigneten Maßnahmen die Voraussetzungen für eine 5 %-Überbelegung in den Justizanstalten zu schaffen. Als geeignete Maßnahmen würde sich bspw. eine Zunahme der Belegung des gelockerten Vollzugs oder etwa eine Belegung der freien Haftplätze in den Freigängerhäusern anbieten.
- Durchführung regelmäßiger Nachschauen in den einzelnen Justizanstalten, um im Sinne der Empfehlung eine verstärkte Anordnung des elektronisch überwachten Hausarrests zu gewährleisten. Ergänzend werde jährlich eine Fachtagung zum Thema elektronisch überwachter Hausarrest abgehalten, um den fachlichen Austausch der Anwender und eine einheitliche Vollzugspraxis zu fördern.

Dem Thema „Haft in der Heimat“ sei im Jahr 2019 besondere Aufmerksamkeit gewidmet worden. In der Vergangenheit seien Häftlinge durch die Justizwache lediglich bis zu den Außengrenzen Österreichs gebracht und von den dortigen Sicherheitsbehörden im Wege der „Amtshilfe“ durchbefördert und an die Zielländer übergeben worden. Seit März 2019 erfolge die gesamte operative Durchführung der Überstellungen – auch der Transport am Landweg bis zum Grenzort des jeweiligen Heimatstaates des zu überstellenden Häftlings – durch Eskorteteams der österreichischen Justizwache.

(2) Laut Stellungnahme des Ministeriums seien bereits Vorbereitungsarbeiten mit dem Bundesrechenzentrum in der Angelegenheit der differenzierten Darstellung der Belegung bzw. der Belagsfähigkeit gestartet worden, wobei diese differenzierte Widmung und Evidenz der Haftplätze nicht bei allen Vollzugsformen möglich und sinnvoll sei.

7 Der Anteil der Frauen an der Gesamtzahl der Häftlinge sowie bezogen auf die Strafhaft und die Unterbringung im Maßnahmenvollzug entwickelte sich wie folgt:

Abbildung 4: Anteil Frauen an Häftlingen im Straf- und Maßnahmenvollzug



Quelle: BMVRDJ; Darstellung: RH

Der Frauenanteil lag im überprüften Zeitraum durchgängig bei rd. 6 % (zwischen rd. 500 und rd. 560 Personen); die leicht ansteigende Tendenz war auf die Zunahme im Maßnahmenvollzug zurückzuführen.

## Strategie und Steuerung

### Strategische Ausrichtung

- 8.1 (1) Dem Ministerium oblagen als oberster Vollzugsbehörde die strategische Planung und Steuerung sowie die oberste Leitung des Straf- und Maßnahmenvollzugs.<sup>16</sup> Zuständig war seit der Organisationsänderung die als Sektion eingerichtete Generaldirektion.

Der Straf- und Maßnahmenvollzug in Österreich orientierte sich an den Empfehlungen des Europarates über die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze<sup>17</sup> und stellte – im Hinblick auf die Wiedereingliederung in die Gesellschaft – eine adäquate Betreuung, Behandlung und Beschäftigung der Häftlinge gegenüber einer bloßen Verwahrung in den Vordergrund. Das Ministerium leitete darüber hinaus aus den allgemeinen Vorgaben des Strafvollzugsgesetzes den Auftrag zur individuellen Betreuung und Behandlung als grundsätzliche Ausrichtung des Straf- und Maßnahmenvollzugs ab. Alle Vollzugszwecke strebten demnach die Resozialisierung der Häftlinge an. Eine schriftliche Strategie des Ministeriums (der Generaldirektion) bzw. daraus abgeleitete mittel- und langfristige Ziele zur Weiterentwicklung des Straf- und Maßnahmenvollzugs lagen nicht vor.

(2) Die Regierung hatte sich in ihrem Programm für die Jahre 2017 bis 2022 Reformen des Straf- und Maßnahmenvollzugs vorgenommen. Demnach sollten die Strafvollzugszwecke klar definiert und dem aktuellen Bedarf angepasst werden. Strafvollzug als zentraler Bestandteil der Sicherheitspolitik sei den Zielen der Resozialisierung verpflichtet. In diesem Zusammenhang komme den Justizwachebediensteten eine verantwortungsvolle Rolle zu.

Steigende Unterbringungszahlen und eine unzureichende Regelung des Vollzugs würden Reformen erfordern, um die Sicherheit in Österreichs Justizanstalten weiterhin gewährleisten zu können.

Im Rahmen rechtlicher, politischer und diplomatischer Bemühungen sei das Konzept „Haft in der Heimat“ mit Nachdruck weiterzuentwickeln, da dies einerseits den Strafvollzug entlaste, andererseits aber auch die Erfolgchancen einer Resozialisierung erhöhe.

Weiters sah das Regierungsprogramm u.a. vor, das Strafvollzugsrecht zu modernisieren, die (Rechts-)Sicherheit durch klarere Handlungsanleitungen zu erhöhen, die Zusammenarbeit aller mit psychisch Kranken befassten Institutionen zu verbessern,

<sup>16</sup> § 13 Strafvollzugsgesetz

<sup>17</sup> vom Ministerkomitee des Europarates verabschiedete Empfehlung Rec (2006) 2

den Bedarf an Planstellen im Strafvollzug unter Einbeziehung der Justizbetreuungsagentur zu evaluieren sowie eine Reform des Maßnahmenvollzugs anzustreben.

- 8.2 Der RH kritisierte, dass das Ministerium (die Generaldirektion) über keine schriftliche, den Vorgaben des Strafvollzugsgesetzes entsprechende Strategie zur Weiterentwicklung des Straf- und Maßnahmenvollzugs verfügte.

Der RH empfahl, aufbauend auf den Vorgaben des Strafvollzugsgesetzes eine Strategie für den Straf- und Maßnahmenvollzug zu erarbeiten, den angestrebten Zielzustand zu definieren und die Strategie entsprechend den aktuellen Entwicklungen und Bedürfnissen regelmäßig anzupassen.

- 8.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums würden die Arbeiten an einer Strategie fortgesetzt.

## Steuerung und Weiterentwicklung

- 9.1 Als strategisches Steuerungsinstrument arbeitete die Generaldirektion an einem sogenannten Strafvollzugsentwicklungsplan. Das entsprechende Dokument war aus einem Projekt mit Beginn im Jahr 2015 entstanden und lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – in Teilbereichen unvollständig – als Entwurf vor. Ziel war es, einen Steuerungskreislauf einzurichten sowie den mittel- bis langfristig angestrebten Zustand des Straf- und Maßnahmenvollzugs zu definieren bzw. in der Folge zu erreichen.

Die Generaldirektion machte im Laufe des Projekts Handlungsfelder fest, in denen sie den Ist-Zustand mit den Problemfeldern definierte und darauf aufbauend die potenziellen Ziele und möglichen Maßnahmen und Konzepte zur Erreichung des Zielzustands darstellte. Dabei handelte es sich insbesondere um folgende Handlungsfelder:

- Sicherheit, Vollzug und Vollzugslockerungen;
- Beschäftigung und Ausbildung;
- Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 1 und Abs. 2 StGB (geistig abnorme zurechnungsunfähige bzw. zurechnungsfähige Rechtsbrechende);
- medizinische Versorgung;
- finanzielle und personelle Ressourcen;
- (Steuerungs-)Strukturen;
- Bau, Infrastruktur, optimale Standorte sowie
- Forschung.

Die Generaldirektion entwickelte diesen Entwurf eines Strafvollzugsentwicklungsplans laufend weiter. Eine verbindliche Version gab es nicht. Die Generaldirektion setzte auch keine Schwerpunkte, welche Maßnahmen bzw. Bereiche prioritär in Angriff genommen werden sollten.

Eine Umsetzung der Maßnahmen und Konzepte zur Verbesserung erfolgte nur teilweise, wie bspw. im Bereich des Maßnahmenvollzugs, weil es nach Angaben der Generaldirektion an den notwendigen Ressourcen und rechtlichen Voraussetzungen mangelte.

Folgende geplante Maßnahmen und Konzepte zur Weiterentwicklung des Straf- und Maßnahmenvollzugs, die teilweise auch im Regierungsprogramm für die Jahre 2017 bis 2022 angesprochen waren, konnten bspw. bisher nicht in Angriff genommen werden:

- Entwicklung von Präventions-, Ausbildungs- und Repressionsmaßnahmen und Forcierung von Kooperationen im Bereich der Korruptionsbekämpfung im Straf- und Maßnahmenvollzug;
- detailliertere Vorgaben zur Vollzugsplanung und Evaluierung von deren Anwendung;
- Umsetzung eines Konzepts der Errichtung von weiteren Forensischen Zentren;
- Attraktivierung psychiatrischer Tätigkeiten im Maßnahmenvollzug;
- Einsparungen bei Medikamentenkosten durch eine einheitliche österreichweite Verschreibungspraxis sowie
- Vermeidung teurer Behandlungen in externen Psychiatrien durch Ausbau des psychiatrischen Angebots.

9.2 Der RH anerkannte, dass die Generaldirektion als zuständige Organisationseinheit für die strategische Steuerung des Straf- und Maßnahmenvollzugs am Entwurf eines Strafvollzugsentwicklungsplans arbeitete, in dem sie Problemfelder aufzeigte und Ansätze zu deren Bewältigung und zur Weiterentwicklung definierte.

Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass die Generaldirektion den Strafvollzugsentwicklungsplan zwar laufend überarbeitete, dieser allerdings nach vier Jahren nur unvollständig im Entwurf vorlag und nicht verbindlich anzuwenden war. Die Generaldirektion hatte auch keine Prioritäten für die Umsetzung der entwickelten Konzepte gesetzt.

Weiters kritisierte der RH, dass die Generaldirektion die als notwendig erkannten Maßnahmen nur punktuell umsetzte und in wichtigen Bereichen, wie bspw. im Aufbau eines Steuerungskreislaufs, der Korruptionsprävention, dem Maßnahmenvollzug oder der medizinischen Betreuung, noch Defizite bestanden.

Der RH empfahl, den Entwurf des Strafvollzugsentwicklungsplans auf Basis einer zu erstellenden Strategie fertigzustellen und als verbindliches Instrument zur Steuerung und Weiterentwicklung des Straf- und Maßnahmenvollzugs zu implementieren.

Er empfahl weiters, die im Entwurf des Strafvollzugsentwicklungsplans entwickelten Konzepte für den Straf- und Maßnahmenvollzug nach Prioritäten zu reihen und mittelfristig umzusetzen.

- 9.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde der Entwurf des Strafvollzugsentwicklungsplans entsprechend adaptiert und mit der Ressortleitung abgestimmt werden.
- 9.4 Der RH betonte, dass neben der inhaltlichen Adaptierung des Strafvollzugsentwicklungsplans und dessen Abstimmung mit der Ressortleitung auch eine Priorisierung von als notwendig erkannten Konzepten vorgenommen und konkrete Vorgaben zu deren Umsetzung festgelegt werden sollten.

## Kennzahlen zur Steuerung

- 10.1 Die Generaldirektion verfügte über eine Reihe von stichtags- oder zeitraumbezogenen Kennzahlen zum Straf- und Maßnahmenvollzug (bspw. Anzahl der Aufnahmen, Entlassungen, Ausführungen, Häftlingsstand, Vollzugslockerungen, bedingte Entlassungen, Fluchten, Hafttage, Beschäftigungsstunden), die sie mittels eines IT-unterstützten Berichtswesens generierte. Dieses Berichtswesen wurde im Wesentlichen aus Daten der Integrierten Vollzugsverwaltung, einer IT-Applikation zur automationsunterstützten Verwaltung der Häftlinge, gespeist. Die standardmäßig erstellten Kennzahlen waren für sich allein nur bedingt aussagekräftig. Um tiefer reichende Beziehungen zwischen den Daten für eine Beurteilung von Effektivität und Effizienz sowie für Steuerungszwecke darstellen zu können, waren weiterführende Analysen erforderlich.

Die Generaldirektion startete im Sommer 2018 ein extern begleitetes Projekt mit dem Ziel, ein praxistaugliches Steuerungsmodul für die Justizanstalten (als Prototyp) zu schaffen und Maßnahmen für die Implementierung zu entwickeln. Im Dezember 2018 legte das Projektteam seinen Endbericht vor. Wesentliches Ergebnis war die Entwicklung sogenannter Cockpits auf Basis von manuell zusammengeführten Daten aus dem bisherigen Berichtswesen mit Ergänzungen, insbesondere zu Personal und Kosten, in einem Tabellenkalkulationsprogramm (Excel) mit Beispielen zu möglichen Funktionalitäten.

Das für die Leitung von Justizanstalten als operative Ebene entwickelte Cockpit enthielt sehr detaillierte Daten aus dem Jahr 2016; die für die Generaldirektion bzw. das Ministerium vorgesehene Variante beinhaltete Analysen und Vergleiche von aggregierten Daten der Jahre 2012 bis 2017. Die Cockpits boten auf anschauliche

Weise einen unmittelbaren Überblick über steuerungsrelevante Kennzahlen zu wichtigen Handlungsfeldern, wie bspw. Sicherheit, Beschäftigung oder Personal, und ermöglichten Vergleiche zwischen Justizanstalten sowie die Darstellung von Benchmarks. Eine Übernahme in den Regelbetrieb mit Verwendung aktueller Daten erfolgte noch nicht.

- 10.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die standardmäßig erstellten Kennzahlen für den Straf- und Maßnahmenvollzug nur bedingt zur Beurteilung von Effektivität und Effizienz sowie für Steuerungszwecke geeignet waren. Er beurteilte daher positiv, dass die Generaldirektion ein Projekt gestartet hatte, das sowohl der Generaldirektion als auch den Justizanstalten systematische und strukturierte Kennzahlen in den wesentlichen Handlungsfeldern zur Verfügung stellen sollte.

Der RH empfahl, das Projekt zur Einrichtung eines IT-unterstützten Steuerungsmoduls für den Straf- und Maßnahmenvollzug konsequent fortzusetzen. Dabei wäre die Datengrundlage durch Identifizierung und Einbeziehung weiterer relevanter Daten (bspw. hinsichtlich des Personaleinsatzes, der Sicherheit oder von Betreuungsleistungen) noch zu verbessern, die Auswahl der Steuerungskennzahlen zu optimieren und die Datenübernahme zu automatisieren.

- 10.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde das begonnene Projekt zur Etablierung eines IT-unterstützten Steuerungsmoduls konsequent fortgesetzt. Die Erweiterung um ressourcenbezogene Verhältniskennzahlen schreite zügig voran, das aktuell diesbezüglich in Verwendung befindliche Kennzahlen-Datawarehouse werde gerade um Daten aus den IT-Anwendungen HV-SAP (Budgetdaten), PM-SAP (Planstellen) und DPSA (Personalstundeneinsatz) erweitert. Künftig sollen sämtliche Key Performance Indikatoren in Form eines Dashboards übersichtlich angezeigt werden und allen Führungskräften der Vollzugsverwaltung zur Verfügung stehen. Dazu sei u.a. bereits ein Verwaltungsübereinkommen mit dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort zur Nutzung einer bundesweiten Berichtsplattform abgeschlossen worden. Das Fundament des Projekts werde bis Ende 2019 errichtet sein, Anfang 2020 in den Echtbetrieb gehen und danach sukzessive nach Bedarf erweitert werden.

## Beratungsleistungen

- 11.1 Das Ministerium beauftragte im Jahr 2015 ein Unternehmen mit der Durchführung des Projekts „Organisation des Strafvollzugs“. Der zugrunde liegende Werkvertrag enthielt keine Leistungsbeschreibung, sondern verwies auf einen Vorgehensvorschlag des Unternehmens. Das Auftragsentgelt war mit 97.200 EUR zuzüglich Umsatzsteuer gedeckelt.

Im Jahr 2016 schloss das Ministerium nach dem gleichen Modus einen Werkvertrag mit einem anderen Unternehmen unter dem Titel „Umsetzung Strafvollzug“, wobei der hauptverantwortliche Mitarbeiter der gleiche war wie im Projekt „Organisation des Strafvollzugs“ (er hatte zwischenzeitlich den Arbeitgeber gewechselt). Auch dieser Werkvertrag enthielt keine Leistungsbeschreibung, sondern verwies ebenfalls auf einen Vorgehensvorschlag des Unternehmens. Die Auftragssumme betrug 54.000 EUR zuzüglich Umsatzsteuer. Das Ministerium bezahlte in Summe rd. 180.000 EUR brutto.

Die von den Unternehmen erbrachten Beratungsleistungen flossen laut Ministerium in den Entwurf des Strafvollzugsentwicklungsplans ein. Zur Zeit des ersten Vertragsabschlusses war bereits absehbar, dass weitere Leistungen in diesem Zusammenhang notwendig waren.

Das Ministerium vergab beide Leistungen im Zuge der Direktvergabe, ohne weitere Angebote einzuholen. Die Preisangemessenheit beurteilte das Ministerium in beiden Fällen als gegeben: bei der ersten Vergabe, weil es an dieses Unternehmen bereits Leistungen zum selben Tagessatz vergeben hatte, und bei der zweiten, weil es bereits ähnliche Beratungstätigkeiten zum selben Preis vergeben hatte. Im Ministerium gab es keine internen Vorgaben, wie eine Beschaffung durchzuführen war.

Bei beiden Verträgen handelte es sich um Beratungsleistungen zur Weiterentwicklung des Strafvollzugs. Der Inhalt des zweiten Vertrags baute auf den Ergebnissen des ersten auf. Beide Leistungen waren somit gleichartige Dienstleistungen, die denselben Bieterkreis ansprachen.

Nach dem bei den jeweiligen Vertragsabschlüssen gültigen Bundesvergabegesetz 2006<sup>18</sup> in Verbindung mit der Schwellenwertverordnung 2012<sup>19</sup> lag die Direktvergabegrenze bei 100.000 EUR netto. Bei der Berechnung des geschätzten Gesamtwerts waren alle zum Vorhaben gehörigen Leistungen einschließlich aller Optionen und etwaiger Vertragsverlängerungen zu berücksichtigen.<sup>20</sup>

- 11.2 Der RH hielt kritisch fest, dass es im Ministerium keine internen Vorgaben gab, wie eine Beschaffung durchzuführen war, und dass das Ministerium Unternehmen mit Leistungen des Projekts „Organisation des Strafvollzugs“ bzw. „Umsetzung Strafvollzug“ beauftragt hatte, ohne dass der Leistungsumfang im Vertrag klar definiert war.

Aus Sicht des RH handelte es sich bei beiden Verträgen um gleichartige Dienstleistungen, die in inhaltlichem Zusammenhang standen und die ein und denselben

<sup>18</sup> BGBl. I 17/2006 i.d.g.F.

<sup>19</sup> BGBl. II 95/2012 i.d.F. BGBl. II 461/2012, BGBl. II 262/2013, BGBl. II 292/2014 und BGBl. II 250/2016

<sup>20</sup> § 13 Bundesvergabegesetz 2006

Bieterkreis ansprechen. Aus Sicht des RH lag somit ein vergaberechtlich bedenkliches Auftragsplitting vor.

Der RH kritisierte, dass das Ministerium Leistungen von insgesamt rd. 180.000 EUR brutto beauftragte, ohne ein entsprechendes Vergabeverfahren durchzuführen oder zumindest Vergleichsangebote einzuholen. Dadurch fehlte die notwendige Transparenz eines fairen und lautereren Wettbewerbs, der nach Ansicht des RH notwendig ist, um Qualität und angemessene Preise sicherzustellen. Darüber hinaus wären aus Sicht des RH im Falle von Direktvergaben zumindest Vergleichsangebote einzuholen und die eingeholten Preisauskünfte schriftlich zu dokumentieren.

Der RH empfahl, im Ministerium klare und einheitliche interne Regelungen mit dem Ziel zu schaffen, transparente und dem Wettbewerb unterliegende Beschaffungsvorgänge sowie Hilfestellungen für die Bedarfsträgerinnen und –träger zu gewährleisten.

Weiters empfahl er, vorab eine Auftragswertermittlung durchzuführen, um u.a. zu klären, ob ein Auftrag die vergaberechtliche Ausschreibungsschwelle erreicht. Er empfahl, auch bei Direktvergaben Vergleichsangebote einzuholen, um die Vorteile der Vergabe unter Wettbewerbsbedingungen zu nutzen; diese sollten dokumentiert werden.

Er empfahl, den Umfang der beauftragten Leistung aus Gründen der Transparenz und zur Absicherung der Rechtsposition des Ministeriums im Vertrag klar zu definieren.

- 11.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums seien mit 1. März 2019 die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2018 über Publikationspflichten in Vergabeverfahren in Österreich in Kraft getreten. Im Zuge dessen habe das Ministerium eine Vereinbarung mit dem Auftragnehmerkataster Österreich (**ANKÖ**) abgeschlossen. Damit stehe dem Ressort ein E-Vergabetool zur Verfügung, um den Veröffentlichungspflichten und E-Vergabevorschriften des neuen Vergaberechts entsprechen zu können. In weiterer Folge sei die Einrichtung der User sowie die Implementierung der Organisationsstruktur mit ANKÖ abgestimmt und ein Schulungskonzept für die von E-Beschaffungen allenfalls betroffenen Bediensteten erarbeitet worden. Die Schulungen dazu seien im April, Mai und Juni 2019 erfolgt, dabei sei zwei Personen pro Justizanstalt die Teilnahme ermöglicht worden.

Der bisher gültige (derzeit in Überarbeitung befindliche) Grundsatzterlass zum Beschaffungswesen verweise auf das Bundesvergabegesetz; daher seien die bei der Durchführung einer Direktvergabe gegebenenfalls eingeholten unverbindlichen Preisauskünfte zu dokumentieren. Bei jeder Direktvergabe Vergleichsangebote einzuholen würde bedeuten, dass faktisch für jeden Auftrag (auch betreffend gering-

wertige Güter, wie bspw. beim Kauf eines Kugelschreibers) Vergleichsangebote eingeholt werden müssten. Allenfalls könnte im neuen Grundsatzertlass zum Beschaffungswesen eine zusätzliche Wertgrenze für die verpflichtende Einholung von Vergleichsangeboten eingeführt werden. Da die Beschaffung zumeist über den E-Shop erfolgt, sei für das Ministerium unklar, ob der RH auch hier die Verpflichtung zur Einholung von Vergleichsangeboten sehe.

Weiters sei darauf hinzuweisen, dass im Bereich der Sicherheitstechnik aufgrund von Kompatibilitätserfordernissen bzw. singulärer Anbieter oft keine Möglichkeit bestehe, Vergleichsangebote einzuholen. Im Übrigen werde danach getrachtet werden, diese Empfehlung umzusetzen.

Den Umfang der beauftragten Leistung im Vertrag klar zu definieren, werde bei Auftragsvergaben seit März 2019 bereits umgesetzt. Darüber hinaus werde die Auftragswertermittlung zukünftig durchgeführt.

- 11.4 Der RH betonte, dass aus seiner Sicht die Einführung einer Bagatellgrenze für die verpflichtende Einholung von Vergleichsangeboten zweckmäßig ist. Weiters hielt er fest, dass die Beschaffung über den E-Shop der Bundesbeschaffung GmbH geeignet ist, Wettbewerb und Transparenz sicherzustellen.

## Wirkungsziele

- 12.1 Das Ministerium verfolgte im überprüften Zeitraum für den Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs das Wirkungsziel 1: „Effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch zivil- und strafgerichtlichen Vollzug; letzterer unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallsprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug.“ Dieses Wirkungsziel war zugleich das Gleichstellungsziel der Untergliederung.<sup>21</sup>

Das Wirkungsziel 5, das ebenfalls u.a. mit Maßnahmen der Generaldirektion bzw. der Justizanstalten erreicht werden sollte, lautete: „Gewährleistung der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens durch Vorschläge zur Anpassung und Weiterentwicklung des Rechtssystems im Hinblick auf die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedürfnisse.“<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Es blieb für 2018 gegenüber dem Bundesvoranschlag 2017 unverändert und wurde laut Bericht zur Wirkungsorientierung 2016 zur Gänze erreicht. Nur die Kennzahl zur Anzahl der zertifizierten Ausbildungskurse für männliche Insassen lag 2016 unter dem Zielzustand.

<sup>22</sup> Bei diesem Wirkungsziel wurden von 2017 auf 2018 die Maßnahmen etwas angepasst. Korrespondierend zum Regierungsprogramm sind Maßnahmen zum Wohnrecht, zum Maßnahmenvollzug, zur Überarbeitung des Kumulationsprinzips im Verwaltungsstrafrecht sowie zur gemeinnützigen Leistung statt Ersatzfreiheitsstrafe hinzugekommen.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über jene Maßnahmen (einschließlich der Kennzahlen), die im Jahr 2018 einen Beitrag zur Erreichung der Wirkungsziele im Wirkungsbereich der Generaldirektion insbesondere auf Globalbudget- und Detailbudgetebene leisten sollten:

Tabelle 2: Maßnahmen und Kennzahlen auf Globalbudget- und Detailbudgetebene im Wirkungsbereich der Generaldirektion für den Strafvollzug und den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen

Maßnahmen	Kennzahl	Istzustand 2016	Zielzustand 2018	Istzustand 2018	Zielzustand 2019
		Arbeitsstunden/Tag			
Ausbau des Arbeitswesens im Strafvollzug durch verstärkte Orientierung der Arbeitsleistungen an den Bedürfnissen möglicher Leistungsabnehmerinnen und Leistungsabnehmer	Beschäftigungsdauer der männlichen Strafhaftlinge	2,68	2,72	2,57	2,74
	Beschäftigungsdauer der weiblichen Strafhaftlinge	2,99	2,84	2,92	2,86
		Anzahl			
bessere Qualifizierung der Insassinnen und Insassen während der Haft	Anzahl der angebotenen Kurse pro männlichem Häftling pro Jahr	247	276	252	288
	Anzahl der angebotenen Kurse pro weiblichem Häftling pro Jahr	57	58	57	60
		Jahre			
Median der Anhaltezeit in einer Maßnahme nach § 21 Abs. 1 StGB (geistig abnorme zurechnungsunfähige Rechtsbrechende)	Zählung der in einer Maßnahme gemäß § 21 Abs. 1 StGB verbrachten Zeit der im jeweiligen Kalenderjahr bedingt entlassenen Untergebrachten	2,8	2,5	1,9	2,5
		Tage			
Verringerung der (deutlich) über die Straftat hinaus übersteigenden Anhaltung in einer Maßnahme gemäß § 21 Abs. 2 StGB (geistig abnorme zurechnungsfähige Rechtsbrechende)	Zählung der in einer Maßnahme gemäß § 21 Abs. 2 StGB verbrachten Tage nach Verbüßung einer Straftat	1.384	830	1.208	840

StGB = Strafgesetzbuch

Quellen: Bundesvoranschlag 2019; BMVRDJ

Im Bundesvoranschlag 2019 wies das Globalbudget Strafvollzug für den Median der Anhaltezeit in einer Maßnahme nach § 21 Abs. 1 StGB als aktuellsten Istwert jenen des Jahres 2015 (3,8 Jahre) aus, die Untergliederung den Istwert für 2016 (2,8 Jahre), während sich im Detailbudget 2019 der Justizanstalten der Istzustand 2017 (2,5 Jahre) fand. Das Ministerium verwendete somit teilweise veraltete und auch unterschiedliche Werte. Der Zielzustand war für die Jahre 2017 bis 2022 mit jeweils 2,5 Jahren gleich hoch. Die auf Ebene der Untergliederung verwendete Kennzahl „Median der Anhaltezeit in einer Maßnahme nach § 21 Abs. 1 StGB“ wies das Ministerium auf Global- und Detailbudget-Ebene als Maßnahme aus.

Zur Messung der Erreichung des Wirkungsziels 1 definierte das Ministerium u.a. die beiden Kennzahlen „Median der Anhaltezeit in einer Maßnahme nach § 21 Abs. 1 StGB“ und „Anzahl der Tage, um die die tatsächliche Anhaltezeit in einer Maßnahme nach § 21 Abs. 2 StGB die Dauer der im Urteil ausgesprochenen Strafe übersteigt“. Mit den gleichen Kennzahlen maß das Ministerium auch die Erreichung des Wirkungsziels 5. Für den zweiten Indikator fanden sich darüber hinaus für 2019 auf der Untergliederungs- und Globalbudgetebene verschiedene Zielzustände (820 versus 840 Tage) sowie auf Detailbudgetebene nur der Zielzustand für 2017.

Das Ministerium und die Generaldirektion stellten keinen Zusammenhang zwischen den Wirkungszielen mit dem Entwurf des Strafvollzugsentwicklungsplans bzw. mit den entsprechenden Projekten (siehe [TZ 9](#)) her.

- 12.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der Entwurf des Strafvollzugsentwicklungsplans bzw. die entsprechenden Projekte nicht ausreichend mit den Wirkungszielen für den Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs abgestimmt waren, was auch dem von der Generaldirektion geplanten Steuerungskreislauf widersprach.

Der RH anerkannte, dass die dargestellten Wirkungsangaben grundsätzlich relevant waren. Er kritisierte jedoch, dass in den Wirkungsangaben die Konsistenz zwischen den Budgetebenen nicht gegeben war, weil kein durchgängiger logischer Zusammenhang zwischen Untergliederungs-, Global- und Detailbudgetebene bestand. Die Verwendung einer Kennzahl als Maßnahme führte zu einer eingeschränkten Transparenz, weil nicht ersichtlich war, mit welcher Maßnahme das Ministerium das Wirkungsziel zu erreichen beabsichtigte. Zur Steigerung der Aussagekraft von Wirkungsangaben ist es nach Ansicht der RH nicht zweckmäßig, mehrfach die gleichen Kennzahlen zur Messung der Erreichung unterschiedlicher Wirkungsziele (hier sowohl für das Wirkungsziel 1 als auch 5) heranzuziehen.

Mit der intern relevanten Steuerungskennzahl der angebotenen Kurse konnte kein Überblick über die tatsächlich erreichten Erfolge im Hinblick auf die bessere Qualifizierung der Häftlinge geschaffen werden. Dafür wäre die Messung der Anzahl der absolvierten Kurse zweckmäßiger.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass sich die Istwerte bei der Kennzahl zum Ausbau des Arbeitswesens verschlechterten und die Zielwerte auch bei der Qualifizierung der männlichen Häftlinge oder der Verringerung der Anhaltedauer in einer Maßnahme gemäß § 21 Abs. 2 StGB nicht erreicht werden konnten.

Der RH empfahl, die Wirkungsangaben im Hinblick auf Konsistenz, Aussagekraft, Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit qualitativ weiterzuentwickeln.

Der RH empfahl, die Wirkungsziele des Ministeriums und die zu erstellende Strategie zur Weiterentwicklung des Straf- und Maßnahmenvollzugs stärker aufeinander abzustimmen und zu verknüpfen, um eine möglichst breite Wirkung zu erzielen und einen Steuerungskreislauf sicherzustellen.

Hinsichtlich der Maßnahmen zum Ausbau des Arbeitswesens und zur Qualifizierung von Häftlingen sowie hinsichtlich des Maßnahmenvollzugs gemäß § 21 Abs. 2 StGB verwies der RH auf seine Feststellungen zu TZ 29 sowie TZ 33.

- 12.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums führe es im Hinblick auf die Ausarbeitung des Bundesvoranschlags 2020 (und 2021) eine interne Evaluierung und Überarbeitung der Wirkungsangaben durch, wobei ein besonderer Fokus auf Aussagekraft und Verständlichkeit sowie Qualität und Aktualität gelegt werde. Teil dieser Überarbeitung werde unter anderem eine stringente Abgrenzung der Wirkungsziele auf Basis der diversen Ressortzuständigkeiten (u.a. Rechtsprechung und Strafvollzug) sein.

Dabei zeichne sich ab, dass die den Straf- und Maßnahmenvollzug betreffenden Wirkungsziele zukünftig in einem gemeinsamen Wirkungsziel konzentriert werden sollen. Dabei solle ein moderner, effektiver und humaner Strafvollzug mit besonderem Fokus auf (Re-)Integration und Rückfallprävention die zentrale Zielsetzung sein. Durch die effektive Umsetzung von Entscheidungen im strafgerichtlichen Vollzug soll deren spezial- und generalpräventive Wirkung sowie das generelle Sicherheitsgefühl der Bevölkerung nachhaltig gestärkt werden. Die Angebote des Arbeitswesens im Strafvollzug sollen auf das verfügbare Leistungs- und Entwicklungspotenzial der Häftlinge und die Realität der Angebote auf dem Arbeitsmarkt ausgerichtet sein. Daher sollen Beschäftigungsmodelle, die den Bildungsansprüchen und den Leistungspotenzialen der Häftlinge entgegenkommen, forciert werden. Abgestimmt auf die Gefangenenpopulation sollen sukzessive die auf Bildungsmaßnahmen bezogenen Leistungsstunden erhöht und basale Fähig- und Fertigkeiten – wie Sprachintegration, zertifizierte Basisbildungsmaßnahmen und berufliche Aufbauschulungen (z.B. Computerkurse, Lehren, Sprachkurse, branchentypische Ausbildungen wie Staplerfahrer) – unterstützt werden.

Auf Global- und Detailbudgetebene sei eine nachvollziehbare Darstellung jener Maßnahmen, mit denen das jeweilige Wirkungsziel verfolgt wird – samt eines durchgängig logischen Zusammenhangs zwischen Untergliederungs-, Global- und Detailbudgetebene – prioritär. Die Verwendung von auf Untergliederungsebene angeführten Kennzahlen als Maßnahmen auf Global- und Detailbudgetebene werde zukünftig vermieden. Da künftig ein Wirkungsziel ausschließlich dem Straf- und Maßnahmenvollzug gewidmet sein soll, entfalle im Ergebnis auch die Heranziehung von gleichen Kennzahlen zur Messung der Erreichung unterschiedlicher Wirkungsziele.

## Budgetressourcen und Kosten

### Gebarungsumfang und wesentliche Ausgabenposten

- 13 Die Ausgaben für den Straf- und Maßnahmenvollzug<sup>23</sup> sowie die wesentlichen Positionen entwickelten sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 3: Entwicklung der Ausgaben im Straf- und Maßnahmenvollzug insgesamt und bei wesentlichen Positionen

	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2015 bis 2018
	in Mio. EUR				in %
<b>Ausgaben insgesamt</b>	<b>459,97</b>	<b>445,62</b>	<b>480,03</b>	<b>493,76</b>	<b>7</b>
<i>davon Personalausgaben</i>	<i>203,60</i>	<i>208,37</i>	<i>212,73</i>	<i>220,17</i>	<i>8</i>
<i>davon Sachausgaben</i>	<i>256,36</i>	<i>237,25</i>	<i>267,30</i>	<i>273,59</i>	<i>7</i>
<b>wesentliche Positionen bei den Sachausgaben</b>					
Arbeitsvergütung der Häftlinge <sup>1</sup>	45,98	50,77	50,57	45,59	-1
Unterbringung in psychiatrischen Krankenanstalten (Maßnahmenvollzug)	30,15	33,44	42,05	43,34	44
sonstige Entgelte an öffentliche Krankenanstalten	12,20	13,13	12,34	11,95	-2
Medikamente	6,88	7,27	7,84	8,00	16
ärztliche Leistungen	6,79	7,43	7,62	8,14	20
forensische Nachbetreuung	6,48	6,46	4,43	5,87	-9
Miete und Betriebskosten an die Bun- desimmobiliengesellschaft mbH	51,56 <sup>2</sup>	28,70	33,15	31,83	-38
Instandhaltung von Gebäuden	6,91	5,89	6,30	5,93	-14
Errichtung von Gebäuden	11,87	3,32	20,33	22,07	86
Entgelte an die Justizbetreuungsagentur (Betreuungspersonal)	17,55	20,57	19,25	21,51	23
Lebensmittel	10,33	10,83	11,63	12,18	18
Energie	8,69	8,22	8,42	8,35	-4

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> Ein Großteil der Arbeitsvergütungen der Häftlinge wird als Vollzugskostenbeitrag einbehalten und damit gleichzeitig als Einnahme gebucht.

<sup>2</sup> beinhaltet Vorauszahlungen für die Sanierung von Justizanstalten

Quelle: Haushaltsinformationssystem des Bundes

Die Leistungen im Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs waren weitgehend gesetzlich bestimmt und die Kernleistungen (Sicherung, Betreuung, Beschäftigung) sehr personalintensiv. Die Personalausgaben stellten mit durchschnittlich rd. 45 % den größten Ausgabenfaktor dar; unter Einbeziehung der Ausgaben für das über die Justizbetreuungsagentur bereitgestellte Personal lag der Anteil des Personalaufwands bei rund der Hälfte.

<sup>23</sup> Nicht enthalten sind die Personalausgaben für die Bediensteten in der Generaldirektion; diese sind dem Budget der Zentralstelle zugeordnet.

Deutliche Erhöhungen beim Sachaufwand waren im überprüften Zeitraum vor allem bei der Unterbringung geistig abnormer Rechtsbrechender in psychiatrischen Krankenanstalten, der medizinischen Versorgung der Häftlinge und bei den Entgelten an die Justizbetreuungsagentur zu verzeichnen. Der Aufwand für die gemieteten und justizeigenen Gebäude schwankte wegen der in unterschiedlichem Ausmaß gesetzten baulichen Maßnahmen.

## Budgetplanung und –controlling

- 14.1 (1) Im jährlichen Bundesfinanzgesetz waren beim Globalbudget „Strafvollzug“ Detailbudgets für „Justizanstalten“ und „Bewährungshilfe“ vorgesehen. Innerhalb des Detailbudgets Justizanstalten bestanden für alle Justizanstalten sowie die Generaldirektion eigene Detailbudgets zweiter Ebene. Die Justizanstalten waren jeweils haushaltsführende Stellen mit eigener Budgetverantwortung. Das Budget der Generaldirektion umfasste die zentralen, nicht einer einzelnen Justizanstalt zuordenbaren Ressourcen (bspw. IT-Anwendungen, Justizwache–Massafonds, zentrale Projekte).

Im Rahmen der jährlichen Budgetplanung forderte die Generaldirektion detaillierte Bedarfsmeldungen von den Justizanstalten ein. In der Folge komprimierte sie die Daten, passte diese an die Vorgaben des Bundesministeriums für Finanzen an und wies den Justizanstalten auf Basis des vom Nationalrat beschlossenen Bundesfinanzgesetzes die entsprechend angepassten (in der Regel gekürzten) Beträge – unter Zurückhaltung einer zentralen Reserve für bedarfsweise Erhöhungen – zu.

(2) Die Justizanstalten hatten der Generaldirektion vierteljährlich Budgetcontrollingberichte nach vorgegebenem Muster vorzulegen. Diese beinhalteten eine Prognoserechnung für einzelne Bereiche (Personalausgaben, Anlagen, Zahlungen an die Bundesimmobiliengesellschaft, sonstiger Sachaufwand, Einnahmen) mit einer Begründung der voraussichtlichen Abweichungen. Die Generaldirektion wies gegebenenfalls Beträge aus der Reserve zu, nahm Umschichtungen vor oder veranlasste Mittelverwendungsüberschreitungen.

(3) Unabhängig davon führte die Generaldirektion jährlich im Herbst Controlling-Planungsgespräche mit den Leitungen der Justizanstalten. Daraus resultierte jeweils die Vereinbarung eines Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans für das Folgejahr einschließlich der Festlegung von Zielwerten (Leistungs- und Belastungskennzahlen) aus den Bereichen Sicherheit, Betreuung und Wirtschaft. Weiters wurden Controllingbesprechungen jeweils nach Ende des 3. Quartals bzw. ad-hoc im Anlassfall geführt.

- 14.2 Der RH hielt fest, dass die Generaldirektion für die Budgetplanung und –steuerung im Straf- und Maßnahmenvollzug sowie das Leistungs- und Belastungscontrolling jeweils zweckmäßige Prozesse gestaltet hatte. Er merkte allerdings an, dass die Abläufe im Wesentlichen unabhängig voneinander erfolgten.

Der RH empfahl, das Leistungs- und Belastungscontrolling stärker mit dem Budgetcontrolling abzustimmen. In diesem Rahmen sollten relevante Abweichungen von Zielwerten bei den Leistungs- und Belastungskennzahlen der Justizanstalten zeitnah reflektiert werden und auf diese sollte bei Bedarf, bspw. durch Verschiebungen von Budgetressourcen, reagiert werden.

- 14.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde im Sinne einer wirkungs- und ergebnisorientierten Ressourcensteuerung die zeitnahe Reflexion relevanter Abweichungen von Zielwerten bereits Anfang 2020 in Folge der Implementierung des neuen IT-Steuerungsmoduls für jede Justizanstalt sowie das Ministerium möglich sein und auch faktisch erfolgen. Inwiefern und nach welchen Parametern eine Koppelung des Budgetcontrollings mit dem Leistungs- und Belastungscontrolling bewirkt werden kann, werde vom Ministerium geprüft. Abhängig von diesem Prüfergebnis sollen gegebenenfalls weitere Schritte in diese Richtung gesetzt werden.

## Hafttagskosten

- 15.1 Als Grundlage für die Steuerung und zu Vergleichszwecken ermittelte die Generaldirektion jährlich auf Basis von Ausgaben und Einnahmen die durchschnittlichen Kosten eines Hafttags bundesweit wie auch für jede einzelne Justizanstalt. Die so errechneten Werte erhöhten sich bundesweit von rd. 123 EUR im Jahr 2015 auf rd. 130 EUR im Jahr 2018, was einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg von rd. 1,9 % entsprach. Die Hafttagskosten der einzelnen Justizanstalten schwankten insbesondere wegen der unterschiedlich erforderlichen Betreuungsintensität stark und lagen im Jahr 2018 zwischen rd. 84 EUR bzw. rd. 87 EUR (Justizanstalten Sonnberg und Ried) und rd. 340 EUR bei der Sonderanstalt für den Jugendstrafvollzug in Gerasdorf. Deutlich über dem Durchschnitt lagen die Hafttagskosten auch bei den Sonderanstalten für den Maßnahmenvollzug in Göllersdorf (rd. 232 EUR), Wien-Favoriten (rd. 222 EUR) und Wien-Mittersteig (rd. 200 EUR).

Ein Vergleich zwischen den Justizanstalten auf Basis der Gesamtausgaben war nur eingeschränkt aussagekräftig. So fielen Mietzahlungen nur bei den der Bundesimmobiliengesellschaft mbH übertragenen Gebäuden an, die externe Unterbringung in teuren psychiatrischen Krankenanstalten war auf einige Justizanstalten konzentriert und einzelne Justizanstalten erbrachten zentral Leistungen für andere.

Das Ministerium hatte auch eine eigenständige Kosten- und Leistungsrechnung implementiert; diese wurde allerdings nicht für ein Benchmarking zwischen Justizanstalten herangezogen. Nach Angaben der Generaldirektion war die Kosten- und Leistungsrechnung in der derzeitigen Ausbaustufe als Steuerungselement nur begrenzt einsetzbar.

- 15.2 Der RH hielt fest, dass die von der Generaldirektion ausschließlich auf Basis von Ausgaben und Einnahmen ermittelten Hafttagskosten aufgrund verzerrender Faktoren nur bedingt als Grundlage für die Steuerung und zu Vergleichszwecken geeignet waren.

Der RH empfahl mittelfristig anzustreben, die Hafttagskosten zeitnah auf Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung zu ermitteln. Bis dahin sollten die derzeit zur Berechnung herangezogenen Ausgaben weitgehend von verzerrenden Faktoren bereinigt werden, um realistischere und zu Vergleichs- und Steuerungszwecken besser geeignete Werte zu erhalten.

- 15.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei diese Empfehlung aus seiner Sicht grundsätzlich nachvollziehbar. Es sei zur Zeit der Stellungnahme aber nicht abschätzbar, ob die Bundeskostenstellen- und Leistungsrechnung in absehbarer Zeit so konzeptioniert werden könne, dass sie den dafür erforderlichen Ansprüchen genügt. Derzeit sei eine Hafttagskostenberechnung mit der Kosten- und Leistungsrechnung nicht aussagekräftig, weil die Werte aufgrund der zeitintensiven ressortinternen Abrechnungsmodalität nicht valide genug sind. Mittelfristig werde an der Validität sowie einer früheren Verfügbarkeit der Daten gearbeitet.
- 15.4 Der RH bekräftigte seine Empfehlung, dass bis zur Bereitstellung valider Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung die zur Berechnung herangezogenen Ausgaben so weit wie möglich von verzerrenden Faktoren bereinigt werden sollten.

## Personal im Straf- und Maßnahmenvollzug

### Zuständigkeit

- 16 Die Generaldirektion war verantwortlich für die Personalplan- und Planstellenbewirtschaftung in den Planstellenbereichen Justizanstalten und Bewährungshilfe und hatte die dienst- und fachaufsichtsbehördlichen Zuständigkeiten in oberster Instanz im Straf- und Maßnahmenvollzug wahrzunehmen.

### Justizwache

- 17.1 Die Generaldirektion wies die gemäß dem jeweiligen Bundesfinanzgesetz für den Straf- und Maßnahmenvollzug vorgesehenen Planstellen (Planstellenbereich Justizanstalten) grundsätzlich den einzelnen Justizanstalten zahlenmäßig zu. Ein (kleiner) Teil entfiel auf die Generaldirektion selbst (bzw. bis 2015 auf die damalige

Vollzugsdirektion)<sup>24</sup> und die Strafvollzugsakademie. Weiters behielt sie eine Anzahl von Planstellen als „Bewirtschaftungsreserve“ zurück. Die Anzahl der den einzelnen Justizanstalten konkret zugeordneten Planstellen wurde jährlich im Wesentlichen unverändert fortgeschrieben.

Im Bereich der Justizwache entwickelten sich die zugewiesene Anzahl der Planstellen und der tatsächliche Personalstand getrennt nach Justizanstalten und sonstigen Bereichen wie folgt:

Tabelle 4: Justizwache – zugewiesene Planstellen und tatsächlicher Personalstand im Straf- und Maßnahmenvollzug

	2015	2016	2017	2018	2019	Änderung 2015 bis 2019
	Anzahl (Stand: 1. Jänner) <sup>1</sup>					in %
Planstellen Justizanstalten	3.212	3.194	3.322	3.321	3.422 <sup>2</sup>	7
<i>davon an Justizanstalten zugewiesen</i>	3.075	3.100	3.243	3.242	3.253	6
<i>davon an sonstige Bereiche zugewiesen bzw. Planstellenbewirtschaftungsreserve</i>	137	94	79	79	169 <sup>2</sup>	23
	in VZÄ (Stand: 1. Jänner)					
tatsächlicher Personalstand	3.111,7	3.152,9	3.091,5	3.152,2	3.243,0	4
<i>davon in Justizanstalten</i>	3.074,2	3.131,4	3.067,0	3.127,7	3.218,3	5
<i>davon in sonstigen Bereichen (Generaldirektion für den Straf- und Maßnahmenvollzug bzw. für 2015 Vollzugsdirektion, Strafvollzugsakademie, Dienstfreistellung für Personalvertretung)</i>	37,5	21,5	24,5	24,5	24,7	-34
	in %					
Besetzungsgrad Planstellen insgesamt	96,9	98,7	93,1	94,9	94,8	-2

VZÄ = Vollzeitäquivalent

<sup>1</sup> am 1. Jänner jeweils tatsächlich zur Verfügung stehende Planstellen; nicht berücksichtigt sind daher spätere Änderungen des Personalplans auf Grundlage von Bundesfinanzgesetz-Novellen (insbesondere 2016) bzw. verspätetes Inkrafttreten des jährlichen Bundesfinanzgesetzes (2018)

<sup>2</sup> Erhöhung insbesondere durch die Einrichtung von 100 Ausbildungsplanstellen (bereits mit dem Bundesfinanzgesetz 2018 erfolgt, 2019 unverändert fortgeschrieben); diese ermöglichten es der Generaldirektion, Grundausbildungslehrgänge nicht nur auf Basis aktuell freier Planstellen in den Justizanstalten zu planen, sondern auch bereits absehbare Personalabgänge einzubeziehen.

Quelle: BMVRDJ

Im überprüften Zeitraum standen der Generaldirektion auf Grundlage einer Bundesfinanzgesetz-Novelle im Jahr 2016 rd. 130 zusätzliche Justizwacheplanstellen zur Verteilung auf die Justizanstalten zur Verfügung. Sie verwendete einen Teil (insgesamt rd. 40) dieser zusätzlichen Planstellen für die personelle Ausstattung der neu eingerichteten Departments für den Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 2 StGB (geistig abnorme zurechnungsfähige Rechtsbrechende) in Garsten, Graz-Karlau und Stein bzw. einer neuen Abteilung für den Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 2 StGB im Forensischen Zentrum Asten sowie für die Stärkung des Jugendstrafvollzugs.

<sup>24</sup> Nach Einrichtung der Generaldirektion wurde ein Teil der zuvor der Vollzugsdirektion zugeordneten Planstellen in den Planstellenbereich der Zentralstelle – Strategie und Logistik übernommen.

Die verbleibende Anzahl sollte der Entlastung personell knapp dotierter Justizanstalten unter besonderer Berücksichtigung der Altersstruktur der Bediensteten zugutekommen. Die Generaldirektion ermittelte für alle Justizanstalten eine Belastungskennzahl anhand der Kriterien Haftzahlen aus den Vorjahren (mit stärkerer Berücksichtigung von Untersuchungshaft) und Planbelag, die als Grundlage zur Verteilung der zur Verfügung stehenden Planstellen auf die einzelnen Justizanstalten diente. Den speziellen Bedarf einzelner Justizanstalten, bspw. im Bereich der Betreuung oder der Schaffung eines strukturierten Tagesablaufs für die Häftlinge (Beschäftigung, Ausbildung, Freizeitgestaltung), bezog die Generaldirektion nicht in die Kennzahlen ein. Generell fehlten allgemeine Standards für die Bemessung der zur Aufgabenerfüllung in den Justizanstalten notwendigen Anzahl an Justizwachebediensteten.

- 17.2 Der RH hielt fest, dass die Generaldirektion über keine allgemeinen Standards für den in den einzelnen Justizanstalten erforderlichen Personaleinsatz der Justizwache verfügte. Es fehlten damit auch Grundlagen für die Argumentation allenfalls notwendiger Erhöhungen der Planstellenanzahl. Die Generaldirektion verteilte die im überprüften Zeitraum zusätzlich zur Verfügung gestellten Justizwacheplanstellen zwar anhand nachvollziehbarer Berechnungen, die ausschließliche Orientierung an den durchschnittlichen Hafttagen und am Planbelag für die Beurteilung der tatsächlichen Belastung bzw. des Personalbedarfs der Justizanstalten erschien ihm allerdings als nicht ausreichend. Nach Ansicht des RH stellten im Hinblick auf die grundlegenden Zielsetzungen des Strafvollzugs neben der Sicherheit und Bewachung insbesondere auch die adäquate Betreuung und die Gestaltung eines ausreichend strukturierten Tagesablaufs für die Häftlinge (Beschäftigung, Ausbildung, Freizeitgestaltung) wesentliche Kriterien für den Personalbedarf dar.

Der RH empfahl, Kriterien zur Belastungsmessung der Justizwache, etwa in Form einer Personalbedarfsrechnung, zu entwickeln, um eine verbesserte Grundlage für eine bedarfsgerechte Personalbemessung und Planstellenverteilung auf die Justizanstalten zu erhalten. Dabei wären insbesondere auch Ziele hinsichtlich der adäquaten Betreuung und der Gestaltung eines ausreichend strukturierten Tagesablaufs für die Häftlinge (Arbeit, Ausbildung, Freizeitgestaltung) zu berücksichtigen.

- 17.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums habe die letzte Planstellenverteilung von Exekutivdienstplanstellen auf die Justizanstalten im Wesentlichen auf der personellen Mehrbelastung aus dem Vollzug der Untersuchungshaft, zur Stärkung des Jugendvollzugs und der personellen Ausstattung der Departments für den Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 2 StGB in den Justizanstalten Garsten, Graz-Karlau und Stein basiert. Die Berechnung der Exekutivdienstplanstellen für diese Departments sei mit der Prämisse einer autonomen Dienstplanung und Diensteinteilung erfolgt, d.h. die Exekutivbediensteten würden ausschließlich im Department im Abteilungsdienst eingesetzt. Diese Form der Personalbedarfsrechnung sei mit der (am 1. Jänner 2019

erfolgten) Einrichtung der Justizanstalt Asten auf alle Organisationsbereiche dieser Justizanstalt ausgedehnt worden. Für die Personalbemessung und als Kriterium für die Planstellenzuweisung sei die Zahl der in den einzelnen Bereichen notwendig anwesenden Exekutivbediensteten pro Wochentag und Tageszeit hinterlegt worden. Eine Evaluierung dieser Berechnungsmodalität werde Anfang des Jahres 2020 erfolgen; die Entscheidung auf Umlegung auf andere Justizanstalten werde nach Vorliegen der Evaluierungsergebnisse getroffen.

17.4 Der RH gab zu bedenken, dass die in der Stellungnahme angeführte Form der Personalbedarfsrechnung bereits von einer notwendig anwesenden Anzahl an Exekutivbediensteten in den einzelnen Bereichen ausgeht. Es fehlten allerdings Angaben zu den Kriterien, wie diese Zahlen berechnet werden. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung, Kriterien für die Belastungsmessung der Justizwache als nachvollziehbare Grundlage für die Festlegung des in den einzelnen Bereichen erforderlichen Personals zu erarbeiten.

18.1 Die vom Ministerium erlassene Vollzugsordnung regelte die Aufbauorganisation der Justizanstalten sehr detailliert, bspw. in Anstaltsleitung, Vollzugsbereich, Wirtschaftsbereich mit Betrieben und Betriebsgruppen, allgemeiner Justizwachedienst, Wachzimmer und Abteilungen bzw. Zellentrakte. Auf Grundlage dieser vorgegebenen Aufbauorganisation und den gemäß Personalplan zugewiesenen Planstellen war für jede Justizanstalt ein sogenannter Funktionsbesetzungsplan mit konkreter, dauerhafter Zuordnung der jeweiligen Bediensteten festgelegt. Ein flexibler Personaleinsatz der Justizwache war nur in engen dienstrechtlichen Schranken möglich. Den Justizanstalten war es auf Grundlage dieser starren Vorgaben auch nicht möglich, – etwa durch Anpassung der Organisationsstruktur – auf sich ändernde Herausforderungen zu reagieren.

Die Dienstpläne (Festlegung von Tag-, Nacht-, Wochenenddienstzeiten) waren in den einzelnen Justizanstalten unterschiedlich gestaltet; einheitliche Vorgaben hatte die Generaldirektion nur für einzelne Bereiche, wie bspw. den Jugendvollzug, erteilt. Insbesondere waren keine Mindestanforderungen für Haftraumöffnungszeiten und Tagesstrukturen der Häftlinge sichergestellt (bspw. bei der Beschäftigung in den Betrieben oder der Freizeitgestaltung).

18.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die vom Ministerium in der Vollzugsordnung festgelegte Aufbauorganisation und die darauf basierenden starren Funktionsbesetzungspläne einem flexiblen Personaleinsatz der Justizwache in den Justizanstalten entgegenstanden und eine effiziente Steuerung erschwerten.

Weiters hielt er fest, dass eine Verpflichtung fehlte, bei der Gestaltung der Dienstpläne in den Justizanstalten zweckmäßige, den Zielen des Strafvollzugs entsprechende Tagesstrukturen für die Häftlinge zu gewährleisten.

Der RH empfahl, im Rahmen einer Evaluierung und Überarbeitung der Aufbauorganisation und der Funktionsbesetzungspläne der Justizanstalten einen flexibleren, an den jeweils aktuellen Bedürfnissen orientierten Einsatz der Justizwachebediensteten sicherzustellen. Dies könnte bspw. durch die Schaffung von Personalpools in den einzelnen Justizanstalten ermöglicht werden.

Er empfahl weiters, einheitliche Standards für die Gestaltung der Dienstpläne in den Justizanstalten festzulegen, die eine den Zielen des Strafvollzugs entsprechende Tagesstruktur für die Häftlinge so weit wie möglich sicherstellen.

- 18.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums seien im Rahmen der ersten Besoldungsreform im Jahre 1995 nach der Aufbauorganisation die einzelnen Funktionsbesetzungspläne für die Justizanstalten festgelegt und in diesen sehr viele funktionsbewertete E2a–Arbeitsplätze geschaffen worden. Anders als bei der Polizei sei damals auf keine Personalpools mit gleicher Arbeitsplatzbewertung, sondern auf eine Vielzahl höher bewerteter Funktionsposten gesetzt worden, wodurch auch eine gewisse Flexibilität verloren gegangen sei. Dennoch habe sich dieses System über die Jahre bewährt; ein nunmehriges Abgehen davon, beispielsweise durch das Bilden von Personalpools, würde eine Reihe von Neubewertungen – in der Regel Abwertungen – zur Folge haben. Dafür sei keine Zustimmung der Personalvertretung zu erwarten.

Bei der Erstellung des Dienstplans stünden dienstliche Erfordernisse bzw. die bestmögliche Ablauforganisation zwecks optimaler Erledigung der von den Justizanstalten wahrzunehmenden Aufgaben an erster Stelle. Jede Änderung eines Dienstplans bedürfe der Zustimmung der Personalvertretung. Eine Änderung der Ablauforganisation, an der letztlich auch die einzelnen Funktionsbesetzungen hängen, bedürfe neben der Zustimmung der Personalvertretung (weil Änderung des Dienstplans) auch der Zustimmung des Bundeskanzleramts, zumal bei jeder Organisationsänderung geprüft werden müsse, ob sich dadurch Arbeitsplätze derart verändern, dass deren Neubewertung erforderlich ist. Nach Auffassung des Ministeriums hänge das Ziel einer entsprechenden Tagesstruktur für die Häftlinge nicht von einer Änderung der Ablauforganisation, sondern im Wesentlichen davon ab, dass ausreichend Personal zur Aufgabenbesorgung zur Verfügung stehe. Sei zu wenig Personal vorhanden, könnten auch Personalpools an der Tagesstruktur der Häftlinge kaum etwas ändern.

- 18.4 Der RH entgegnete, dass der Fokus jedenfalls auf eine Optimierung der Organisationsstrukturen zu legen wäre. Das Erreichen dieses Ziels sollte nicht nur von den bestehenden Gegebenheiten wie etwa einmal festgelegten Arbeitsplatzbewertungen abhängig und auf verschiedenen Wegen möglich sein; die vom RH angeführten Personalpools waren in diesem Zusammenhang nur als Beispiel zu verstehen. Auch sollte die schwierige Personalsituation in einigen Justizanstalten nicht die Festlegung einheitlicher Standards für die Dienstplangestaltung verhindern. Er anerkannte

allerdings, dass die Belastung der Justizanstalten wegen der gestiegenen Häftlingszahlen und des hohen Anteils fremdsprachiger Häftlinge sowie die angespannten Personalressourcen hier erschwerend wirken.

## Verwaltung und Betreuung

- 19.1 Die Anzahl der den Justizanstalten (mit dem jährlichen Personalplan) zugewiesenen Planstellen für den Allgemeinen Verwaltungsdienst stieg von 426 im Jahr 2015 auf 509 im Jahr 2018 (um rd. 19 %). Diese Planstellen umfassten nicht nur den „klassischen“ Verwaltungsbereich, sondern auch handwerkliche Verwendungen für die Betriebe sowie die Betreuung der Häftlinge (insbesondere im sozialen und psychologischen Dienst).

Im Verwaltungsbereich der Justizanstalten (insbesondere in den Direktions-, Ausbildungs-, Vollzugs- und Wirtschaftsstellen) kamen neben Bediensteten des Allgemeinen Verwaltungsdienstes auch Justizwachebedienstete zum Einsatz. Gemäß Auskunft der Generaldirektion sei dies schon allein zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in diesen Stellen erforderlich. Darüber hinaus stelle dieses exekutive Personal auch eine Einsatzreserve dar, auf die im Bedarfsfall – etwa bei exekutiven Einsätzen oder Risikolagen – zurückgegriffen werden könne.

Durch die Erhöhung der Planstellenanzahl in der Verwaltung konnten zum Teil (zehn Planstellen) neue Aufgaben abgedeckt werden (insbesondere im Bereich der IT-Leistungen, der Ausbildung sowie der Einrichtung des Forensischen Zentrums Asten und von Departments im Maßnahmenvollzug). Mit den zusätzlich zur Verfügung stehenden rd. 40 Planstellen verfolgte die Generaldirektion das Ziel, den Anteil der Justizwachebediensteten im „klassischen“ Verwaltungsbereich zu reduzieren. Dabei galt der Grundsatz, für jede neu zugewiesene Verwaltungsdienstplanstelle eine Planstelle des Exekutivdienstes vom Verwaltungsbereich abzuziehen und in die eigentlichen Kernbereiche der Justizwache (Betriebs- und Exekutivbereich) zu verschieben. Dieser Austausch erfolgte allerdings nur bei Freiwerden entsprechender Exekutivdienstplanstellen infolge von Personalabgängen.

- 19.2 Der RH beurteilte das Bestreben der Generaldirektion, den Anteil der Justizwachebeamten in Verwaltungsfunktionen bei den Justizanstalten zu verringern, positiv.

Der RH empfahl, den Weg der Reduzierung bzw. Entlastung der Justizwache von Verwaltungsfunktionen fortzusetzen und den Einsatz von Justizwachebediensteten in solchen Funktionen nur im unbedingt erforderlichen Ausmaß aufrechtzuerhalten.

- 19.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums seien im Verwaltungsbereich der Justizanstalten aktuell (2. Halbjahr 2019) 524 Planstellen eingerichtet, wovon 359 mit Exekutivbediensteten besetzt seien. Diese leisteten aber rd. 30 % ihrer Aufgaben außerhalb des Verwaltungsbereichs, nämlich im Schicht- und Wechseldienst. Um die Justizwache künftig vermehrt von Verwaltungsaufgaben zu entlasten und sie wieder in ihren Kernbereichen (darunter die Beschäftigung von Häftlingen) einsetzen zu können, sei im Rahmen der Erstellung des Personalplans für die Jahre 2020/21 bereits ein Zusatzbedarf im Ausmaß von weiteren 100 A3/3-Planstellen angemeldet worden. Bei deren Erhalt könnten dann 100 Exekutivdienstplanstellen aus der Verwaltung gelöst und in die Exekutiv- und Wirtschaftsbereiche der Justizanstalten transferiert werden. Bis dahin müssten Exekutivbedienstete, die einen vom Bundeskanzleramt zugeordneten und bewerteten Exekutivdienst Arbeitsplatz in der Verwaltung haben, auch dort eingesetzt werden.
- 20.1 Das in den Justizanstalten eingesetzte Betreuungspersonal (insbesondere pflegerische Versorgung, psychologischer, sozialer und pädagogischer Dienst sowie allgemeinmedizinische und psychiatrische Versorgung) bestand nur zum Teil aus Bediensteten des Bundes. Deren Anzahl war durch den Personalplan (Allgemeiner Verwaltungsdienst und Krankenpflegedienst) begrenzt. Das Ministerium kaufte zur Erfüllung des gestiegenen Bedarfs (insbesondere im Maßnahmenvollzug) in zunehmendem Ausmaß Betreuungsleistungen über die Justizbetreuungsagentur zu. Diese war im Jahr 2009 als Anstalt öffentlichen Rechts eingerichtet worden, um dem Ministerium zusätzliches Personal, vor allem auch für Betreuungsleistungen im Straf- und Maßnahmenvollzug, zur Verfügung zu stellen.

Die Anzahl des Betreuungspersonals in den Justizanstalten entwickelte sich – getrennt nach Bundesbediensteten und über die Justizbetreuungsagentur beschäftigten Personen – wie folgt (Zahlen erst ab 2016 verfügbar):

Tabelle 5: Betreuungspersonal in den Justizanstalten

	2016	2017	2019	Veränderung 2016 bis 2019
	in Vollzeitäquivalenten			
Beschäftigte intern (Bundesbedienstete inklusive freie Dienstverträge)	305,3	301,1	297,5	-3
Beschäftigte über die Justizbetreuungsagentur <sup>1</sup>	235,4	256,2	281,6	20
<b>Betreuungspersonal insgesamt</b>	<b>540,7</b>	<b>557,3</b>	<b>579,1</b>	<b>7</b>

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> Leistungsstunden pro Woche in VZÄ umgerechnet

Quelle: BMVRDJ

Der RH hatte in seinem Bericht „Justizbetreuungsagentur“ (Reihe Bund 2014/7) kritisiert, dass mit der Personalbereitstellung über diese Agentur der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion verloren und der Ausweis der überlassenen Arbeitskräfte im Sachaufwand zu geringerer Transparenz hinsichtlich des Personalaufwands geführt hatte.

Für die Dienstverhältnisse der Bundesbediensteten und der über die Justizbetreuungsagentur beschäftigten Personen galten unterschiedliche gesetzliche Grundlagen. So bestanden bspw. für die Bezüge bei der Justizbetreuungsagentur eigene kollektivvertragliche Regelungen; Leitungsfunktionen des Betreuungsbereichs blieben gemäß Justizbetreuungsagentur-Gesetz Bundesbediensteten vorbehalten.

Das Ministerium hatte bereits im Jahr 2008 differenzierte Schlüssel-Kennzahlen<sup>25</sup> für die Personalbemessung im psychologischen und sozialen Bereich festgelegt und diese im Jahr 2011 evaluiert. Insbesondere auf Anregung der Volksanwaltschaft erarbeitete die Generaldirektion im Jahr 2017 auch eine Bedarfsberechnung für den diplomierten Krankenpfordienst und im Jahr 2018 eine solche für die allgemeinmedizinische und die psychiatrische Versorgung.

- 20.2 Der RH verwies auf seine im Bericht „Justizbetreuungsagentur“ geäußerte grundsätzliche Kritik an der außerhalb des Personalplans des Bundes stattfindenden und über den Sachaufwand finanzierten Personalbereitstellung für den Straf- und Maßnahmenvollzug. In Anbetracht der eingeschränkten, mit dem Personalplan genehmigten Ressourcen erwies sich allerdings die Inanspruchnahme der Justizbetreuungsagentur als unabdingbar, um die gewachsenen Aufgaben im Betreuungsbereich ordnungsgemäß erfüllen zu können.

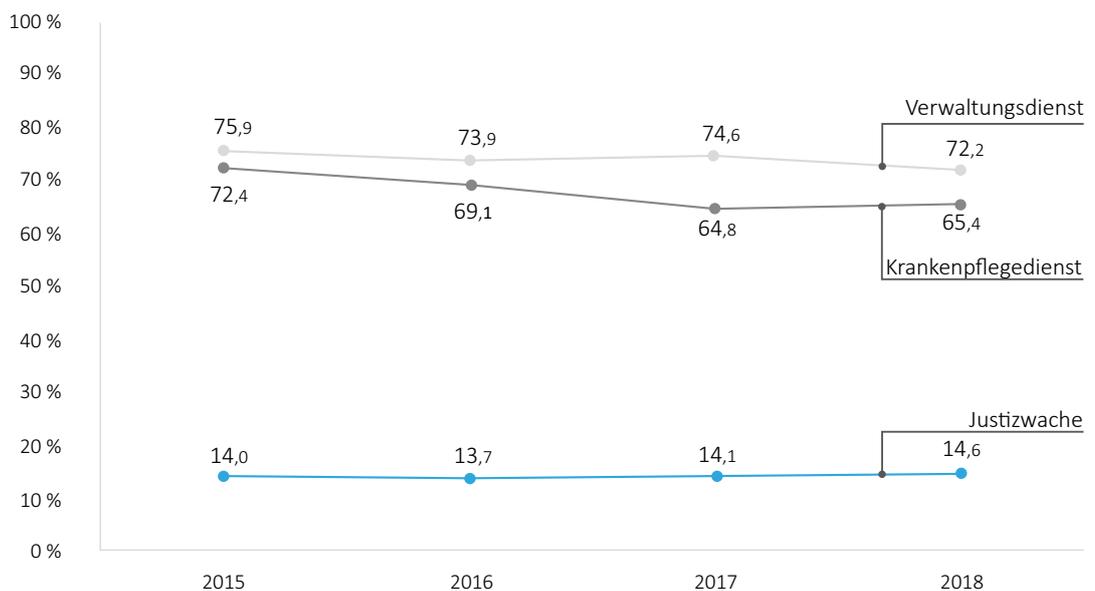
Der RH beurteilte positiv, dass die Generaldirektion nunmehr für alle wesentlichen Betreuungsbereiche im Straf- und Maßnahmenvollzug Schlüssel-Kennzahlen und Bedarfsberechnungen erarbeitet hatte.

<sup>25</sup> Festlegung eines Grundbedarfs differenziert nach Haftart (Strafhaft, Untersuchungshaft, Maßnahme) und Personengruppen (Erwachsene männlich/weiblich, Jugendliche/Heranwachsende) in Form von Verhältnis-zahlen Betreuungspersonal zu Häftlingen; Bedarf für spezielle und erweiterte Betreuungs- und Therapie-maßnahmen in einzelnen Justizanstalten (bspw. für Sexual- und Gewaltstraftäterinnen und -täter oder die Behandlung Drogenabhängiger) waren noch gesondert zu berücksichtigen.

## Frauenanteil der Bediensteten im Straf- und Maßnahmenvollzug

21.1 Der Anteil der Frauen bei den Bediensteten im Straf- und Maßnahmenvollzug in den Justizanstalten entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Abbildung 5: Frauenanteil bei den Bediensteten im Straf- und Maßnahmenvollzug

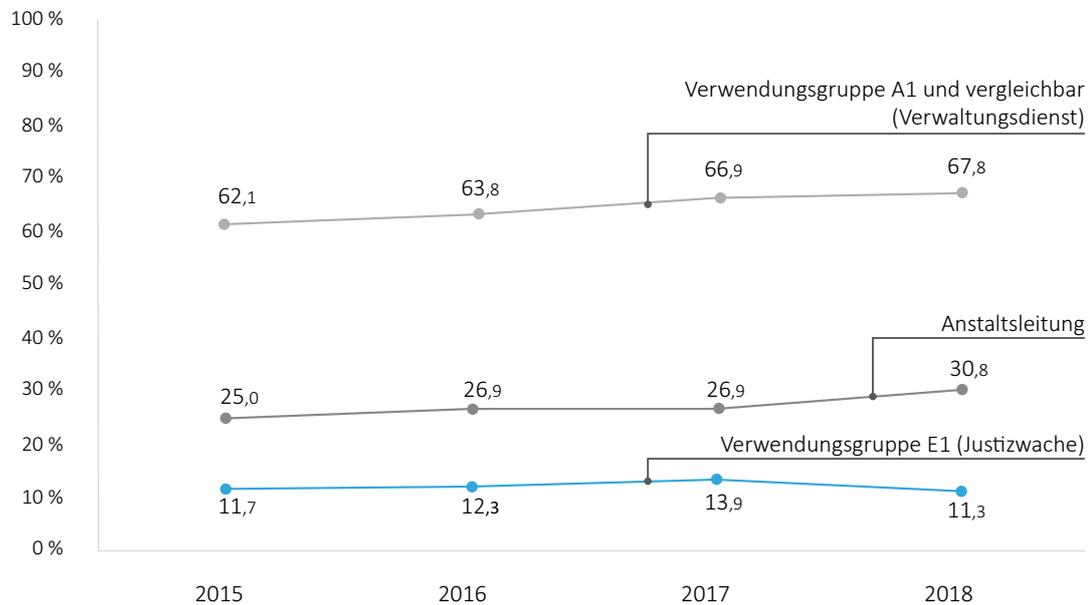


Quelle: BMVRDJ; Darstellung: RH

Demnach lag der Anteil der Frauen bei den Justizwachebediensteten im überprüften Zeitraum durchgängig unter 15 %. Von den 240 Teilnehmenden an den im Februar 2019 laufenden Grundausbildungslehrgängen für die Justizwache waren knapp über 30 % Frauen. Dies entsprach auch etwa dem Anteil an Bewerbungen und positiv abgeschlossenen Bewerbungsverfahren (siehe [TZ 22](#)).

Im Bereich der Führungskräfte – Anstaltsleitung sowie Bedienstete in der jeweils höchsten Verwendungsgruppe der Justizwache (E1) und des Verwaltungsdienstes (A1) – stellte sich der Frauenanteil in den Justizanstalten im überprüften Zeitraum wie folgt dar:

Abbildung 6: Frauenanteil in Führungsfunktionen und höchsten Verwendungsgruppen



Quelle: BMVRDJ; Darstellung: RH

In der Generaldirektion lag der Anteil der Frauen insgesamt wie auch in den höchsten Verwendungsgruppen (A1 und E1) im gesamten überprüften Zeitraum knapp unter 50 %. Von den fünf Führungsfunktionen (Leitung der Generaldirektion und vier Abteilungsleitungen) war eine mit einer Frau besetzt.

- 21.2 Der RH hielt fest, dass der Anteil der Frauen in der Justizwache im überprüften Zeitraum durchgängig unter 15 % – mit allerdings zuletzt leicht steigender Tendenz – lag. Nachdem sowohl bei den Bewerbungen und den positiv absolvierten Bewerbungsverfahren wie auch den laufenden Grundausbildungslehrgängen der Anteil der Frauen bereits rd. 30 % erreichte, war mittel- bis langfristig eine weitere Steigerung zu erwarten. Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Zahl der Frauen in der höchsten Verwendungsgruppe E1 (leitende Verwendungen) des Justizwachedienstes stagnierte und zuletzt sogar auf rd. 11 % zurückging.

Positiv wertete der RH den Anstieg des Frauenanteils im Bereich der Anstaltsleitungen: Im Jahr 2018 wurde fast jede dritte Justizanstalt von einer Frau geleitet.

Der RH empfahl, durch gezieltes Ansprechen im Rahmen der Rekrutierung Frauen verstärkt zu einer Bewerbung für den Justizwachedienst zu gewinnen, um damit den Frauenanteil bei der Justizwache weiter steigern zu können.

- 21.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums habe sich der Frauenanteil in der Justizwache seit dem Jahre 1994 nahezu verdreifacht. Obwohl der Anteil in den letzten Jahrzehnten immer weiter gestiegen sei, seien die Frauen in diesem Berufsfeld eine Minderheit geblieben und es gelinge nur schrittweise, den Anteil weiter zu heben. Alle vier Aufnahmezentren des Strafvollzugs wären entsprechend bemüht, mehr Frauen für eine Verwendung im Justizwachdienst zu gewinnen – wie der Anteil bei den Berufsanfängerkursen von bereits 30 % zeige, auch erfolgreich. Ziel sei es aber, die Quantität der Bewerbungen von Frauen weiter zu erhöhen und den Anteil der Frauenbeschäftigung in der Justizwache substanziell zu steigern. Daher werde derzeit daran gearbeitet, die Aufgaben und die Abläufe in den Justizanstalten noch transparenter darzustellen, um noch mehr Frauen erfolgreich ansprechen zu können.

## Personalrekrutierung

- 22.1 Die möglichst vollständige Besetzung der Planstellen im Bereich der Justizwache mit geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern stellte eine der wesentlichen Herausforderungen im Straf- und Maßnahmenvollzug dar. So waren zuletzt regelmäßig weniger als 95 % der zur Verfügung stehenden Planstellen besetzt (siehe [TZ 17](#)). In den letzten Jahren stieg der Anteil der über 50-jährigen Justizwachebediensteten deutlich; Mitte des Jahres 2018 waren fast 1.000 Bedienstete – das entsprach knapp mehr als 30 % – über 50 Jahre alt. Gleichzeitig lag das durchschnittliche Pensionsantrittsalter in den Jahren 2016 bis 2018 bei rd. 58 Jahren. Damit war davon auszugehen, dass auch in den nächsten Jahren die Notwendigkeit zur Rekrutierung und Ausbildung von Justizwachebediensteten bestehen wird.

Für die Grundausbildung neu aufgenommenen Justizwachebediensteter war die unmittelbar der Generaldirektion untergeordnete Strafvollzugsakademie als zentrale Bildungseinrichtung des Strafvollzugs mit Standorten in Graz, Linz, Stein und Wien zuständig. Ab dem Jahr 2015 stand ein Auswahlverfahren („JANUS“) bestehend aus Multiple-Choice-Tests (Rechtschreibung, Texterfassung, Rechnen, Allgemeinwissen), einer Überprüfung der medizinischen und der sportlichen Eignung (3.000 Meter-Lauf, Parcours), einem psychologischen Leistungstest sowie einem psychologischen Persönlichkeitstest samt Interview in Verwendung. Um eine ausreichende Anzahl an Teilnehmenden für die Grundausbildungslehrgänge sicherzustellen, senkte das Ministerium im Jahr 2016 die Kriterien für den positiven Abschluss eines Bewerbungsverfahrens in wesentlichen Bereichen.<sup>26</sup> Mit Oktober 2018 stellte es den Ablauf erneut um und entfernte die sportlichen Module aus dem Bewerbungsverfahren.

<sup>26</sup> Senkung der Kriterien für „bestanden“ von 50 % auf 40 % in den Bereichen Rechtschreibung und Allgemeinwissen bzw. von 50 % auf 33 % im Bereich Rechnen sowie Erhöhung der erlaubten Fehlerquote im Bereich Texterfassung von fünf auf sieben mit Mai 2016, Erweiterung der Bandbreite für geeignet im psychologischen Leistungsbereich von sieben bis zehn auf fünf bis zehn im Oktober 2016

Die Anzahl der eingelangten Bewerbungen sowie der gestarteten und bestandenen Verfahren stellte sich differenziert nach Frauen und Männern wie folgt dar:

Tabelle 6: Bewerbungen für die Justizwache, gestartete und bestandene Bewerbungsverfahren

	2015 <sup>1</sup>	2016	2017	2018	Summe
	Anzahl				
<b>Bewerbungen insgesamt</b>	599	1.094	1.137	1.249	4.079
<i>davon Männer</i>	454	820	850	876	3.000
<i>davon Frauen</i>	145	274	287	373	1.079
<b>durchgeführte Verfahren insgesamt</b>	387	686	774	635	2.482
<i>davon Männer</i>	296	514	564	440	1.814
<i>davon Frauen</i>	91	172	210	195	668
<b>bestandene Verfahren insgesamt</b>	31	100	163	178	472
<i>davon Männer</i>	24	77	117	122	340
<i>davon Frauen</i>	7	23	46	56	132
	in %				
<b>Anteil der bestandenen an den durchgeführten Verfahren</b>	8,0	14,6	21,1	28,0	19,0
<i>davon Männer</i>	8,1	15,0	20,7	27,7	18,7
<i>davon Frauen</i>	7,7	13,4	21,9	28,7	19,8
<b>Frauenanteil</b>					
<b>an den Bewerbungen</b>	24,2	25,0	25,2	29,9	26,5
<b>an den bestandenen Auswahlverfahren</b>	22,6	23,0	28,2	31,5	28,0

<sup>1</sup> Einführung des Bewerbungsverfahrens im Laufe des Jahres 2015, daher Zahlen nicht mit Folgejahren vergleichbar

Quelle: BMVRDJ

An den Anfang Februar 2019 laufenden Grundausbildungslehrgängen für den Justizwachedienst nahmen insgesamt 240 Personen (davon 73 oder rd. 30 % Frauen) teil. Für das Jahr 2019 war noch der Start von acht weiteren Grundausbildungslehrgängen mit jeweils maximal 24 Teilnehmenden (insgesamt somit maximal 192 Personen) vorgesehen.

Die Generaldirektion setzte im Zusammenwirken mit der Stabsstelle für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit des Ministeriums regelmäßige Rekrutierungsoffensiven für die Justizwache, insbesondere durch die Präsentation des Berufsbilds in Inseraten und Werbeanzeigen in den Printmedien sowie in der Kinowerbung. Weiters informierte sie auf der Website des Ministeriums, die auch die Möglichkeit einer Online-Bewerbung bot. Auf eigene Initiative führte Ende 2018 bspw. auch die Justizanstalt Stein zwei Informationsveranstaltungen durch, um Bewerberinnen und Bewerber im örtlichen Nahebereich für den Justizwachedienst zu gewinnen.

Die Anzahl der Bewerbungen konnte durch entsprechende Werbemaßnahmen von 2016 auf 2018 um rd. 14 % erhöht werden. In Kombination mit der Absenkung der Auswahlkriterien und der damit verbundenen Steigerung des Anteils der positiv absolvierten Bewerbungsverfahren von 8 % im Jahr 2015 auf 28 % im Jahr 2018 stellte die Generaldirektion eine ausreichende Anzahl von Teilnehmenden für die erforderlichen Ausbildungslehrgänge sicher.

- 22.2 Der RH hielt fest, dass die Rekrutierung von geeignetem Personal und die zeitgerechte Ausbildung neuer Justizwachebediensteter aufgrund der unbesetzten Planstellen, des hohen Anteils älterer Justizwachebediensteter (mehr als 30 % über 50 Jahre) und des unter 60 Jahren liegenden faktischen Pensionsantrittsalters noch für einen längeren Zeitraum eine der zentralen Herausforderungen für den Straf- und Maßnahmenvollzug darstellen wird.

Der RH beurteilte die Absenkung von Anforderungen bei der Bewerberauswahl als problematisch; er hielt fest, dass sich Auswahlkriterien und Anforderungen stets an den Erfordernissen des Arbeitsplatzes zu orientieren haben. Im Hinblick auf eine ausreichende Auswahl an geeigneten Personen erachtete er es als wesentlich, die Anzahl der Bewerbungen für den Justizwachedienst weiter zu erhöhen. In diesem Zusammenhang beurteilte er insbesondere regionale Initiativen, wie bspw. die von der Justizanstalt Stein durchgeführten Informationsveranstaltungen, als positiv, weil damit potenzielle Bewerberinnen und Bewerber unmittelbar angesprochen werden konnten.

Der RH empfahl, verstärkt und konkret auf potenzielle Zielgruppen gerichtete Rekrutierungsoffensiven für die Justizwache zu setzen; insbesondere sollten auch regionale Initiativen, bspw. Informationsveranstaltungen der Justizanstalten, unterstützt werden.

- 22.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde dieser Empfehlung bereits Rechnung getragen, indem beispielsweise das Aufnahmezentrum bzw. die Justizanstalt Stein im Zuge der Rekrutierungsmaßnahmen sehr erfolgreich regionale Informationsveranstaltungen in industrieschwachen Gemeinden Niederösterreichs durchgeführt habe. Weiters setze das Ministerium gezielt Inserate in Jugendzeitschriften und spreche überdies mit einem Kinospot sehr erfolgreich Bewerberinnen und Bewerber an. Durch die breite Streuung von Inseraten in diversen Print- und Onlinemedien, die Schaltung des Kinospots sowie durch einzelne Medienkooperationen hätte insgesamt eine erhebliche Aufmerksamkeitssteigerung erreicht werden können, was sich auch in erhöhten Bewerbungszahlen niederschläge.

## Krankenstände

- 23.1 Die durchschnittliche jährliche Anzahl der Krankenstandstage der Bediensteten in den Justizanstalten erhöhte sich von rd. 22 Tagen im Jahr 2015 kontinuierlich auf rd. 26 Tage im Jahr 2018. Demgegenüber lag die durchschnittliche jährliche Zahl an Krankenstandstagen bei den unselbstständig Beschäftigten gemäß Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger im gleichen Zeitraum durchgängig unter 13 Tagen. Zwischen den einzelnen Justizanstalten bestanden große Unterschiede. Die Zahlen reichten, bezogen auf den Gesamtzeitraum 2015 bis 2018, von durchschnittlich unter 13 bis zu fast 40 Krankenstandstagen pro Bediensteter bzw. Bedienstetem jährlich.

Die Generaldirektion richtete im zweiten Halbjahr 2018 – auch als Reaktion auf die hohen Krankenstände – eine Stabsstelle Psychologischer Dienst in der Strafvollzugsakademie ein. Wesentliche Aufgaben waren – neben dem Bereich der psychologischen Eignungsprüfung für Bewerbungen – die Etablierung eines betrieblichen Gesundheitsmanagements in den Justizanstalten und für alle Strafvollzugsbediensteten sowie die Sicherstellung von Evaluierungsmaßnahmen gemäß Arbeitsschutzgesetz bzw. Bundes-Bedienstetenschutzgesetz. Eine systematische Analyse der Ursachen für die hohen Krankenstände fand bisher nicht statt.

- 23.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die krankheitsbedingten Abwesenheiten der Bediensteten in den Justizanstalten im überprüften Zeitraum laufend anstiegen und mit durchschnittlich rd. 26 Tagen pro Bediensteter bzw. Bedienstetem im Jahr 2018 mehr als doppelt so hoch waren wie bundesweit bei den unselbstständig Beschäftigten. Er beurteilte die Einrichtung einer zentralen Stabsstelle mit einem auf die Etablierung eines betrieblichen Gesundheitsmanagements für alle Strafvollzugsbediensteten gerichteten Schwerpunkt positiv und als wichtigen Schritt. Er wies allerdings kritisch darauf hin, dass eine Analyse der Ursachen für die hohen Krankenstände fehlte.

Der RH empfahl, – im Rahmen der geplanten Etablierung eines betrieblichen Gesundheitsmanagements – die Ursachen der hohen Krankenstände und die belastenden Arbeitsbedingungen bei der Justizwache zu analysieren. Darauf basierend wären konkrete gegensteuernde Maßnahmen zu setzen, gegebenenfalls die Arbeitsplatzgestaltung anzupassen sowie präventive und unterstützende Angebote, wie Supervision und Coaching, auszubauen.

- 23.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums habe es der in der Strafvollzugsakademie eingerichteten Stabsstelle Psychologischer Dienst bereits den Auftrag erteilt, die Ursachen der hohen Krankenstände zu analysieren sowie Präventionsangebote und Versorgungsstrukturen zu erarbeiten, die der Verbesserung der gesundheitlichen Situation der Bediensteten und der Häftlinge dienen.

Insbesondere in den letzten Jahren hätten sich die Anforderungen an die Justizwache stark geändert. Dabei habe die Bedeutung und der Einfluss psychischer Faktoren stark zugenommen. Aus dieser Entwicklung sei die Notwendigkeit resultiert, jene psychischen Faktoren, welche die Leistungsfähigkeit und Gesundheit der Bediensteten beeinträchtigen können, standardisiert zu erfassen und geeignete Maßnahmen zu etablieren. Ziel der Stabsstelle sei daher, ein Gesundheitsmanagement aufzubauen, um die Ergebnisse der gesetzlich vorgeschriebenen Arbeitsplatzevaluierungen zusammenzuführen sowie geeignete Maßnahmen festzulegen, durchzuführen und anschließend auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Ferner solle die neu etablierte Stabsstelle künftig auch den Bereich der Notfallpsychologie übernehmen, die bei der Polizei und im Bundesheer bereits ein fester Bestandteil in der Versorgung der Bediensteten sei. Supervision werde allen Strafvollzugsbediensteten angeraten und im Rahmen der Mitarbeitergespräche mit den jeweiligen Bediensteten thematisiert. Coaching werde vorwiegend von Führungskräften in Anspruch genommen.

## Sicherheit, Aufsicht, Beschwerdemanagement

### Sicherheit und Aufsicht

- 24.1 Die Generaldirektion richtete im Zuge der Organisationsänderung die Kompetenzstellen Sicherheit und Aufsicht ein.

Der Kompetenzstelle Sicherheit<sup>27</sup> oblag insbesondere die Behandlung und Evaluierung sicherheitsrelevanter Vorkommnisse in den Justizanstalten in Abstimmung mit der Kompetenzstelle Aufsicht. Die Hauptaufgaben der Kompetenzstelle Sicherheit lagen dabei in der einsatztaktischen Beurteilung von Vorfällen sowie der Beurteilung der technischen, organisatorischen und baulichen Sicherheitsvorkehrungen in den Justizanstalten.

Die Kompetenzstelle Aufsicht<sup>28</sup> war vorrangig für die allgemeinen Erhebungen (wie bspw. niederschriftliche Befragungen von Häftlingen und Strafvollzugsbediensteten) sowie bei Dienstpflichtverletzungen für Erhebungen im Auftrag der Personalabteilung der Generaldirektion zuständig.

---

<sup>27</sup> Diese waren u.a. die sogenannten Bundesbeauftragten (Bundesbrandschutzbeauftragter, Bundeseinsatztrainer, Bundesschlössermeister, Bundessicherheitsbeauftragter und Bundeswaffenmeister) zugeordnet.

<sup>28</sup> Diese war in erster Linie für die Planung und Durchführung von Nachsichten und Inspektionen aller Organisationsbereiche der nachgeordneten Dienststellen samt Abstellung dabei wahrgenommener Missstände verantwortlich.

Die Generaldirektion hatte nicht festgelegt, welche der beiden Kompetenzstellen bei Überschneidungen für die Leitung der Erhebungen zu sicherheitsrelevanten Vorkommnissen verantwortlich war.

Die Kompetenzstelle Sicherheit erfasste die von den Justizanstalten entsprechend den erlassmäßig vorgegebenen Berichtspflichten gemeldeten Vorfälle. Ein Teil dieser statistischen Erfassung erfolgte seit Juli 2018 in der IT-Applikation Integrierte Vollzugsverwaltung. Daten konnten so bundesweit ausgewertet werden.

Im überprüften Zeitraum entwickelten sich die sicherheitsrelevanten Vorfälle (tätlicher Angriff bzw. Widerstand gegen die Staatsgewalt) wie nachfolgend dargestellt:

Tabelle 7: Sicherheitsrelevante Vorfälle in den Jahren 2015 bis 2018

	2015	2016	2017	2018
	Anzahl			
sicherheitsrelevante Vorfälle	104	182	187	153

Quelle: BMVRDJ

Darüber hinaus kam es in diesem Zeitraum zu rd. 800 Fluchten. Die Generaldirektion differenzierte Fluchten nach **Ausbruch** (Flucht aus dem geschlossenen Bereich einer Justizanstalt), **Entweichung** (Flucht aus dem nicht geschlossenen Bereich einer Justizanstalt, bspw. aus dem Verwaltungsbereich oder bei einem bewachten oder begleiteten Aufenthalt außerhalb einer Justizanstalt) und **Nichtrückkehr** (Flucht von einem unbewachten oder nicht begleiteten Aufenthalt außerhalb der Justizanstalt, bspw. auch Fälle einer bloß verspäteten Rückkehr in die Justizanstalt).

Die Fluchten werden aufgeschlüsselt wie nachfolgend dargestellt:

Tabelle 8: Fluchten österreichweit in den Jahren 2015 bis 2018

	2015	2016	2017	2018
	Anzahl			
Ausbruch	4	4	3	2
Entweichung	15	18	24	37
Nichtrückkehr	168	170	170	181

Quelle: BMVRDJ

Begehungen der Justizanstalten durch die Kompetenzstelle Sicherheit erfolgten nur im Anlassfall. Die Generaldirektion führte dazu und über die getroffenen Feststellungen keine standardisierten (statistisch auswertbaren) Aufzeichnungen.

- 24.2 Der RH kritisierte, dass die Verantwortung für die ordnungsgemäße und vollständige Behandlung und Evaluierung sicherheitsrelevanter Vorkommnisse auf zwei Bereiche verteilt war, deren Kompetenzen nicht klar voneinander abgegrenzt waren. Dies

konnte zu Überschneidungen zwischen den Kompetenzstellen Sicherheit und Aufsicht sowie zu Kompetenzkonflikten und Wissensverlust führen und stand einer effizienten Steuerung und Qualitätssicherung des Straf- und Maßnahmenvollzugs entgegen. Bei rd. 630 sicherheitsrelevanten Vorfällen (tätlicher Angriff bzw. Widerstand gegen die Staatsgewalt) und rd. 800 Fluchten in den letzten vier Jahren war aus Sicht des RH eine lückenlose Aufklärung und Evaluierung durch die Generaldirektion unerlässlich, um so österreichweit Fehler aufarbeiten, im Sinne der Qualitätssicherung Best-Practice-Modelle erkennen und bundesweit einheitliche Standards festlegen zu können.

Darüber hinaus hielt der RH kritisch fest, dass die Generaldirektion keine standardisierten, statistisch auswertbaren Aufzeichnungen über die Begehungen der Kompetenzstelle Sicherheit bzw. die dabei getroffenen Feststellungen führte, was eine Auswertung und Nachverfolgung erschwerte.

Der RH hielt positiv fest, dass die Generaldirektion sicherheitsrelevante Vorfälle seit Juli 2018 in der IT-Applikation Integrierte Vollzugsverwaltung statistisch erfasste.

Der RH empfahl, die Verantwortung in der Generaldirektion für die Behandlung und Evaluierung sicherheitsrelevanter Vorkommnisse dezidiert festzulegen und klar voneinander abzugrenzen; gegebenenfalls wären die Kompetenzstellen Sicherheit und Aufsicht zusammenzulegen, um Kompetenzkonflikte zu vermeiden und eine koordinierte, bundesweit einheitliche Vorgehensweise und Qualitätssicherung sicherzustellen.

Weiters empfahl er, dass die Kompetenzstelle Sicherheit standardisierte Aufzeichnungen über ihre Begehungen in den Justizanstalten führt, um Auswertungen und Nachverfolgungen zu ermöglichen.

- 24.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei die fachliche Expertise, vor allem bei der Evaluierung von sicherheitsrelevanten Fällen, in der Kompetenzstelle Sicherheit angesiedelt. Der Kompetenzstelle Aufsicht komme hier lediglich eine unterstützende Rolle (bspw. durch allgemeine Erhebungen) zu. Die führende Rolle bei Erhebungen zu Vorfällen liege bei der Leitung der Kompetenzstelle Sicherheit bzw. allenfalls bei der Leitung der Abteilung Exekutive, Aufsicht, Budget, Wirtschaft, Bau und Sicherheit im Strafvollzug und im Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen. Dadurch sei auch sichergestellt, dass die Abteilungsleitung jedenfalls eingebunden ist. Die eindeutige Organisation und Aufgabenzuordnung lasse für Zuständigkeitskonflikte zwischen den Kompetenzstellen keinen Raum und sichere einheitliche und qualitätsvolle Vorgehensweisen.

Die Zuständigkeit liege, je nach Art des Anlassfalls, zumindest bei der Abteilungsleitung Exekutive, Aufsicht, Budget, Wirtschaft, Bau und Sicherheit im Strafvollzug und im Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen (sicherheitsrelevante Vorfälle), in bestimmten Fällen auch bei der Leitung der Abteilung Personalangelegenheiten im Strafvollzug und im Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen (Bereich der Dienstpflichtverletzungen). Gerade bei sensiblen Erhebungen im Bereich der Dienstpflichtverletzungen müsse der Kreis an befassten Personen so klein und vertraulich wie möglich gehalten werden, was weiters für die Beibehaltung einer eigenständigen Kompetenzstelle Aufsicht spreche. Ein zusätzlicher Vorteil liege darin, dass eine kompakte Struktur dieser Art direkte Kommunikationslinien ermögliche und dadurch kurze Reaktionszeiten sicherstelle. Daher sei die derzeitige Struktur zumindest aus Sicht des Ministeriums beizubehalten; an der weiteren Standardisierung von Evaluierungsmethoden werde gearbeitet.

Die Empfehlung, standardisierte Aufzeichnungen über Begehungen in den Justizanstalten zu führen, habe das Ministerium für alle Fachabteilungen der Generaldirektion aufgegriffen. Die Umsetzung sei für 2020 avisiert.

- 24.4 Der RH wies erneut darauf hin, dass das Ministerium zwar die Aufgaben der Kompetenzstellen Sicherheit und Aufsicht in der Geschäftseinteilung darlegte, aber nicht festgelegt war, welche der beiden Kompetenzstellen bei Überschneidungen für die Leitung der Erhebungen zu sicherheitsrelevanten Vorkommnissen verantwortlich war. Aus Sicht des RH war daher jedenfalls eine inhaltliche und/oder organisatorische Klarstellung erforderlich.

## Single Point of Contact

- 25.1 Um die Kommunikation zwischen den Justizanstalten und der Generaldirektion zu optimieren, legte die Generaldirektion im November 2017 Meldepflichten für Justizanstalten bei besonderen Vorfällen fest. Sie regelte erlassmäßig, in welchen Fällen (bspw. Ausbruch, Flucht, Entweichung, Waffeneinsatz, Brand, Todesfall) und auf welchem Weg (telefonisch, per E-Mail oder Kurzmitteilung) die Justizanstalten einer in der Generaldirektion eingerichteten zentralen Anlaufstelle (Single Point of Contact – **SPOC**) unmittelbar zu berichten hatten.

Einen vergleichbaren Kommunikationskanal gab es auch zwischen den Gerichten und der Generaldirektion. Für die Übermittlung relevanter Vorfälle seitens der Gerichte an den SPOC galt die Allgemeine Richtlinie für Sicherheitsstandards in Gerichtsgebäuden.

Die zum SPOC eingeteilten Bediensteten fungierten somit als Kommunikationsdrehscheibe zwischen den Anstaltsleitungen der Justizanstalten bzw. den Gerichten und den Entscheidungsträgerinnen und –trägern des Ministeriums und der General-

direktion. Laut Auskunft der Generaldirektion hatten die SPOC-Bediensteten die einlangenden Meldungen der Gerichte bzw. Justizanstalten an bestimmte Adressaten innerhalb des Ministeriums weiterzuleiten, wobei es zur exakten Vorgehensweise keinen Handlungsleitfaden, Erlass oder andere schriftlichen Vorgaben gab. Das für die Entgegennahme der Meldungen zuständige Team bestand aus neun Bediensteten der Generaldirektion, von denen jeweils einer als SPOC des Tages eingeteilt war; ein weiterer hatte Rufbereitschaft.

Der RH stellte bei der Akteneinsicht zu konkreten Vorfällen unterschiedliche E-Mail-Adressen fest. Auf Nachfrage des RH zur Einhaltung der vorgegebenen Kommunikationskette bestätigte die Generaldirektion, dass es fallweise noch vorkomme, dass Bedienstete der Justizanstalten irrtümlich Meldungen an die falsche E-Mail-Adresse, verspätet oder ohne vorherige telefonische Rücksprache nur per E-Mail übermitteln würden.

- 25.2 Der RH hielt kritisch fest, dass einerseits Bedienstete der Justizanstalten meldepflichtige Vorfälle nicht immer vorschriftsmäßig an den SPOC übermittelten und dass es andererseits auch keine schriftlichen Vorgaben zur genauen Vorgehensweise hinsichtlich der einzuhaltenden Kommunikationskette und der zu setzenden Maßnahmen gab.

Der RH empfahl, durch entsprechende Information der Justizanstalten sicherzustellen, dass eine lückenlose und korrekte Übermittlung meldepflichtiger Vorfälle an die bei der Generaldirektion eingerichtete zentrale Anlaufstelle (SPOC) erfolgt.

Er empfahl weiters, schriftliche Handlungsanleitungen für die in der zentralen Anlaufstelle (SPOC) eingesetzten Bediensteten zu erstellen und darin für alle vorgesehenen Meldefälle festzulegen, welcher Personenkreis jeweils zu informieren ist und welche Maßnahmen zu setzen sind.

- 25.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums weise es auf die praktische Umsetzung der erlassmäßigen Vorgaben im Rahmen von Tagungen (Konferenz der Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter) sowie Fortbildungsveranstaltungen regelmäßig hin. Im Anlassfall würden Berichte von den Justizanstalten hinsichtlich der Unterlassung von Meldungen eingefordert. Im Bedarfsfall veranlasse es Schulungsmaßnahmen.

Die Aufgabe des Single Point of Contact liege in der Weitergabe von Informationen an einen bestimmten Adressatenkreis (Ressortleitung, Generaldirektion, sonstige Führungskräfte des Ministeriums), der zuletzt im Juni 2019 vom Leiter der Generaldirektion in Abstimmung mit der Ressortleitung neu festgelegt worden sei. Entscheidungen und Maßnahmen in Krisen- und Katastrophenfällen seien primär von den Vollzugsbehörden erster Instanz (im Nachtdienst vertreten durch Inspektionsdienste) zu treffen; der SPOC koordiniere die Unterstützung durch Kräfte anderer

Justizanstalten und stelle eine zeitnahe Information (allenfalls Einbindung) der zuständigen Fachabteilung(en) der Generaldirektion sicher. Eine Handlungsanleitung sei in Ausarbeitung.

## Korruptionsprävention

- 26.1 (1) Das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung führte von September 2015 bis Dezember 2016 im Auftrag des Generaldirektors eine Korruptionspräventionsberatung für die Justizanstalten durch. Ziel dieser Beratung war es, Risikobereiche und konkrete Risikofaktoren von Korruption und Missbrauch der Amtsgewalt zu identifizieren und entsprechende Präventionsmaßnahmen vorzuschlagen, um die identifizierten Risiken zu reduzieren und Schadensfälle durch Korruption und Missbrauch zu vermeiden.

Wesentliche Empfehlungen des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung waren bspw. die Schaffung eines Wertekatalogs für den Strafvollzug, die Ausbildung von mindestens einer zertifizierten Risikomanagerin bzw. einem zertifizierten Risikomanager pro Justizanstalt sowie die Schaffung einer eindeutigen rechtlichen Grundlage zur Kontrolle von Bediensteten im Anstaltsbereich. Das Ministerium setzte keine dieser Empfehlungen um.

Das Ministerium erließ im März 2019 einheitliche Compliance-Leitlinien für alle Bedienstetengruppen; diese waren nicht auf den Bereich des Strafvollzugs abgestimmt. Für diesen war aufgrund eines Erlasses des Ministeriums seit Juni 2012 der Europäische Verhaltenskodex für Strafvollzugspersonal<sup>29</sup> verpflichtend anzuwenden, wobei dieser nicht auf die tatsächlichen Verhältnisse des österreichischen Strafvollzugs spezifiziert war.

Verpflichtende Schulungen für den Bereich Antikorruption und Compliance im Straf- und Maßnahmenvollzug gab es während der Grundausbildung der Bediensteten. Nachfolgende regelmäßige Schulungen für die Bediensteten waren nicht vorgeschrieben. Allerdings gab es verpflichtende Schulungen zum Thema „Menschenrechte“.

(2) Nach Erlassen des Ministeriums hatten die jeweiligen Dienststellenleiterinnen und Dienststellenleiter jeden begründeten Verdacht einer gerichtlich strafbaren Handlung einer bzw. eines Bediensteten im Straf- und Maßnahmenvollzug bei der zuständigen (Ober-)Staatsanwaltschaft zur Anzeige zu bringen und der Generaldirektion darüber zu berichten. Sollte ein Verdacht unmittelbar an die Generaldirektion herangetragen werden, so erfolgte die Anzeige unmittelbar durch diese.

---

<sup>29</sup> Empfehlung CM/Rec (2012) 5 des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten

Der RH ersuchte um eine Aufstellung zu sämtlichen von Bediensteten (angeblich) begangenen vorgeworfenen und angezeigten Delikten zu strafbaren Verletzungen der Amtspflicht, Korruption und verwandten strafbaren Handlungen seit Einrichtung der Generaldirektion. Diese führte allerdings keine entsprechenden statistischen Aufzeichnungen und argumentierte, dass eine Auswertung für den gesamten Prüfungszeitraum nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand erstellt werden könnte. Die Generaldirektion übermittelte schließlich eine händische Auswertung aus der elektronischen Aktenverwaltung für das Jahr 2018.

Demnach kam es in Summe in diesem Jahr zu 118 einschlägigen Anzeigen<sup>30</sup>; eine Verurteilung erfolgte in einem Fall (wegen einer Datenabfrage in der Integrierten Vollzugsverwaltung ohne dienstliches Interesse bzw. unterlassener Anzeigenpflicht); vier Fälle endeten mit einer Diversion (alle wegen Datenabfragen in der Integrierten Vollzugsverwaltung ohne dienstliches Interesse). In zwei Fällen erfolgte ein Freispruch und in insgesamt 116 Fällen sah die Staatsanwaltschaft von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens ab, brach dieses ab oder stellte es ein.<sup>31</sup>

Die Generaldirektion setzte in insgesamt zwölf Fällen Maßnahmen. Bei vier davon handelte es sich um (vorläufige) Suspendierungen wegen des Verdachts von Drogen- bzw. Handyschmuggel, Umgehung des Kontaktverbots zwischen Insassin-  
nen bzw. Insassen sowie Einsichtnahme in Vollzugsunterlagen. Acht dienstaufsichts-  
behördliche bzw. disziplinarrechtliche Maßnahmen teilten sich in sechs Verweise (wegen Datenabfragen in der Integrierten Vollzugsverwaltung ohne dienstliches Interesse) sowie zwei Disziplinaranzeigen an die Disziplinarkommission (Datenabfragen in der Integrierten Vollzugsverwaltung ohne dienstliches Interesse sowie unterlassene Anzeigenpflicht und Drogen- bzw. Handyschmuggel).

- 26.2 Der RH bewertete den Auftrag des Generaldirektors an das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, eine Korruptionspräventionsberatung der Justizanstalten durchzuführen, positiv. Er kritisierte jedoch, dass das Ministerium wesentliche Empfehlungen des Bundesamts, wie bspw. die Schaffung eines Wertekatalogs für den Strafvollzug, die Ausbildung von Risikomanagerinnen und Risikomanagern für Justizanstalten sowie die Schaffung einer eindeutigen rechtlichen Grundlage zur Kontrolle von Bediensteten im Anstaltsbereich, nicht aufgegriffen hatte.

<sup>30</sup> Die angezeigten Vorfälle umfassten die Tatbestände Missbrauch der Amtsgewalt, Bestechlichkeit, Vorteilsannahme zur Beeinflussung, Verletzung des Amtsgeheimnisses sowie falsche Beurkundung und Beglaubigung im Amt.

<sup>31</sup> Die Differenz zwischen der Anzahl an Anzeigen und der Beendigung ergibt sich insbesondere aus dem Umstand, dass Strafsachen bereits 2017 anhängig waren und deren Erledigung erst mit 2018 erfolgte.

Die Korruptionsprävention stellte aus Sicht des RH einen wichtigen Teil der Sicherheit dar. Er merkte in diesem Zusammenhang kritisch an, dass die Generaldirektion korruptionsrelevante Vorwürfe bzw. Anzeigen statistisch nicht erfasste, was eine angemessene Transparenz und das Erkennen von Systemproblemen erschwerte.

Der RH empfahl, die Korruptionsprävention im Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs zu forcieren und – unter Bedachtnahme auf die identifizierten Risiken und die Empfehlungen des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung – entsprechende Präventions-, Ausbildungs- und Kontrollmaßnahmen zu entwickeln.

Weiters empfahl er, korruptionsrelevante Vorwürfe bzw. Anzeigen zu strafbaren Verletzungen der Amtspflicht und verwandten strafbaren Handlungen zwecks Feststellung potenzieller Problemfelder statistisch zu erfassen und auszuwerten.

- 26.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde sich die Generaldirektion mit den Empfehlungen des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, insbesondere was die Schaffung eines Wertekatalogs für den Strafvollzug, die Ausbildung von Risikomanagerinnen und Risikomanagern sowie die Schaffung eindeutiger rechtlicher Grundlagen zur Kontrolle von Bediensteten im Anstaltsbereich anbelangt, auseinandersetzen. Dabei werde auch die Führung statistischer Aufzeichnungen zur Verletzung der Amtspflicht, Korruption und verwandter strafbarer Handlungen thematisiert werden.

## Beschwerdemanagement

- 27.1 (1) Zum Schutz der Rechte von Häftlingen gab es neben dem Beschwerdesystem des Strafvollzugsgesetzes sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene externe Institutionen, wie bspw. die Volksanwaltschaft oder das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Diese Institutionen nahmen Beschwerden von Häftlingen entgegen; sie konnten auch Justizanstalten besuchen und Empfehlungen abgeben.

Seit ihrer Einrichtung mit Juli 2015 dokumentierte die Kompetenzstelle Rechtsschutz die von ihr bearbeiteten Beschwerden, Anfragen der Volksanwaltschaft und Amtshaftungsangelegenheiten, um Schwerpunkte (wie bspw. Beschwerdevorbringen, Justizanstalten, Vollzugsformen etc.) zu orten. Beschwerden in den Justizanstalten selbst erfasste die Generaldirektion nicht.

Aus dieser Erfassung generierte die Kompetenzstelle halbjährlich detaillierte Auswertungen, wobei diese keine Aussage über die Qualität bzw. die Berechtigung der Beschwerden und auch keine Dokumentation zu allfällig gesetzten Maßnahmen im Umgang mit den Beschwerden enthielten. Die Auswertungen waren nach den

Themen Vollzug, Betreuung, Exekutive, Wirtschaft, Maßnahmenvollzug, gerichtliche Zuständigkeit und Sonstiges gegliedert, wobei es jeweils noch Unterkategorien gab.

Die Auswertungen übermittelte die Kompetenzstelle mittels elektronischen Akts dem Generaldirektor, den Abteilungsleitungen der Generaldirektion sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abteilung für Grundsatzfragen, Fortentwicklung, Recht und internationale Angelegenheiten des Strafvollzugs und des Vollzugs freiheitsentziehender Maßnahmen.

Bei organisatorischen oder systematischen Missständen befasste die Kompetenzstelle die zuständige Fachabteilung. Nachkontrollen, Steuerung oder Qualitätssicherung fanden in weiterer Folge nicht statt; auch war unklar, inwieweit die Erkenntnisse – über den Einzelfall hinaus – zur Behebung struktureller systematischer Schwächen genutzt wurden.

In den Jahren 2015 bis 2018 richteten sich die meisten Aufsichtsbeschwerden gemäß § 122 Strafvollzugsgesetz gegen die Justizanstalten Graz–Karlau, Stein und Wien–Mittersteig, wobei diese meist das Thema Vollzug und hier die Kategorie Vollzugslockerungen betrafen. Unter den drei meistgenannten Beschwerdegründen fanden sich weiters die Themen Exekutive – Kategorie Behandlung durch Strafvollzugsbedienstete sowie Betreuung – Kategorie medizinische Versorgung.

Bei den Individualbeschwerden der Häftlinge waren die Justizanstalten Graz–Karlau, Stein, Wien–Josefstadt und Wien–Mittersteig in der Regel anteilig am stärksten betroffen. Auch hier lag das Thema Vollzug (bspw. Besuche, Vollzugslockerungen, Begünstigungen) voran, gefolgt von Exekutive (bspw. Behandlung durch Strafvollzugsbedienstete, Unterbringungssituation) und Betreuung (bspw. medizinische und therapeutische Versorgung).

(2) Im Juli 2018 beauftragte der Generaldirektor ein Projekt zur Einrichtung einer Beschwerdemanagementstruktur innerhalb der Vollzugsverwaltung.

Im Zuge dieses Projekts führte das Ministerium das sogenannte Elektronische Vollzugsmanagement – Beschwerderegister ein. In dieses elektronische Beschwerderegister hatten neben der Kompetenzstelle Rechtsschutz auch die Justizanstalten sowie die übrigen Abteilungen der Generaldirektion die anfallenden Beschwerden einzutragen. Damit sollten die Beschwerden im Straf- und Maßnahmenvollzug einheitlich und vollständig dokumentiert und die Qualität der Beschwerden bewertet werden.

Auf Basis dieser Daten plante die Generaldirektion, eine qualitätssichernde Beschwerdemanagementstruktur aufzubauen sowie strategische und operative Steuerungsmöglichkeiten für den Straf- und Maßnahmenvollzug zu entwickeln. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatte ein Kick-off für das Projekt stattgefunden.

- 27.2 (1) Der RH hielt positiv fest, dass die Kompetenzstelle Rechtsschutz die von ihr bearbeiteten Beschwerden, Anfragen der Volksanwaltschaft sowie Amtshaftungsangelegenheiten zentral erfasste, um Schwerpunkte, wie bspw. Beschwerdevorbringen, Justizanstalten, Vollzugsformen etc., identifizieren und auswerten zu können. Der RH kritisierte allerdings, dass die Generaldirektion die zur Verfügung stehenden Daten nicht zur Nachkontrolle, Steuerung oder Qualitätssicherung nutzte.

Der RH empfahl, die von der Kompetenzstelle Rechtsschutz statistisch erfassten Daten zu Beschwerden, Anfragen der Volksanwaltschaft sowie Amtshaftungsangelegenheiten zur Identifizierung und Nachverfolgung (einschließlich der Behebung) von etwaigen systematischen Mängeln sowie zur Steuerung und Qualitätssicherung im Straf- und Maßnahmenvollzug zu nutzen.

(2) Der RH beurteilte die Einführung eines elektronischen österreichweiten Beschwerderegisters sowie das Projekt zur Einrichtung einer Beschwerdemanagementstruktur innerhalb der Vollzugsverwaltung positiv.

Er empfahl, – wie geplant – eine qualitätssichernde Beschwerdemanagementstruktur aufzubauen sowie die aus dem elektronischen Beschwerderegister generierten Daten im Rahmen der Entwicklung strategischer und operativer Steuerungsmöglichkeiten für den Straf- und Maßnahmenvollzug zu nutzen.

- 27.3 Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass beabsichtigt sei, das Projekt zum Aufbau einer qualitätssichernden Beschwerdemanagementstruktur samt Entwicklung strategischer und operativer Steuerungsmöglichkeiten für den Straf- und Maßnahmenvollzug Ende 2019 abzuschließen und mit Anfang 2020 die im Projekt entwickelte Beschwerdemanagementstruktur in der Vollzugsverwaltung zu implementieren.

## Extremismus-Prävention und De-Radikalisierung

- 28.1 Im Zusammenhang mit in verschiedenen Teilen Europas verübten Terroranschlägen rückte auch in Österreich das Problem der Radikalisierung von Häftlingen in Justizanstalten verstärkt ins Zentrum von Diskussionen und stellte für den Strafvollzug eine Herausforderung dar. Ende 2018 waren in Österreich 61 Personen wegen (des Verdachts) der Mitgliedschaft bei einer terroristischen Vereinigung oder der Unterstützung einer solchen (§§ 278b ff. StGB) in Haft.

Ein trilaterales Projekt (Österreich – Deutschland – Frankreich), das von Österreich geleitet und zu 85 % von der Europäischen Kommission finanziert worden war, war bereits 2008 in das Handbuch „Radikalisierung und Gewaltbereitschaft – Wie betroffene Berufsgruppen das Phänomen erkennen und damit umgehen können“ gemündet. Die Inhalte des Handbuchs wurden auch von der Strafvollzugsakademie in das Aus- und Fortbildungskonzept einbezogen.

Im Sommer 2015 hatte das Ministerium die Task Force „De-Radikalisierung im Strafvollzug“ gegründet, die Strategien und Umsetzungsvorschläge ausarbeiten und die betreffenden Aktivitäten in diesem Bereich organisieren sollte. Das unter dem Vorsitz der Generaldirektion stehende Team der Task Force setzte sich bspw. aus Führungskräften der Strafvollzugsverwaltung, aus Expertinnen und Experten aus den Bereichen der Kriminologie, der forensischen Psychiatrie, der Psychologie und der Sozialarbeit zusammen. Mehrmals pro Jahr fand ein Jour fixe statt und anfangs koordinierte und begleitete zudem ein Executive-Team die Task Force, erarbeitete Strategien und war für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedern verantwortlich.

Die Task Force setzte verschiedene Maßnahmen zur Extremismus-Prävention und De-Radikalisierung im Strafvollzug um, wie bspw.:

- Erlassung von besonderen Sicherheitsvorschriften für Personen, die wegen §§ 278b ff. StGB (Mitgliedschaft bei einer terroristischen Vereinigung oder der Unterstützung einer solchen) in Justizanstalten angehalten wurden;
- Bestimmung von je zwei Justizwachebediensteten pro Justizanstalt als Expertinnen bzw. Experten und Schulung derselben für den Bereich der Radikalisierung, damit diese eine Kommunikationsschnittstelle zu den Landesämtern für Verfassungsschutz bilden (Verbindungsdienst);
- Ausbau von Gesprächsangeboten zur Extremismus-Prävention und De-Radikalisierung in allen Justizanstalten in Zusammenarbeit mit dem Verein Netzwerk Sozialer Zusammenhalt für Dialog, Extremismusprävention und Demokratie (DERAD);
- Organisation von österreichweiten Sozialnetzkonferenzen in Zusammenarbeit mit dem Verein Neustart im Hinblick auf die Durchführung von Maßnahmen zur Resozialisierung;
- Organisation von Schulungen in allen Justizanstalten durch das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung und die Landesämter für Verfassungsschutz von 2015 bis 2017; seither Schulungen von Expertinnen und Experten aus dem eigenen Ressortbereich;
- Beauftragung des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie mit den Studien „Deradikalisierung im Gefängnis“ und „Wege in die Radikalisierung – Wie Jugendliche zu IS-Sympathisanten werden (und welche Rolle die Justiz dabei spielt)“;

- Mitwirkung an diversen Kooperationen auf europäischer und internationaler Ebene (u.a. Generaldirektion mit European Organisation of Prison and Correctional Services (**EuroPris**), Middle Europe Corrections Roundtable (MECR), International Corrections and Prisons Association (**ICPA**)).

Eine Evaluierung der Wirksamkeit der im Rahmen der Extremismus-Prävention bzw. De-Radikalisierung gesetzten Maßnahmen fand bisher nicht statt.

- 28.2 Der RH beurteilte positiv, dass die Generaldirektion bzw. das Ministerium zahlreiche Aktivitäten und Maßnahmen im Bereich der Prävention von Extremismus und Radikalisierungstendenzen bzw. auch im Hinblick auf eine De-Radikalisierung bereits inhaftierter Personen setzte und zu diesem Zweck auch in verschiedenste Kooperationen – sowohl in Österreich als auch auf internationaler Ebene – eingebunden war.

Der RH räumte ein, dass eine Erfolgsmessung in diesen Themenfeldern anspruchsvoll ist. Er hielt jedoch kritisch fest, dass bisher keine Analyse (Evaluierung) zur Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit der im Rahmen der Extremismus-Prävention bzw. De-Radikalisierung gesetzten Maßnahmen stattfand.

Der RH empfahl, den interdisziplinären Wissens- und Erfahrungsaustausch im Rahmen nationaler und internationaler Kooperationen fortzusetzen, um geeignete Maßnahmen zur Extremismus-Prävention und zur De-Radikalisierung im Straf- und Maßnahmenvollzug setzen und aktuellen Entwicklungen wirksam begegnen zu können.

Er empfahl zudem, die in den Bereichen Extremismus-Prävention und De-Radikalisierung in den Justizanstalten gesetzten Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit regelmäßig zu untersuchen und gegebenenfalls zu adaptieren.

- 28.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde es die bestehenden internationalen Kooperationen fortsetzen, um auch weiterhin vom Wissenstransfer auf internationaler Ebene profitieren zu können.

Im Jahr 2016 sei das Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie damit beauftragt worden, im Zuge einer Begleitforschung die Wirkung aller eingeführten Maßnahmen zur Extremismus-Prävention und zur De-Radikalisierung der Häftlinge zu untersuchen, systematisch auszuwerten und Empfehlungen auszusprechen. Die Studie sei im Frühjahr 2017 veröffentlicht und die Maßnahmen entsprechend ergänzt worden. Im April 2019 sei eine zweite Evaluierung durch das Ludwig-Boltzmann-Institut im Rahmen eines EU-Forschungsprojekts zur De-Radikalisierung in Gefängnissen erfolgt. Strafvollzugsbedienstete aller Justizanstalten und externe Kooperationspartner seien dabei eingeladen gewesen, die bestehenden Maßnahmen zu diskutieren und

Empfehlungen abzugeben. Die Forschungsergebnisse sollten im Herbst 2019 bei der Abschlusskonferenz „Risikoevaluierung, Strategien und Maßnahmen zur De-Radikalisierung in Gefängnissen“ präsentiert und konkrete Empfehlungen diskutiert werden.

## Beschäftigung und Ausbildung der Häftlinge

- 29.1 Die ausreichende Beschäftigung der Häftlinge in Form von Arbeit für den Eigenbedarf der Justizanstalten, andere staatliche Stellen und private Unternehmen wie auch im Rahmen einer Ausbildung stellte einen wesentlichen Faktor zur Strukturierung des Tages, für ein positives Anstaltsklima sowie zur Vorbereitung der Häftlinge auf das Fortkommen in Freiheit und die Verhinderung von Rückfällen dar. Auch nach den Vorgaben des Strafvollzugsgesetzes war Vorsorge dafür zu treffen, dass Strafgefangene nützliche Arbeit verrichten und gegebenenfalls entsprechend ausgebildet werden.

Das Ministerium hatte u.a. den Ausbau des Arbeitswesens und die bessere Qualifizierung der Häftlinge als Maßnahmen zur Erreichung der Wirkungsziele im Strafvollzug definiert. Kennzahlen dazu waren insbesondere die durchschnittliche Beschäftigungsdauer der Strafhäftlinge, für die im Jahr 2018 Zielwerte von 2,72 Arbeitsstunden pro Tag für Männer und 2,84 Arbeitsstunden pro Tag für Frauen festgelegt wurden (siehe [TZ 12](#)).

Die durchschnittliche Beschäftigungsdauer der Häftlinge in Stunden pro Tag entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 9: Durchschnittliche Beschäftigungsdauer der Häftlinge

	2015	2016	2017	2018
	in Stunden pro Tag			
Strafhaft	2,69	2,69	2,69	2,59 <sup>1</sup>
Untersuchungshaft <sup>2</sup>	1,01	0,99	1,06	1,08
Unterbringung im Maßnahmenvollzug	2,47	2,44	2,13	2,12

<sup>1</sup> Wert für Männer 2,57, für Frauen 2,92; wegen des geringen Anteils der Frauen an den Häftlingen lag der Gesamtwert sehr nahe am Wert für Männer.

<sup>2</sup> Für Untersuchungshäftlinge gilt keine Arbeitsverpflichtung.

Quelle: BMVRDJ

Die Häftlinge erhielten entsprechend der für die Arbeit erforderlichen Qualifikation gestaffelte Vergütungen ausbezahlt (im Jahr 2018 je nach Qualifikation zwischen 5,93 EUR und 8,89 EUR pro Arbeitsstunde). Strafhäftlinge, die ohne vorsätzliches oder grob fahrlässiges Verschulden nicht beschäftigt werden konnten, erhielten 5 % der niedrigsten Vergütung.

Der Anteil der arbeitswilligen, unverschuldet unbeschäftigten Häftlinge<sup>32</sup> lag im überprüften Zeitraum durchschnittlich bei etwa 43 %, im Jahr 2018 stieg der Anteil auf 44 % an. Für die im Jahr 2018 bundesweit rd. 5,25 Mio. unverschuldet unbeschäftigten Stunden zahlten die Justizanstalten insgesamt rd. 1,56 Mio. EUR an die betroffenen Häftlinge aus. Gründe für die geringe Beschäftigung waren insbesondere die wegen fehlender personeller Ressourcen notwendigen tageweisen Schließungen von Betrieben, die oftmals geringe Qualifikation der Häftlinge oder auch die fehlende Nachfrage nach in den Justizanstalten hergestellten Produkten.

- 29.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Ausmaß der Beschäftigung der Strafhäftlinge im Jahr 2018 mit durchschnittlich 2,59 Stunden pro Tag unter dem Zielwert von 2,72 Stunden pro Tag lag und der Anteil der arbeitswilligen Häftlinge, die nicht beschäftigt werden konnten, im Jahr 2018 auf durchschnittlich 44 % anstieg.

Der RH empfahl, im Sinne der grundsätzlichen Zielsetzungen des Strafvollzugs und der Wirkungsziele auf eine Steigerung der Beschäftigung von Strafhäftlingen hinzuwirken. Dazu sollten bspw. ausreichend Personal zur Verhinderung übermäßiger Schließzeiten der Betriebe in den Justizanstalten bereitgestellt, bedarfsorientierte Ausbildungsschwerpunkte in den Justizanstalten gesetzt, die Arbeitsmöglichkeiten insbesondere auch für gering qualifizierte Häftlinge ausgebaut und die Marktorientierung der Betriebe verstärkt werden.

Um Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigung in ausreichendem Ausmaß umsetzen zu können, erachtete der RH eine verbesserte personelle Dotierung der Betriebe und Ausbildungseinrichtungen in den Justizanstalten für erforderlich und verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen zum Aufbau einer Personalbedarfsrechnung in TZ 17.

- 29.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums würden die Aus- und Fortbildungsangebote in den österreichischen Justizanstalten eine zentrale Resozialisierungsaufgabe erfüllen und seien ein wesentlicher Beitrag zur Erreichung der Vollzugsziele. Um die angebotenen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen möglichst konzentriert und als wesentlichen Teil der Vollzugspangestaltung zu etablieren, sei jede Justizanstalt verpflichtet worden, Deutschkurse, Basisbildungsprogramme, Gesundheitsprogramme und berufsbildende Maßnahmen anzubieten. So werde bspw. in der Justiz-

<sup>32</sup> errechnet als Quotient von unverschuldet unbeschäftigten Stunden zu potenziellen Arbeitsstunden (Summe der bezahlten Arbeitsstunden und der unverschuldet unbeschäftigten Stunden)

stalt Wien–Simmering im Rahmen von Facharbeiterintensivausbildungen auf den Lehrabschluss zum Maler, Maurer, Metalltechniker, Tischler, Bäcker, Koch und Restaurantfachmann vorbereitet. Ebenso sei in diesem Zusammenhang das vielfältige Aus- und Fortbildungskonzept der Justizanstalten Klagenfurt, Sonnberg, Graz–Karlau und Suben zu erwähnen. Im Hinblick auf die zunehmend fremdsprachigen und bildungsfernen Häftlinge seien die Justizanstalten vorrangig um die Vermittlung von grundlegenden Deutschkenntnissen als Voraussetzung für einen möglichst reibungslosen Vollzugsalltag und für eine Beschäftigungsmöglichkeit bemüht.

Im Hinblick auf Arbeitsmöglichkeiten für gering qualifizierte Häftlinge sowie auf der Suche nach einer Beschäftigungsform für Häftlinge mit schwieriger Persönlichkeitsstruktur bzw. solche, die aufgrund von Komplizentrennung nicht in Betrieben beschäftigt werden können, seien u.a. sogenannte Beschäftigungsboxen eingeführt worden. Diese ermöglichten eine strukturierte, von der Auftragslage unabhängige Form der Beschäftigung im Haftraum. Durch die Einführung von Beschäftigungsboxen sei es bei Häftlingen, die nicht im Betriebsbereich beschäftigt werden können, zu einer merkbaren Entspannung der Haftsituation und ihrer Reaktionen gekommen.

Die angespannte Personalsituation (bzw. die derzeitige Personalstruktur) führe bedauerlicherweise dazu, dass es in den Anstaltsbetrieben zu Schließungen kommt. Um künftig ein Offenhalten der Betriebe und Werkstätten in den Justizanstalten garantieren zu können, habe die Strafvollzugsverwaltung im Rahmen der Erstellung des Personalplans für die Jahre 2020/21 bereits weitere 150 E2b–Planstellen beantragt, weil dann die Bediensteten in den Betriebs- und Werkstätten nicht mehr zu anderen exekutivdienstlichen Aufgaben herangezogen werden müssten. Teilweise würden auch die für eine Verbesserung der Beschäftigungsquote erforderlichen räumlichen und budgetären Ressourcen fehlen. Daher sei beispielsweise ein Druckereibetrieb in der Justizanstalt Klagenfurt in einen sogenannten Unternehmerbetrieb mit deutlich höherer Beschäftigungsmöglichkeit umgewandelt worden.

## Maßnahmenvollzug

### Definition

- 30.1 Das Strafgesetzbuch unterscheidet den Maßnahmenvollzug für geistig abnorme Rechtsbrechende (§ 21 StGB), für entwöhnungsbedürftige Rechtsbrechende (§ 22 StGB) und für gefährliche Rückfallstäterinnen bzw. -täter (§ 23 StGB), wobei die geistig abnormen Rechtsbrechenden mit rd. 97 % der Personen im Maßnahmen-vollzug bei Weitem am stärksten vertreten waren. Die übrigen Formen des Maßnahmen-vollzugs fielen weder anzahlmäßig ins Gewicht noch stellten sie die Generaldirektion vor besondere Herausforderungen.

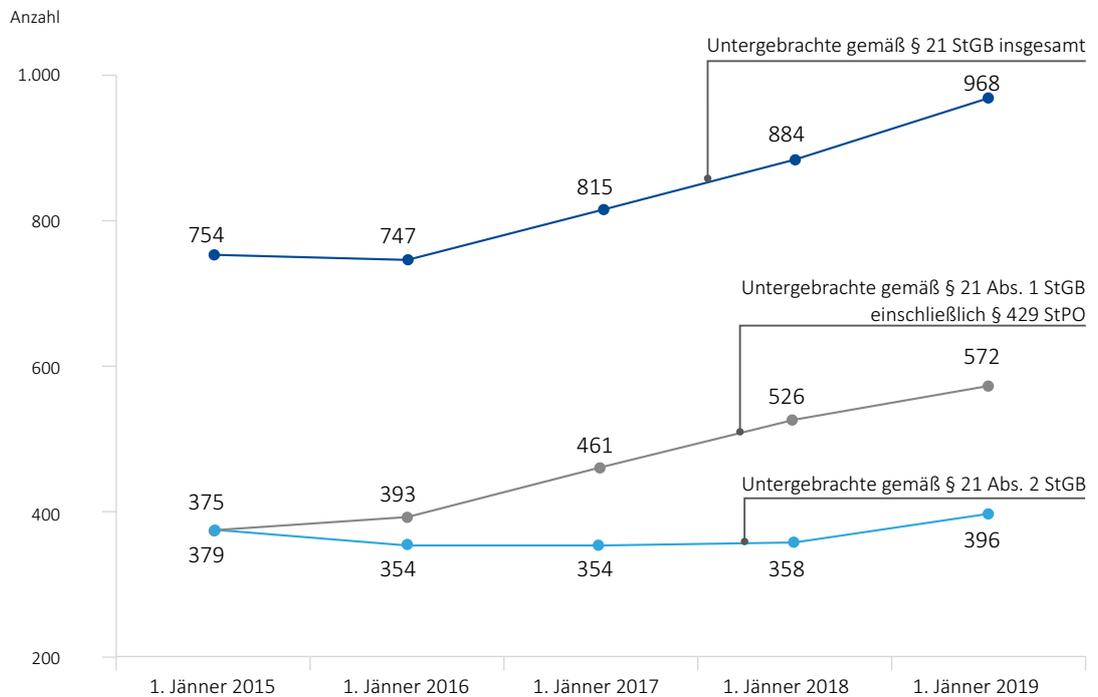
Zurechnungsunfähige geistig abnorme Rechtsbrechende waren gemäß § 21 Abs. 1 StGB Personen, die eine mit mehr als einem Jahr Freiheitsstrafe bedrohte Tat begangen hatten und nicht bestraft werden konnten, weil sie die Tat unter dem Einfluss eines die Zurechnungsfähigkeit ausschließenden Zustands begangen hatten, der auf einer geistigen oder seelischen Abartigkeit höheren Grades beruhte. Weitere Voraussetzung war, dass nach ihrer Person, nach ihrem Zustand und nach der Art der Tat zu befürchten war, dass sie sonst unter dem Einfluss ihrer geistigen oder seelischen Abartigkeit eine mit Strafe bedrohte Handlung mit schweren Folgen begehen würden. Der Zweck der Maßnahme lag nicht in der Bestrafung, sondern in der zukünftigen Reduktion der Gefährlichkeit der Täterin bzw. des Täters. Es handelte sich (mangels Schuldfähigkeit) bei der Maßnahme um keine Haftstrafe.

Im Gegensatz dazu waren geistig abnorme Rechtsbrechende gemäß § 21 Abs. 2 StGB zurechnungsfähig. Diese hatten unter dem Einfluss einer geistigen oder seelischen Abartigkeit von höherem Grad eine Tat begangen, die mit einer ein Jahr übersteigenden Freiheitsstrafe bedroht war. In einem solchen Fall war die Unterbringung zugleich mit dem Ausspruch über die Strafe anzuordnen. Es handelte sich daher grundsätzlich um Menschen, die zwar psychisch krank, aber dennoch zurechnungsfähig waren. Sie wurden zu einer Haftstrafe verurteilt und konnten über das Haftende hinaus angehalten werden, wenn weiterhin von einer Gefährdung auszugehen war.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren die Regelungen des Strafvollzugsgesetzes auch auf geistig abnorme Rechtsbrechende anzuwenden, wobei diese grundsätzlich in eigenen Justizanstalten unterzubringen waren. Zurechnungsfähige Rechtsbrechende konnten auch in besonderen Abteilungen der Justizanstalten, zurechnungsunfähige Rechtsbrechende unter bestimmten Voraussetzungen in einer öffentlichen Krankenanstalt für Psychiatrie untergebracht werden.

Die Anzahl der gemäß § 21 StGB Untergebrachten entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie im Folgenden dargestellt. Die Zahl der zurechnungsunfähigen Personen umfasst auch die vorläufige Anhaltung gemäß § 429 Strafprozessordnung 1975.

Abbildung 7: Anzahl der im Maßnahmenvollzug untergebrachten geistig abnormen Rechtsbrechenden



StGB = Strafgesetzbuch

StPO = Strafprozessordnung 1975

Quelle: BMVRDJ; Darstellung: RH

Die Abbildung zeigt den deutlichen Anstieg der im Maßnahmenvollzug untergebrachten geistig abnormen Rechtsbrechenden (von 2015 auf 2019 um rd. 28 %), wobei der Anstieg bei den zurechnungsunfähigen Rechtsbrechenden mit rd. 53 % besonders stark ausfiel.

- 30.2 Der RH hielt fest, dass insbesondere der starke Anstieg bei den geistig abnormen zurechnungsunfähigen Rechtsbrechenden den Straf- und Maßnahmenvollzug vor große Herausforderungen stellte.

## Reformvorhaben Maßnahmenvollzug

- 31.1 (1) Im Juni 2014 setzte der Bundesminister für Justiz<sup>33</sup> eine Arbeitsgruppe mit dem Ziel der Reform des Maßnahmenvollzugs ein. Diese setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Ministeriums sowie aus externen Expertinnen und Experten (bspw. von Universitäten, der Volksanwaltschaft, dem Verein Neustart etc.) zusammen. Ein Großteil des festgestellten Reformbedarfs ergab sich aus dem Umstand, dass vorbeugende freiheitsentziehende Maßnahmen nach § 21 StGB bereits seit 40 Jahren in dieser Form bestanden und nicht mehr zeitgemäß waren. Die Arbeitsgruppe wies u.a. auf das Risiko einer mangelnden Zuverlässigkeit von Gefährlichkeitsprognosen und eine damit verbundene unzureichende Treffsicherheit von Einweisungsentscheidungen hin und hob die Notwendigkeit wirksamer Alternativen hervor. Sie legte mit Jänner 2015 einen Bericht vor, der insgesamt 92 Empfehlungen enthielt, wobei eine Vielzahl der Empfehlungen die Themen „Maßnahmen im Vorfeld des Maßnahmenvollzugs“, „Steuerung und Management“, „Vollzugspraxis“ und „Übergangsmanagement und Nachsorge“ betraf.

Die Generaldirektion hielt die Empfehlungen und den jeweiligen Umsetzungsgrad anhand einer Liste evident. Nach dieser Liste hatte sie Empfehlungen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits umgesetzt; weitere Empfehlungen bearbeitete sie bzw. überprüfte deren Machbarkeit; bei einigen hatte sie bspw. mangels Zuständigkeit oder aus Kostengründen von einer Umsetzung Abstand genommen (zu den Details zum Maßnahmenvollzug gemäß § 21 StGB siehe [TZ 32](#) und [TZ 33](#)).

(2) Eine der wesentlichen Empfehlungen war, den Vollzug der strafrechtlichen Unterbringung nicht mehr im Strafvollzugsgesetz, sondern in einem gesonderten Gesetz (Maßnahmenvollzugsgesetz) unter strikter Wahrung des Abstandsgebots zum Strafvollzug zu regeln. Dieses Gesetz sollte insbesondere die Andersartigkeit des Maßnahmenvollzugs betonen, den Fokus auf Resozialisierung durch Behandlung und Betreuung unter Ausschluss pöner Aspekte legen, die Rechtsmaterie vereinheitlichen und mit den notwendigen grund- und menschenrechtlich gebotenen Garantien ausstatten. Das Ministerium legte einen entsprechenden Gesetzesentwurf im Jahr 2017 vor, welcher zur Begutachtung ausgesandt wurde, jedoch nicht zur Umsetzung gelangte.

Das Regierungsprogramm 2017 bis 2022 legte bei der Reform des Maßnahmenvollzugs den Schwerpunkt auf das Ziel, die Sicherheit der Allgemeinheit zu erhöhen. Vorrangige Zwecke der Unterbringung sollten demnach die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und die erforderliche medizinische Behandlung sein. Unterbrechungen des Maßnahmenvollzugs sollten ausschließlich mit elektronischer Über-

---

<sup>33</sup> Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Brandstetter

wachung und eine Enthftung ausschließlich bei Wegfall der Gefährlichkeit (unabhängig von der Dauer der Unterbringung) in Frage kommen.

Anfang 2019 arbeitete das Ministerium sowohl an einem Entwurf für ein Maßnahmenvollzugsgesetz als auch an einer Novelle des Strafvollzugsgesetzes. In Bezug auf das Maßnahmenvollzugsgesetz wollte das Ministerium einerseits die Stellungnahmen aus der Begutachtung in den Entwurf aus dem Jahr 2017 einbauen und diesen andererseits an das Regierungsprogramm 2017 bis 2022 anpassen.

Eckpunkte des Entwurfs des Maßnahmenvollzugsgesetzes waren u.a.:

- „strafrechtliche Unterbringung in einem forensisch–therapeutischen Zentrum“ statt „Unterbringung in einer Anstalt für geistig abnorme Rechtsbrechende“;
- zwingende Untersuchung auch durch eine klinische Psychologin bzw. einen klinischen Psychologen (neben – wie bisher – einer Psychiaterin bzw. einem Psychiater);
- über die Unterbringung entscheidet immer ein Kollegialgericht (das heißt anstelle der Einzelrichterin bzw. des Einzelrichters des Landesgerichts das Schöffengericht);
- Betonung des Grundsatzes des Schutzes der Allgemeinheit als ein Ziel des Maßnahmenvollzugs;
- Verpflichtung des Ministeriums, für ausreichende Nachbetreuungseinrichtungen zu sorgen;
- ausdrückliches Abstandsgebot: „vom Strafvollzug räumlich und organisatorisch getrennt in besonderen Gebäuden“;
- weiterhin die Möglichkeit des Vollzugs der Maßnahme nach § 21 Abs. 1 StGB (und ausnahmsweise auch Vollzug der Maßnahme nach § 21 Abs. 2 StGB) in psychiatrischen Krankenanstalten;
- Entlassung erst, wenn die spezifische Gefährlichkeit weggefallen ist;
- gerichtliche Aufsicht, elektronische Überwachung und Möglichkeit zur Krisenintervention auch nach bedingter Entlassung.

Geplante Änderungen des Strafvollzugsgesetzes waren bspw. die Erweiterung der Möglichkeit des elektronisch überwachten Hausarrests auf eine noch zu verbüßende Strafzeit von 24 Monaten (statt zwölf Monaten), ausgenommen bei schweren Gewalt– und Sexualdelikten, sowie eine Bestimmung betreffend Forschung zu strafvollzugsrelevanten Themen. Für das Strafvollzugsgesetz war der Zeithorizont zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht absehbar.

(3) Eine Empfehlung der Arbeitsgruppe, die die Generaldirektion bspw. umsetzte, war die Einrichtung der Kompetenzstelle Maßnahmenvollzug als eigene Organisationseinheit in der Generaldirektion. Bei der Kompetenzstelle Maßnahmenvollzug sollten aus Steuerungsgründen alle operativen Aufgaben und Entscheidungen zusammenlaufen. Sie übte in ihrem Wirkungsbereich die Fachaufsicht über die nachgeordneten Dienststellen aus. Weiters legte sie den Vollzugsort fest und war für die begleitende

Verfahrenskontrolle im Vorfeld der Gewährung freiheitsbezogener Lockerungen zuständig. Darüber hinaus befasste sie sich mit Angelegenheiten der Entlassungsvorbereitung und des Übergangs in die Freiheit sowie der Schaffung von Nachbetreuungsangeboten.

- 31.2 Der RH beurteilte positiv, dass das Ministerium die notwendige Reform des Maßnahmenvollzugs im Rahmen einer Arbeitsgruppe in Gang gesetzt hatte. Er beurteilte allerdings kritisch, dass eine der wesentlichen Empfehlungen, nämlich die Regelung des Maßnahmenvollzugs in einer eigenen, den Besonderheiten des Maßnahmenvollzugs entsprechenden und klare Vorgaben festlegenden, gesetzlichen Grundlage zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht umgesetzt worden war.

Er empfahl daher, die offenen Punkte des Reformvorhabens Maßnahmenvollzug konsequent weiterzuerfolgen und einen Ministerialentwurf für eine eigene gesetzliche Grundlage des Maßnahmenvollzugs vorzulegen.

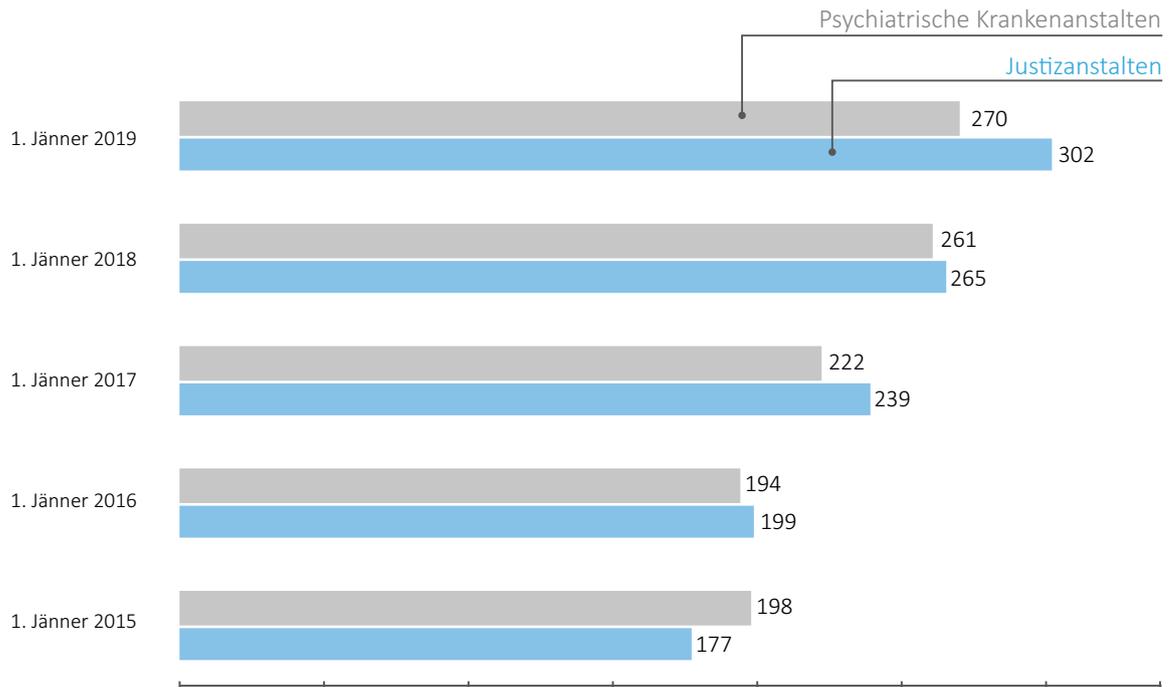
- 31.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums müsse im Hinblick auf die rechtspolitischen und budgetären Implikationen und die politische Lage nach der Nationalratswahl vom 29. September 2019 die Vorlage eines Ministerialentwurfs zur Maßnahmen-vollzugsreform einer künftigen Bundesregierung vorbehalten bleiben.

### Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 1 StGB (geistig abnorme zurechnungsunfähige Rechtsbrechende)

- 32.1 (1) Mit Anfang Jänner 2019 standen für den Maßnahmenvollzug nach § 21 Abs. 1 StGB (geistig abnorme zurechnungsunfähige Rechtsbrechende) justizintern in den Justizanstalten Asten, Göllersdorf und Wien-Josefstadt insgesamt 337 Plätze zur Verfügung, wobei sowohl in Asten als auch in Göllersdorf vereinzelt Personen aus dem Maßnahmenvollzug nach § 21 Abs. 2 StGB (geistig abnorme zurechnungsfähige Rechtsbrechende) untergebracht wurden. Zusätzlich gab es in psychiatrischen Krankenanstalten 220 Plätze. Insgesamt verfügte das Ministerium somit über 557 Plätze.

Die Untergebrachten verteilen sich wie folgt auf Justizanstalten und psychiatrische Krankenanstalten:

Abbildung 8: Verteilung der geistig abnormen zurechnungsunfähigen Rechtsbrechenden auf Justizanstalten und psychiatrische Krankenanstalten



Quelle: BMVRDJ; Darstellung: RH

Der Stand der Untergebrachten stieg seit Sommer 2016 stetig an und lag zu Beginn des Jahres 2019 bereits bei 572<sup>34</sup>. Die Generaldirektion selbst ging aufgrund der Entwicklungen der letzten Jahre davon aus, dass der Platzbedarf weiter steigen wird.

Im Jänner 2019 waren in den Krankenanstalten 50 Personen mehr untergebracht, als Plätze vorgesehen waren, wobei die Kosten für die Unterbringung in Krankenanstalten deutlich höher waren (je nach Krankenanstalt bis zu vier Mal so hoch) als in den Justizanstalten.<sup>35</sup> Wie bereits in **TZ 13** ausgeführt, stiegen die jährlichen Kosten für die Unterbringung in psychiatrischen Krankenanstalten seit dem Jahr 2015 um 44 % auf rd. 43 Mio. EUR im Jahr 2018.

(2) Die Generaldirektion plante als Umsetzung von weiteren Empfehlungen der Arbeitsgruppe Maßnahmenvollzug (Empfehlungen zur Wahrung des Abstandsgebots, zum ganzheitlich orientierten sozialtherapeutischen Anstaltsmilieu sowie

<sup>34</sup> Von den 270 am 1. Jänner 2019 in psychiatrischen Krankenanstalten untergebrachten Personen waren 55 gemäß § 429 Strafprozessordnung 1975 vorläufig angehalten.

<sup>35</sup> siehe u.a. RH-Bericht „Maßnahmenvollzug für geistig abnorme Rechtsbrecher“ (Reihe Bund 2010/11, TZ 31)

zum Einsatz von forensischem Fachpersonal) die Einrichtung von Forensischen Zentren. Dazu sollten die Justizanstalten Göllersdorf und Wien–Mittersteig<sup>36</sup> neben dem Forensischen Zentrum Asten in die Organisationsform Forensische Zentren umgebaut werden. Um ausreichend Plätze für einen gesetzeskonformen Maßnahmenvollzug zu schaffen, plante die Generaldirektion, in der Folge noch zwei weitere Forensische Zentren zu errichten.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen für die Justizanstalten Asten<sup>37</sup>, Göllersdorf und Wien–Mittersteig erste Entwürfe für Organisationshandbücher vor. Die vollständigen Ergebnisprotokolle zu deren Aufbauorganisation befanden sich aufgrund neuer Vorgaben durch das Ministerium in Überarbeitung.

Weitere Probleme im Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 1 StGB verursachte neben den fehlenden Kapazitäten zur Unterbringung ein Mangel an medizinischen, speziell psychiatrischen Fachkräften, wodurch eine Betreuung rund um die Uhr nicht gewährleistet war.

- 32.2 Der RH beurteilte das Projekt zur Einrichtung Forensischer Zentren positiv, da dadurch die Kapazitäten in kostengünstigeren justizeigenen Einrichtungen ausgeweitet werden konnten. Er hielt jedoch kritisch fest, dass mit Anfang Jänner 2019 dennoch rd. 50 Plätze fehlten und die Unterbringung im Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 1 StGB ohne die verstärkte – über die geplante Belegung hinausgehende – Inanspruchnahme der psychiatrischen Krankenanstalten nicht mehr sicherzustellen war. Überdies war mit einer weiteren Steigerung der Anzahl an Unterzubringenden zu rechnen.

Der RH empfahl, die justizinternen Kapazitäten für den Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 1 StGB zu erhöhen bzw. weitere Forensische Zentren einzurichten, um dem steigenden Platzbedarf gerecht zu werden und insbesondere die kostenintensive verstärkte Inanspruchnahme psychiatrischer Krankenanstalten zu vermeiden.

Weiters empfahl er, Maßnahmen in Bezug auf den Mangel an psychiatrischen Fachkräften im Maßnahmenvollzug zu setzen.

- 32.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums steige seit annähernd 20 Jahren die Zahl an Untergebrachten gemäß § 21 Abs. 1 StGB permanent an. Unter ständiger Beobachtung der Entwicklung habe das Ministerium laufend direkte Maßnahmen zur Erweiterung der erforderlichen Kapazitäten und indirekte Maßnahmen zur Entlastung des Systems gesetzt, und zwar:

---

<sup>36</sup> In Wien–Mittersteig waren zurechnungsfähige geistig abnorme Rechtsbrechende gemäß § 21 Abs. 2 StGB untergebracht.

<sup>37</sup> Das Forensische Zentrum Asten war mit Jänner 2019 bereits als eigenständige Dienststelle und Vollzugsbehörde eingerichtet worden.

- sukzessive Erweiterung der Justizanstalt Asten durch interne Belagsoptimierungen beginnend 2017 um insgesamt 34 Plätze; langfristig werde die Aufnahmekapazität dieser Justizanstalt durch einen Zubau auf rd. 300 Häftlinge erweitert;
- Erhöhung der Belagskapazität der Justizanstalt Göllersdorf um 8 Plätze (durch interne Belagsoptimierungen);
- Forcierung der Betreuungsplätze nach bedingter Entlassung durch Ausweitung auf teilbetreute Wohngemeinschaften;
- Schaffung eines neuen Übergangwohnhauses für die Betreuung nach der bedingten Entlassung.

Die nächste zeitnahe Maßnahme sei die Einrichtung einer Außenstelle der Justizanstalt Göllersdorf in der Justizanstalt Wien–Favoriten mit 32 Plätzen.

Die Einrichtung weiterer Anstalten für geistig abnorme zurechnungsunfähige Rechtsbrechende werde im Lichte der Entwicklung und Gestaltung einer allfälligen Maßnahmenvollzugsreform (und der Konsequenzen daraus) ergebnisoffen zu diskutieren sein. Allenfalls müsse auch ein Ende der Erweiterungsplanungen für justizielle Kapazitäten, im Sinne des Insourcing, erwogen werden.

Bezüglich des Mangels an psychiatrischen Fachkräften teilte das Ministerium mit, dass gezielte, einzelfallbezogene Rekrutierungsmaßnahmen nicht ausreichen würden, sondern weitreichende und institutionsübergreifende Lösungsansätze erforderlich seien. Initiativen einzelner Bundesländer, dem Ärztemangel zu begegnen, könnten dabei als Vorbild der Überlegungen dienen. Unter Einbeziehung der psychiatrischen Führungskräfte in der Justiz und des chefärztlichen Dienstes solle abteilungsübergreifend ein nachhaltiges Konzept für den Einsatz von psychiatrischen Fachärztinnen und –ärzten erarbeitet werden.

## Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 2 StGB (geistig abnorme zurechnungsfähige Rechtsbrechende)

- 33.1 Auch im Bereich des Maßnahmenvollzugs gemäß § 21 Abs. 2 StGB (geistig abnorme zurechnungsfähige Rechtsbrechende) setzte die Generaldirektion Empfehlungen der Arbeitsgruppe um.

So richtete sie etwa im Sommer 2016 eine Clearingstelle ein. Diese erstellte zu Beginn des Vollzugs eine erste aktenbasierte Stellungnahme, die sogenannte Klassifizierungsstellungnahme, in der sie auf Grundlage des Urteils, der Delinquenzentwicklung sowie des einweisungsrelevanten Sachverständigen–Gutachtens vollzugs– und risikorelevante Einschätzungen vornahm. Diese Stellungnahme diene insbesondere als Grundlage für die Auswahl des Vollzugsorts durch die Kompetenzstelle Maßnahmenvollzug. Die Clearingstelle erstellte weiters klinisch–forensische

Gutachten für die Untergebrachten und arbeitete in der Folge mit den Justizanstalten zusammen, um etwa Fallbesprechungen zur Qualitätssicherung durchzuführen.

Die Generaldirektion entsprach damit auch einer Empfehlung des RH, eine frühzeitige und unmittelbare Begutachtung sämtlicher Insassen durchzuführen, weil diese wesentlich für die Wahl des Vollzugsorts und die Festlegung einer entsprechenden Behandlung und Betreuung ist.<sup>38</sup>

Die Generaldirektion führte im Jahr 2015 in den Justizanstalten Garsten, Graz–Karlau und Stein Departments für die Unterbringung gemäß § 21 Abs. 2 StGB ein. Diese waren direkt unter der Anstaltsleitung angesiedelt und sollten über eine eigenständige Leitungs- und Entscheidungsstruktur verfügen. Die Leitung der Departments sollten klinische Psychologinnen und Psychologen wahrnehmen, die für die Erstellung individueller Vollzugs- und Behandlungspläne sowie für deren Umsetzung verantwortlich sein sollten.

Gleichzeitig mit der Einführung der Departments definierte die Generaldirektion einen Zielekatalog für den Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 2 StGB. Ausgehend von den inhaltlichen Vorgaben dieses Zielekatalogs formulierte sie anstaltsübergreifende Qualitätsstandards für die Behandlung und Betreuung, welche ab März 2017 von den betroffenen Justizanstalten verpflichtend anzuwenden waren. Auch damit setzte die Generaldirektion eine Empfehlung des RH zur Sicherstellung eines einheitlichen Qualitätsniveaus bei der Behandlung von Maßnahmenpatientinnen und –patienten um.<sup>39</sup>

Die Generaldirektion gab selbst an, dass sich der Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 2 StGB trotz dieser Verbesserungen noch sehr an den klassischen Strafvollzug anlehnte und nicht ausreichend dem Behandlungsbedarf und der besonderen Situation geistig abnormer Rechtsbrecher sowie den Anforderungen des Abstandsgebots Rechnung trug.

- 33.2 Der RH anerkannte, dass das Ministerium im Bereich des Maßnahmenvollzugs gemäß § 21 Abs. 2 StGB bereits wichtige Maßnahmen zur Verbesserung gesetzt hatte, wie bspw. die Einrichtung einer Clearingstelle, die Festlegung einheitlicher Qualitätsstandards sowie die Schaffung sogenannter Departments in Justizanstalten, welche erstmals alle vollzugsbehördlichen Aufgaben im Maßnahmenvollzug autonom – unter Berücksichtigung des besonderen Behandlungsauftrags – wahrnehmen sollten. Im Rahmen der gegenständlichen Prüfung war es allerdings nicht abschließend möglich zu beurteilen, inwieweit mit der Einrichtung der Departments dem Behandlungsbedarf und der besonderen Situation geistig abnormer Rechtsbrecher

<sup>38</sup> siehe RH-Bericht „Maßnahmenvollzug für geistig abnorme Rechtsbrecher“ (Reihe Bund 2010/11, TZ 22)

<sup>39</sup> siehe RH-Bericht „Maßnahmenvollzug für geistig abnorme Rechtsbrecher“ (Reihe Bund 2010/11, TZ 37)

der sowie den Anforderungen des Abstandsgebots bereits ausreichend entsprochen wird.

Der RH empfahl zu evaluieren, ob und inwieweit die mit der Einrichtung von Departments für den Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 2 StGB in den Justizanstalten Garsten, Graz–Karlau und Stein verbundenen Ziele erreicht werden konnten.

Er empfahl weiters, das Abstandsgebot sowie die notwendigen Behandlungen im Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 2 StGB in den Justizanstalten sicherzustellen und einen Ausbau in Richtung eigenständiger und therapeutisch orientierter Einrichtungen oder eigener Forensischer Zentren voranzutreiben.

- 33.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums seien die definierten Zielvorgaben bzw. Entwicklungsschritte zum Großteil umgesetzt bzw. eingeleitet worden. So würden etwa die Qualitätsstandards für den Maßnahmenvollzug die Grundsätze der Kommunikation, die Einhaltung von Mindeststandards der Vollzugs- und Behandlungsplanung und die Festlegung von Mindeststandards des persönlichen Kontakts abdecken. Weitere wichtige Entwicklungsschritte seien die Einrichtung eines Arbeitsfelds Maßnahmenvollzug im Fortbildungsprogramm und die Etablierung entsprechender Kommunikationsstrukturen zwischen den Justizanstalten und der Generaldirektion gewesen. Hinsichtlich der dynamischen Zielvorgaben werde die Generaldirektion – beginnend mit Herbst 2019 – eigene Controlling-Gespräche mit den Departments für den Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 2 StGB führen (zusätzlich zu den bereits etablierten, allgemeinen Controlling-Gesprächen mit den Justizanstalten). Auf Grundlage der Ergebnisse der gemeinsamen Analyse sollen, je nach Wirkungsbereich (Justizanstalt, Generaldirektion), geeignete Maßnahmen zur Abhilfe bzw. Unterstützung vereinbart werden.

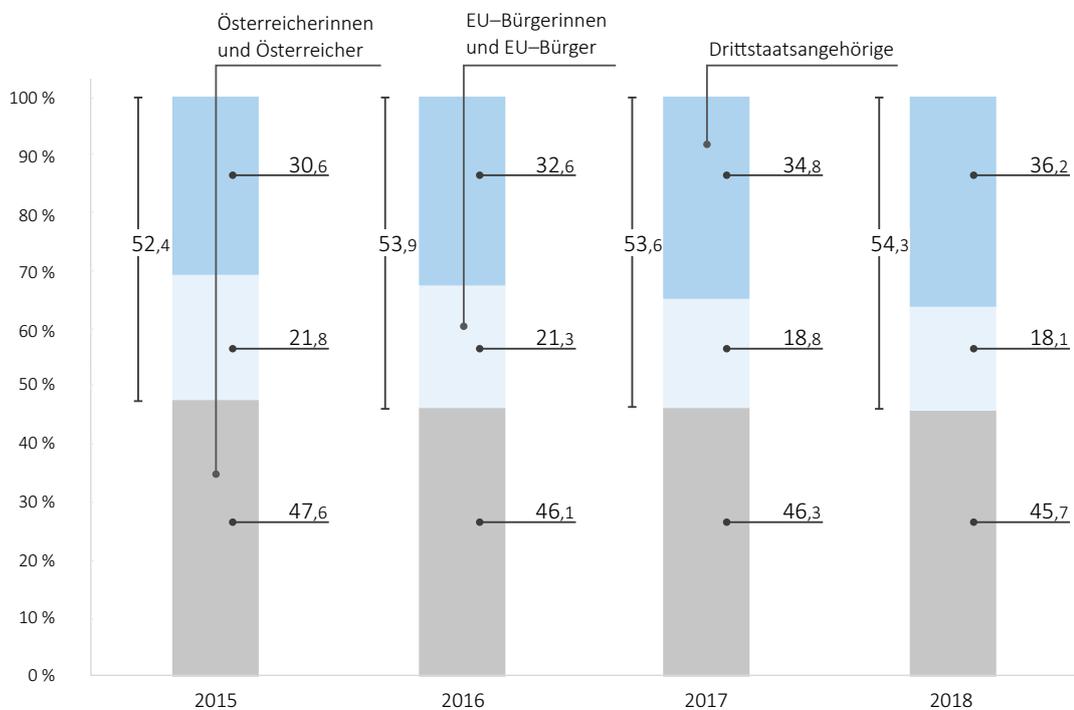
Weiters hielt das Ministerium fest, dass die Entscheidung über einen Ausbau in Richtung eigenständiger und therapeutisch orientierter Einrichtungen oder eigener Forensischer Zentren (Sonderjustizanstalten) im Hinblick auf die rechtspolitischen und budgetären Implikationen erst auf Basis der Entscheidung über die Ausgestaltung der Maßnahmenvollzugsreform getroffen werden könne.

## Ausländische Häftlinge – Strafvollzug im Herkunftsstaat

### Anteil ausländischer Häftlinge

- 34 Die Anteile der österreichischen und der ausländischen Häftlinge – Letztere getrennt nach sonstigen EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern sowie Drittstaatsangehörigen – entwickelte sich wie folgt:

Abbildung 9: Ausländeranteil am Häftlingsstand im Jahresdurchschnitt



Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMVRDJ; Darstellung: RH

Demnach stieg der Anteil an Häftlingen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft an und lag im überprüften Zeitraum durchgängig über 50 %. Der Anteil der Drittstaatsangehörigen stieg seit 2015 an und war im Jahr 2018 doppelt so hoch wie jener der EU-Bürgerinnen und EU-Bürger.

## Überstellungsverfahren

- 35.1 (1) Um die Anzahl der in Österreich verurteilten ausländischen Personen in den österreichischen Justizanstalten zu senken, war das Ministerium bestrebt, ausländische Häftlinge zur Vollstreckung ihrer (Rest-)Haft in deren Herkunftsländer zu überstellen.

Auch das Regierungsprogramm 2017 bis 2022 schrieb fest, dass das Konzept „Haft in der Heimat“ durch verstärkte bilaterale Übereinkommen und konsequente Anwendung der bestehenden multilateralen Übereinkommen und Rechtsgrundlagen in der Europäischen Union (**EU**) und in Drittstaaten forciert werden sollte und dass in diesem Zusammenhang Initiativen auf EU-Ebene erforderlich wären. Ebenso nannte es die Forcierung diplomatischer, rechtlicher und politischer Mittel zum Abschluss von Überstellungsverträgen als konkretes Vorhaben.

Gesetzliche Grundlage auf nationaler Ebene für derartige Überstellungen waren das Auslieferungs- und Rechtshilfegesetz<sup>40</sup> sowie das Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der EU<sup>41</sup>. Basis für die Überstellung in die EU-Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Bulgarien) bildete der Rahmenbeschluss Freiheitsstrafen<sup>42</sup>. Im Verhältnis mit Drittstaaten galten ein Übereinkommen des Europarates vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen<sup>43</sup> und ein Zusatzprotokoll vom 18. Dezember 1997<sup>44</sup>, die neben den Mitgliedstaaten des Europarates auch eine Reihe weiterer Staaten unterzeichnet und ratifiziert hatten.

Für einzelne Drittstaaten – Kuba und Thailand – bestanden bilaterale Verträge. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung fanden diesbezügliche Vertragsverhandlungen mit Marokko statt.

Überstellungen auf Grundlage des EU-Rahmenbeschlusses Freiheitsstrafen und des Zusatzprotokolls des Europarates waren auch gegen den Willen der verurteilten Person möglich; in allen anderen Fällen durften sie in der Regel nur mit deren Zustimmung erfolgen.

- (2) Die bei den ausländischen Häftlingen in den Justizanstalten anzahlmäßig am stärksten vertretenen Nationalitäten (jeweils mehr als 1.000 inhaftierte Personen im Zeitraum von 2015 bis 2018) stellten sich wie folgt dar:

<sup>40</sup> BGBl. 529/1979 i.d.g.F.

<sup>41</sup> BGBl. I 36/2004 i.d.g.F.

<sup>42</sup> Rahmenbeschluss 2008/909/JI des Rates vom 27. November 2008

<sup>43</sup> CETS 112

<sup>44</sup> CETS 167

Tabelle 10: Inhaftierte ausländische Häftlinge nach häufigsten Nationalitäten, 2015 bis 2018

	inhaftierte ausländische Häftlinge von 2015 bis 2018	
	Anzahl	Anteil am ausländischen Häftlingsstand in %
<b>EU-Bürgerinnen und EU-Bürger</b>		
Rumänien	3.009	11,4
Ungarn	1.416	5,3
Slowakei	1.347	5,1
<b>Drittstaatsangehörige</b>		
Serbien	2.765	10,4
Nigeria	2.064	7,8
Afghanistan	1.643	6,2
Algerien	1.269	4,8
Türkei	1.066	4,0
<b>Summe</b>	<b>14.579</b>	<b>55,0</b>

Quelle: BMVRDJ

In Bezug auf die Anzahl der im Bundesgebiet zwischen 2015 und 2018 inhaftierten Ausländerinnen und Ausländer stammten rd. 55 % der inhaftierten Personen aus acht Ländern. Das aus österreichischer Sicht relevanteste Land innerhalb der EU war Rumänien (11,4 %). Die meisten in diesem Zeitraum inhaftierten Drittstaatsangehörigen stammten aus Serbien (10,4 %). Häftlinge aus nicht-europäischen Drittstaaten kamen nach den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention für eine Überstellung zum Zwecke des Strafvollzugs im Herkunftsstaat aufgrund der dortigen politischen Verhältnisse oder Haftbedingungen (bspw. Afghanistan, Nigeria) nur selten in Betracht.

Für die Abwicklung des Überstellungsverfahrens mit den Herkunftsstaaten war nicht die Generaldirektion zuständig, sondern die Sektion Strafrecht des Ministeriums; der Generaldirektion bzw. den Justizanstalten oblagen aber wesentliche Vorbereitungstätigkeiten.

Der Standardprozess bei Überstellungsverfahren in die EU-Staaten (Rahmenbeschluss Freiheitsstrafen) umfasste – vereinfacht dargestellt – die im Folgenden angeführten Schritte. Bei Überstellungen auf anderer Grundlage waren gegebenenfalls noch weitere Aspekte (insbesondere stärkere Einbindung von Staatsanwaltschaften und Gerichten) zu beachten.

Tabelle 11: Standardprozess eines Überstellungsverfahrens in andere EU-Staaten (wesentliche Schritte)

Standardprozess eines Überstellungsverfahrens	
Phase 1	Einvernahme von Häftlingen, die für eine Überstellung zum weiteren Strafvollzug in deren Herkunftsstaaten in Betracht kamen, durch die jeweiligen Justizanstalten
Phase 2	Vorlage u.a. der Niederschrift sowie einer allfälligen rechtskräftigen, aufenthaltsbeendenden Entscheidung durch die zuständige Justizanstalt an das Ministerium
Phase 3	Prüfung der durch die Justizanstalten vorgelegten Unterlagen durch das Ministerium sowie Erstellung des Ersuchens und Veranlassung von Übersetzungen; allfällige Ergänzung der erforderlichen Unterlagen, wie bspw. Ergänzung der der Verurteilung zugrunde liegenden Entscheidung
Phase 4	Übermittlung des Ersuchens an die zuständige ausländische Behörde und gleichzeitige Übermittlung des ausgefüllten Formulars zur Unterrichtung der verurteilten Person an die zuständige Justizanstalt
Phase 5	allfälliges Ersuchen der Behörde des Vollstreckungsstaates an das Ministerium um Ergänzung der Unterlagen und Übermittlung dieser Unterlagen durch das Ministerium
Phase 6	Ersuchen der zuständigen Behörde des Vollstreckungsstaates an das Ministerium um Zustellung der Entscheidung des Vollstreckungsstaates über die Anerkennung und Vollstreckung, sofern nicht im direkten Weg um Zustellung ersucht wurde
Phase 7	Veranlassung einer Übersetzung dieser Mitteilung und Entscheidung durch das Ministerium
Phase 8	Befassung der zuständigen Justizanstalt mit der Zustellung und Einholung der Rechtsmittelerklärung
Phase 9	Weiterleitung des Zustellnachweises und der Rechtsmittelerklärung an die zuständige ausländische Behörde durch das Ministerium
Phase 10	Mitteilung der zuständigen Behörde des Vollstreckungsstaates betreffend die rechtskräftige Entscheidung über die Anerkennung und Vollstreckung (gemäß Art. 12 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses Freiheitsstrafen war die endgültige Entscheidung des Vollstreckungsstaates innerhalb einer Frist von 90 Tagen ab Eingang des Urteils und der Bescheinigung zu treffen)
Phase 11	Befassung des zuständigen Gerichts mit der Überstellung durch das Ministerium, sobald die Zustimmung des Vollstreckungsstaates vorlag, die Vollstreckung der in Österreich verhängten Freiheitsstrafe zu übernehmen (gemäß Art. 15 des Rahmenbeschlusses Freiheitsstrafen hatte die tatsächliche Überstellung spätestens 30 Tage nach der endgültigen Entscheidung des Vollstreckungsstaates über die Anerkennung des Urteils und die Vollstreckung der Sanktion zu erfolgen)

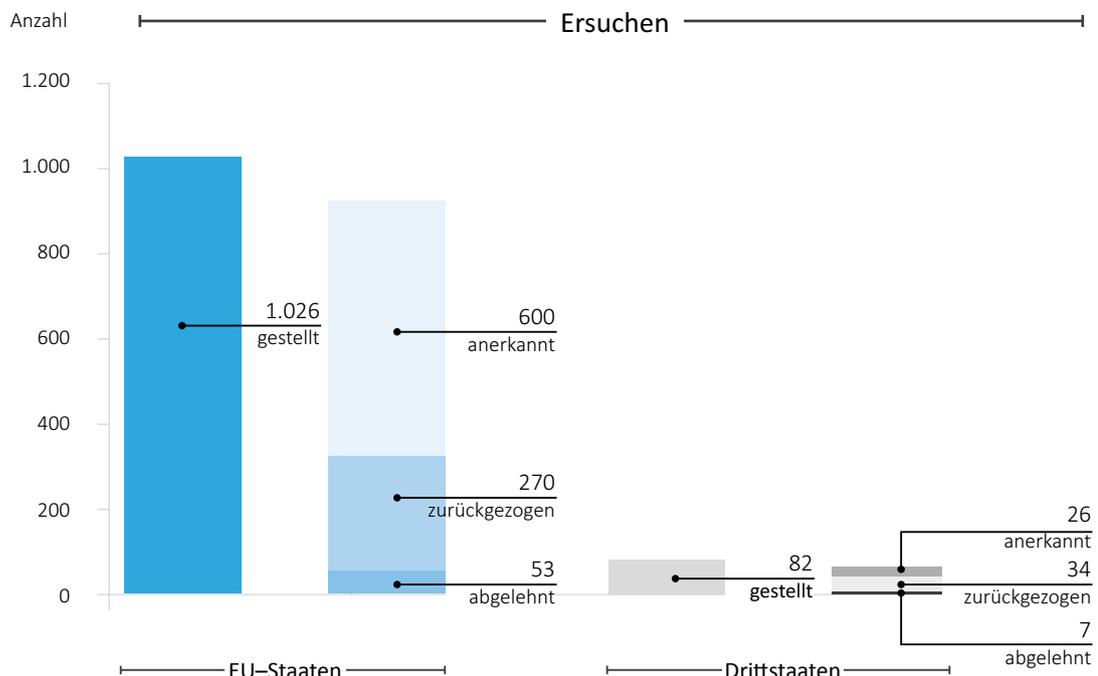
Quelle: BMVRDJ

Die Korrespondenz zwischen Österreich und den ausländischen Behörden in Bezug auf die tatsächlichen Überstellungen der Häftlinge führte das Bundesministerium für Inneres (Bundeskriminalamt). Bis Anfang 2019 übernahm dieses im Wege der Amtshilfe auch die Überstellungen von Häftlingen auf dem Luftweg. Bei Überstellungen auf dem Landweg in Nicht-Nachbarstaaten beförderte bis Anfang 2019 die Justizwache die zu überstellende Person bis zur österreichischen Grenze und übergab sie dort den Behörden des Transitlandes (vor allem Slowakei und Ungarn), die den Weitertransport bis an die Grenze des Ziellandes durchführten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung arbeitete die Generaldirektion am Aufbau einer eigenen Überstellungseinheit in der Justizwache. Diese sollte künftig selbst sowohl die Über-

stellungen auf dem Luftweg als auch Überstellungen auf dem Landweg bis an die Grenze des Herkunftsstaates der Häftlinge vornehmen.

(3) Die Gesamtzahl der im Zeitraum 2015 bis 2018 an die verschiedenen Herkunftsstaaten gestellten Ersuchen und deren Erledigung (Ablehnungen und Zurückziehungen sowie Anerkennung bzw. tatsächliche Überstellungen) stellte sich – getrennt nach EU-Staaten und Drittstaaten – wie folgt dar:

Abbildung 10: Überstellung von Häftlingen zum Strafvollzug im Herkunftsstaat (Anzahl Ersuchen und deren Erledigung von 2015 bis 2018)



Anmerkung: Die Anzahl der gestellten Ersuchen erfasst auch die noch nicht beendeten Überstellungsverfahren. Daher deckt sich diese Anzahl nicht mit der Summe der abgelehnten Ersuchen, zurückgezogenen Ersuchen und anerkannten Ersuchen bzw. vollzogenen Überstellungen.

Quelle: BMVRDJ; Darstellung: RH

Der Grund für die im Vergleich zur Gesamtzahl der ausländischen Häftlinge geringe Anzahl an Überstellungsersuchen lag im Wesentlichen darin, dass ein solches wegen des Aufwands und der langen Dauer der Verfahren für Häftlinge mit einer (Rest-) Freiheitsstrafe von – je nach Herkunftsstaat – maximal einem oder zwei Jahren wenig aussichtsreich und unzweckmäßig war. Auch die vergleichsweise hohe Anzahl der Zurückziehungen war darauf zurückzuführen, dass Ersuchen aufgrund der langen Verfahrensdauer bereits obsolet geworden waren.

Im Hinblick auf eine Entlastung des österreichischen Strafvollzugs war die Zahl der an Drittstaaten durchgeführten Überstellungen im Vergleich zu den EU-Mitgliedstaaten gering. Zwischen 2015 und 2018 erfolgten insgesamt 26 erfolgreiche Über-

stellungen an Drittstaaten; davon zehn nach Serbien und fünf in die Türkei. Überstellungen nach Afrika oder Asien gab es zwischen 2015 und 2018 keine.

Nachstehende Tabelle beinhaltet die Anzahl der im Zeitraum 2015 bis 2018 vollzogenen Überstellungen in die wichtigsten Herkunftsstaaten – getrennt nach EU- und Drittstaaten – sowie die jeweils durchschnittliche Dauer zwischen Ersuchen und tatsächlicher Überstellung. Für Übersetzungen, die im Vorfeld in Auftrag zu geben waren, sind zusätzlich vier bis sechs Wochen anzusetzen.

Tabelle 12: Überstellung von Häftlingen zum Strafvollzug im Herkunftsstaat (Anzahl der überstellten Personen und durchschnittliche Dauer der Verfahren bei wesentlichen Herkunftsstaaten von 2015 bis 2018)

	Anzahl Personen	durchschnittliche Dauer zwischen Ersuchen um Übernahme und tatsächlicher Überstellung in Tagen
<b>Europäische Union</b>		
Rumänien	210	338
Ungarn	72	361
Slowakei	67	324
Deutschland	56	301
Tschechien	39	267
Polen	28	217
<b>Drittstaaten</b>		
Serbien	10	599
Türkei	5	417

Quelle: BMVRDJ

(4) Im Zusammenhang mit der Durchführung von Überstellungsverfahren bestanden insbesondere folgende die Dauer beeinflussende Faktoren:

#### Im eigenen Einflussbereich Österreichs

- für die Anfertigungen von Übersetzungen erforderliche Zeit (vier bis sechs Wochen);
- Notwendigkeit der Erlassung von Aufenthaltsverboten durch das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl;
- fehlende Einschätzungen der Resozialisierungschancen im Herkunftsstaat (im Wege sozialer, familiärer, beruflicher Kontakte in Österreich) in den von den Justizanstalten erstellten Niederschriften.

Im Zusammenhang mit diesen Faktoren hatte das Ministerium im Jänner 2019 die Generaldirektion ersucht, die Justizanstalten über die zu optimierende Vorlagepraxis zu informieren. Auch war es im selben Zeitraum an das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl mit der Bitte herangetreten, aufenthaltsbeendende Entscheidungen an die

betroffenen Justizanstalten rasch zu übermitteln. Gleichzeitig hatte es die im Ministerium zuständige Abteilung ersucht, die rasche Vorlage von Übersetzungen in Überstellungsverfahren regelmäßig zu überwachen.

### **Faktoren, die dem direkten Einfluss Österreichs entzogen waren**

- oftmals sehr lange Überstellungsverfahren in den Vollstreckungsstaaten; in der Regel Erfordernis zahlreicher Urgenzen seitens des Ministeriums;
- Haftbedingungen in Vollstreckungsstaaten entsprachen nicht immer den Vorgaben von Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention bzw. Art. 4 der Charta der Grundrechte der EU; infolge der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs teilweise Erfordernis der Einholung ergänzender Informationen zu manchen EU-Mitgliedstaaten, um entsprechende Haftbedingungen sicherzustellen (bspw. Rumänien, Ungarn);
- Ablehnung der Überstellung zum weiteren Strafvollzug durch manche Staaten (vor allem Serbien, Montenegro) bei fehlender Zustimmung der verurteilten Person trotz Vorliegens eines rechtskräftigen Aufenthaltsverbots mit der Begründung mangelnder Resozialisierungschancen, obwohl weder der Rahmenbeschluss Freiheitsstrafen noch das Zusatzprotokoll einen solchen Ablehnungsgrund vorsahen;
- Verzögerungen durch die Einforderung von Übersetzungen von Urteilen (entgegen Art. 23 des Rahmenbeschlusses Freiheitsstrafen);
- regelmäßiges Überschreiten der vorgegebenen 90-Tagesfrist (Art. 12 Abs. 2 Rahmenbeschluss Freiheitsstrafen) für die endgültige Entscheidung über die Erwirkung der Vollstreckung durch Mitgliedstaaten;
- oftmaliges Überschreiten der vorgegebenen 30-Tagesfrist (Art. 15 Rahmenbeschluss Freiheitsstrafen) für die Durchführung der konkreten Überstellung.

Gemäß Mitteilung des Ministeriums habe es die Problematik der langen Verfahrensdauern und der mangelhaften Umsetzung bzw. Einhaltung der rechtlichen Vorgaben durch andere Staaten immer wieder bei Treffen auf EU-Ebene angesprochen. Weiters sei die Europäische Kommission mit den im Dezember 2018 unter österreichischem EU-Ratsvorsitz vom Rat „Justiz und Inneres“ angenommenen Schlussfolgerungen u.a. aufgefordert worden, Maßnahmen zur Verbesserung der Anwendung des Rahmenbeschlusses Freiheitsstrafen sowie zur Verbesserung der Haftbedingungen in den Mitgliedstaaten zu setzen.

(5) Nach den Berechnungen des Ministeriums konnten in Österreich durch die im Jahr 2018 realisierten Überstellungen von Häftlingen zum Strafvollzug in deren Herkunftsstaaten insgesamt mehr als 75.000 Hafttage<sup>45</sup> eingespart werden. Demzufolge beliefen sich die Einsparungen bezogen auf die Resthaftzeit (unter Zugrunde-

<sup>45</sup> basierend auf der Annahme, dass die Häftlinge in Österreich nach rund zwei Dritteln der Haft entlassen worden wären

legung der durchschnittlichen Kosten je Hafttag von rd. 130 EUR) auf insgesamt knapp 10 Mio. EUR.

- 35.2 Der RH hielt fest, dass im Jahr 2018 der Anteil der Häftlinge mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft mit rd. 54 % bei mehr als der Hälfte lag. Durch Überstellungen zum Strafvollzug in deren Herkunftsstaat konnte die angespannte Belagssituation in den österreichischen Justizanstalten bisher schon leicht entschärft und Kosten eingespart werden. Er hielt in diesem Zusammenhang aber auch kritisch fest, dass die Überstellungsverfahren im Zeitraum zwischen 2015 und 2018 bei den überwiegend betroffenen EU-Staaten durchschnittlich zwischen sieben Monaten und einem Jahr – bei Drittstaaten sogar bis zu fast zwei Jahren – dauerten. Infolge dieser langen Verfahrensdauern und der teilweise nur ähnlich langen oder sogar kürzeren (Rest-) Freiheitsstrafen der ausländischen Häftlinge war die Einleitung von Überstellungsverfahren oftmals nicht zweckmäßig.

Der RH wies darauf hin, dass die Einflussmöglichkeiten des Ministeriums auf die Abwicklung und Dauer der Verfahren von zahlreichen äußeren Faktoren abhängig und damit begrenzt waren. Er hielt fest, dass in erster Linie wirksamere Maßnahmen auf europäischer bzw. internationaler Ebene ergriffen werden müssten, um die Abwicklung der Überstellungsverfahren rascher und effizienter zu gestalten, es allerdings auch auf nationaler Ebene Möglichkeiten gab, zu einer besseren Kommunikation mit den Herkunftsstaaten, aber auch zur Beschleunigung des innerstaatlichen Verfahrensablaufs beizutragen. Vermehrte Überstellungen würden zur Entlastung bei den Problemen des Vollzugs bspw. im Hinblick auf die Haftplatz-, Personal-, Beschäftigungs- und Betreuungssituation beitragen.

Der RH empfahl sicherzustellen, dass die Justizanstalten zeitnah die für die Überstellung zum Strafvollzug im Herkunftsstaat in Frage kommenden Personen ermitteln und insbesondere jene Häftlinge für ein Überstellungsverfahren nominieren, die im Vergleich zur Dauer der Überstellungsverfahren längere (Rest-)Freiheitsstrafen zu verbüßen haben.

Weiters empfahl er, verstärkt auf die Beschleunigung des innerstaatlichen Verfahrensablaufs im Zusammenhang mit Überstellungsverfahren hinzuwirken.

Er empfahl, insbesondere in Kooperation mit jenen Ländern, aus denen die zahlenmäßig meisten in österreichischen Justizanstalten untergebrachten Häftlinge stammen, darauf hinzuwirken, dass die in internationalen Vereinbarungen festgelegten Regeln hinsichtlich des Strafvollzugs im Herkunftsstaat (vor allem bezüglich der Fristen oder der geforderten Unterlagen) eingehalten werden.

Im Hinblick auf eine effiziente Verfahrensabwicklung empfahl er, auf EU-Ebene weiterhin auf Maßnahmen zur Verbesserung der Anwendung des Rahmenbeschlusses Freiheitsstrafen hinzuwirken (bspw. durch die Bereitstellung praktischer Leitlinien zur korrekten Umsetzung der Instrumente der gegenseitigen Anerkennung von Strafen sowie zuverlässiger und aktualisierter Informationen über die Haftbedingungen in den Mitgliedstaaten oder durch Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Modernisierung und Verbesserung der Haftanstalten).

Er empfahl, die Notwendigkeit weiterer bilateraler Übereinkommen zu prüfen und gegebenenfalls darauf hinzuwirken, dass solche ausverhandelt und abgeschlossen werden.

35.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums seien die Justizanstalten durch Erlässe der Generaldirektion, zuletzt vom Juli 2019, auf die Ermittlung jener Häftlinge hingewiesen worden, deren Reststrafdauer eine Gewähr für eine positive Abwicklung eines Überstellungsverfahrens mit dem Herkunftsland bietet. Die Vorlage erfolge nunmehr kurz nach der Aufnahme in die jeweilige Justizanstalt bei Strafantritt.

(2) Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl sei zuletzt in zwei Besprechungen im April 2019 auf die Notwendigkeit rascher Entscheidung über aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei in Strafhaft befindlichen Personen aufmerksam gemacht worden. Dabei seien den Koordinationsleitern des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl das Konzept „Haft in der Heimat“ nähergebracht und ersucht worden, die Entscheidungen den Justizanstalten möglichst rasch zu übermitteln. Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl habe seine Kooperationsbereitschaft erklärt und die zeitnahe Übermittlung rechtskräftiger aufenthaltsbeendender Entscheidungen durch die jeweiligen Koordinationsleiter zugesichert.

Mit Grundsatzerlass vom Juli 2019 sei die Vorlagepraxis zur Übernahme der Strafvollstreckung im Heimatland neu geregelt worden. Darin würden die Justizanstalten u.a. auf die Notwendigkeit einer Einschätzung der Resozialisierungschancen hingewiesen und um Angaben zu den sozialen Bindungen der für eine Überstellung in Betracht kommenden Personen im Vollstreckungs- und im Urteilsstaat ersucht.

Schließlich sei die hausinterne Übersetzungsstelle des Ministeriums mit 1. August 2019 personell aufgestockt worden und es würden weitere Verbesserungsmöglichkeiten (Optimierung der Arbeitsabläufe, Vergrößerung des Pools an Übersetzerinnen und Übersetzern) geprüft.

(3) Das Funktionieren der Rechtsgrundlagen des Völkerrechts werde auf Ebene des Europarats durch entsprechende Gremien überwacht. Das Ministerium habe im Rahmen der Teilnahme an Treffen dieser Gremien mehrfach auf Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten in der Anwendung der Instrumente hingewiesen. Im Verkehr

mit Serbien sei eine bilaterale Arbeitsgruppe ins Leben gerufen worden, die sicherstellen soll, dass die Vertragsparteien die rechtlichen Vorgaben des Zusatzprotokolls zum Überstellungsübereinkommen auch tatsächlich einhalten und Überstellungen auch ohne die Zustimmung des Betroffenen bei Vorliegen einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme möglich werden. Mit Vertreterinnen und Vertretern anderer Staaten (wie Rumänien, Ungarn, Slowakei) seien in Wien bilaterale Expertengespräche zur Besprechung von Problemen im Überstellungsverkehr abgehalten worden. Darüber hinaus nütze das Ministerium regelmäßig Expertentreffen auf internationaler Ebene (insbesondere im Rahmen des Europarats oder der EU) auch dazu, bestehende Probleme im Bereich der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen am Rande dieser Treffen bilateral anzusprechen.

(4) Auf Initiative Österreichs und unter österreichischer Ratspräsidentschaft sei festgelegt worden, dass sich die neunte Runde der gegenseitigen Evaluierung der EU-Staaten vornehmlich mit der Umsetzung und praktischen Anwendung des Rahmenbeschlusses Freiheitsstrafen beschäftigen werde. Das Ministerium beteilige sich an dieser Evaluierungsrunde auch durch die Entsendung zahlreicher Expertinnen und Experten. Die Schlussfolgerungen der Evaluierungsberichte führten erfahrungsgemäß zu einer merklichen Verbesserung der Anwendung der evaluierten Rechtsinstrumente.

Die praktische Begleitung der Umsetzung und Anwendung der EU-Instrumente obliege im besonderen Maß der Europäischen Kommission, die zu Expertentreffen unter anderem zur Anwendung des Rahmenbeschlusses Freiheitsstrafen einlädt, an denen sich das Ministerium regelmäßig beteilige und wo Umsetzungs- und Anwendungsprobleme offen besprochen werden könnten. Aber auch in anderen Gremien der EU werde ein besonderes Augenmerk auf die verbesserte Anwendung jener Rahmenbeschlüsse der EU gelegt, die auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung basieren. So habe sich das Europäische Justizielle Netzwerk sowohl unter österreichischer wie auch unter nachfolgender rumänischer Präsidentschaft auf seinen Plenartreffen konkret mit Anwendungsproblemen des Rahmenbeschlusses Freiheitsstrafen beschäftigt.

(5) Derzeit werde ein bilaterales Abkommen über die Vollstreckung von Freiheitsstrafen mit dem Königreich Marokko verhandelt. Die Möglichkeit weiterer bilateraler Vereinbarungen werde laufend geprüft, wobei die grund- und menschenrechtliche Situation im Strafvollzug in einzelnen Staaten, aus denen eine beachtenswerte Zahl von Häftlingen stammt, ein erhebliches Hindernis für die Aufnahme von Verhandlungen über eine Überstellung darstelle.

Im Interesse einheitlicher Rechtsgrundlagen und Rechtsanwendung sowie vor dem Hintergrund des beträchtlichen Mitteleinsatzes, der mit der Aushandlung bilateraler Abkommen verbunden ist, befürworte das Ministerium zudem grundsätzlich den

Beitritt zu einschlägigen multilateralen Rechtsinstrumenten. Im Bereich der Überstellung von Strafgefangenen in den Herkunftsstaat bestehe mit dem Übereinkommen vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen ein gutes und sehr erfolgreiches Rechtsinstrument, das auch Staaten, die nicht Mitglieder des Europarats sind, offenstehe.

## Vollzugsforschung und internationales Engagement

36.1 (1) Das Ministerium gründete im April 2014 das Netzwerk Vollzugsforschung, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Vollzugsbehörden und der Justizverwaltung (Generaldirektion, andere Sektionen des Ministeriums, Justizanstalten, Strafvollzugsakademie), der Universitäten Graz, Innsbruck, Linz und Wien sowie dem außeruniversitären Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie. Ziele des Netzwerks waren u.a., die Vollzugsbehörden zu beraten und den Informationsaustausch zwischen den Vollzugsbehörden und Forschungseinrichtungen zu sichern. Das Netzwerk Vollzugsforschung sah sich in diesem Zusammenhang als wissenschaftlicher Beirat und als Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Forschung einerseits und Strafvollzugsbehörden und Vollzugspraxis andererseits. Das Netzwerk trat zwei- bis dreimal jährlich zusammen. Im Zusammenhang mit dem Netzwerk Vollzugsforschung standen auch die seit 2006 veranstalteten Universitären Strafvollzugstage. Seit 2013 wurden sie im Zweijahresrhythmus abgehalten und seit 2015 plante und organisierte das Netzwerk Vollzugsforschung diese Strafvollzugstage selbst. Ihr Zweck war der Austausch zwischen Praxis und Wissenschaft unterschiedlichster Disziplinen.

(2) Mit Gründung der Generaldirektion verankerte das Ministerium den Bereich der Vollzugsforschung erstmals auch als eigenes Aufgabengebiet in der Geschäftseinteilung. Die Generaldirektion entwickelte ein standardisiertes Genehmigungsverfahren für externe Forschungswerberinnen und –werber. Zwischen 2015 und Oktober 2018 erteilte es insgesamt rd. 150 Forschungsvorhaben die Zustimmung. Die Forschungsvorhaben betrafen insbesondere die Fachrichtungen Kriminologie, Psychologie, Rechtswissenschaften, Bildungswissenschaften, Sozialmanagement und Pädagogik. Die Unterstützung erfolgte etwa in Form von Anstaltsbesichtigungen, Auskunftserteilungen, Interviews mit Strafvollzugsbediensteten, methodischer Beratung oder Beschaffung von Zahlen und Daten. Sämtliche abgeschlossenen Forschungsarbeiten machte die Generaldirektion in der Folge den Bediensteten des Straf- und Maßnahmenvollzugs über das Intranet des Strafvollzugs zugänglich. Zudem führte das Ministerium in den Jahren 2016 und 2018 zwei Forschungswettbewerbe durch (2016: 23 eingereichte Arbeiten; 2018: 34 eingereichte Arbeiten). Jährlich veröffent-

lichte die Generaldirektion auch Jahresberichte zur Vollzugsforschung, die einen Überblick über aktuelle Entwicklungen geben sollten.

Aufgabenspezifische Kooperationen im Bereich Qualitätssicherung in der Diagnostik bzw. von Gutachten und Prognosen bestanden zwischen der in die Generaldirektion eingegliederten Begutachtungs- und Evaluationsstelle für Gewalt- und Sexualstraftäterinnen und -täter und diversen Forschungseinrichtungen bzw. Universitäten in Deutschland und Kanada.

(3) Österreich war Mitglied in europäischen bzw. internationalen Organisationen im Bereich des Strafvollzugs, wie bspw. der ICPA (globales Forum für internationale Zusammenarbeit und Informationsaustausch) und der EuroPris (europäische Nichtregierungsorganisation zur Förderung eines ethischen und rechtsstaatlichen Strafvollzugs).

- 36.2 Der RH beurteilte positiv, dass sich die Generaldirektion in den letzten Jahren zunehmend der Thematik der Vollzugsforschung widmete. Nach Ansicht des RH fehlte allerdings ein ausreichend systematischer und institutionalisierter Ansatz im Bereich der empirischen Forschung. Er wies darauf hin, dass eine systematische Auswertung der bei der Generaldirektion vorhandenen Daten aus dem Straf- und Maßnahmenvollzug und darauf basierende Analysen wichtige Erkenntnisse insbesondere zur Beurteilung der Wirksamkeit von Strafen und des Behandlungsvollzugs liefern könnten.

Der RH empfahl, die Forschungstätigkeiten im Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs weiterhin zu unterstützen und im Zuge von nationalen und internationalen Kooperationen verstärkt das für die gezielte Weiterentwicklung des Straf- und Maßnahmenvollzugs erforderliche Wissen aufzubauen.

Er empfahl weiters, durch verstärkten Einsatz eigener Personalressourcen und Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Einrichtungen eine systematische und institutionalisierte empirische Forschung zur Beurteilung der Wirksamkeit von Strafen und des Behandlungsvollzugs – insbesondere im Hinblick auf die Resozialisierung und die Reduzierung von Rückfallsrisiken – sicherzustellen.

- 36.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde die Generaldirektion die seit dem Jahr 2015 bestehende Unterstützung der Forschungstätigkeit im Straf- und Maßnahmenvollzug fortsetzen. So sei im Rahmen der Plattform „Netzwerk Vollzugsforschung“ im Jahr 2019 ein weiterer Wettbewerb für Jungforscherinnen und -forscher abgewickelt worden. Zudem finde eine nächste Tagung im Rahmen der alle zwei Jahre veranstalteten „Universitären Strafvollzugstage“ von 28. bis 29. November 2019 an der Universität Innsbruck statt.

Um die Forschung im Straf- und Maßnahmenvollzug auch gesetzlich zu verankern, sei im zum Zeitpunkt der Stellungnahme in Begutachtung befindlichen Ministerialentwurf der StVG-Novelle 2019 ein neuer einschlägiger § 14b („Forschung“) enthalten.

Die Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Einrichtungen zur Sicherstellung einer systematischen und institutionalisierten empirischen Forschung erfolge in erster Linie im Wege des Netzwerks Vollzugsforschung. Der verstärkte Einsatz eigener Personalressourcen werde dadurch gefördert, dass Bemühungen Bediensteter, wissenschaftliche Forschungsarbeiten durchzuführen, nach Möglichkeit unterstützt werden. Dies habe u.a. dazu geführt, dass bei zwei Forschungswettbewerben (2016 und 2019) jeweils zwei Bedienstete als Preisträger bzw. Preisträgerin hervorgingen. Diese Bemühungen seien letztlich davon abhängig, welche Budgetvolumina der Vollzugsverwaltung dafür zukünftig zur Verfügung gestellt würden.

- 36.4 Der RH entgegnete, dass er es zur Beurteilung der Wirksamkeit von Strafen und des Behandlungsvollzugs als wesentlich erachte, die aus dem Straf- und Maßnahmenvollzug vorhandenen Daten systematisch auszuwerten und zu analysieren. Er bekräftigte daher seine Empfehlung, eine systematische empirische Forschung mit dieser Zielrichtung zu institutionalisieren und ausreichend Ressourcen sicherzustellen. In diesem Zusammenhang beurteilte der RH die angestrebte gesetzliche Verankerung der Forschung im Straf- und Maßnahmenvollzug als wichtigen Schritt.

## Schlussempfehlungen

- 37 Zusammenfassend empfahl der RH dem Bundesministerium für Justiz:
- (1) Die im Jahr 1995 erlassene Vollzugsordnung für Justizanstalten wäre durch eine zeitgemäße, den aktuellen Anforderungen des Straf- und Maßnahmenvollzugs Rechnung tragende Regelung zu ersetzen und gleichzeitig die Vielzahl an ergänzenden Einzelerlassen zu bereinigen. (TZ 2)
  - (2) Auf Grundlage der seit Errichtung der Generaldirektion gemachten Erfahrungen sollte die Auslastung der in den verschiedenen Aufgabenbereichen eingesetzten Bediensteten und die Angemessenheit des personellen Ressourceneinsatzes überprüft werden. (TZ 5)
  - (3) Die von der Generaldirektion bzw. den Justizanstalten beeinflussbaren Möglichkeiten zur Senkung der Häftlingszahlen sollten – soweit aus Sicherheitsgründen vertretbar – genutzt werden, bspw. durch verstärkte Anordnung von elektronisch überwachtem Hausarrest oder der Überstellung von Häftlingen zum Vollzug in deren Herkunftsstaat. Erforderlichenfalls wären die Haftplatzkapazitäten zu erhöhen. (TZ 6)
  - (4) Die Belagsfähigkeit der Justizanstalten und die tatsächliche Belegung wären auch differenziert hinsichtlich der Widmung der Haftplätze (nach zu trennenden Vollzugsformen bzw. Personengruppen) systematisch evident zu halten und auszuwerten, um damit verbesserte Grundlagen für die Steuerung zu erhalten. (TZ 6)
  - (5) Aufbauend auf den Vorgaben des Strafvollzugsgesetzes wäre eine Strategie für den Straf- und Maßnahmenvollzug zu erarbeiten, der angestrebte Zielzustand zu definieren und die Strategie entsprechend den aktuellen Entwicklungen und Bedürfnissen regelmäßig anzupassen. (TZ 8)
  - (6) Der Entwurf des Strafvollzugsentwicklungsplans wäre auf Basis einer zu erstellenden Strategie fertigzustellen und als verbindliches Instrument zur Steuerung und Weiterentwicklung des Straf- und Maßnahmenvollzugs zu implementieren. (TZ 9)
  - (7) Die im Entwurf des Strafvollzugsentwicklungsplans entwickelten Konzepte für den Straf- und Maßnahmenvollzug wären nach Prioritäten zu reihen und mittelfristig umzusetzen. (TZ 9)

- (8) Das Projekt zur Einrichtung eines IT-unterstützten Steuerungsmoduls für den Straf- und Maßnahmenvollzug wäre konsequent fortzusetzen. Dabei wäre die Datengrundlage durch Identifizierung und Einbeziehung weiterer relevanter Daten (bspw. hinsichtlich des Personaleinsatzes, der Sicherheit oder von Betreuungsleistungen) noch zu verbessern, die Auswahl der Steuerungskennzahlen zu optimieren und die Datenübernahme zu automatisieren. (TZ 10)
- (9) Im Ministerium wären klare und einheitliche interne Regelungen mit dem Ziel zu schaffen, transparente und dem Wettbewerb unterliegende Beschaffungsvorgänge sowie Hilfestellungen für die Bedarfsträgerinnen und -träger zu gewährleisten. (TZ 11)
- (10) Es wäre vorab die Auftragswertermittlung durchzuführen, um u.a. zu klären, ob ein Auftrag die vergaberechtliche Ausschreibungsschwelle erreicht. (TZ 11)
- (11) Auch bei Direktvergaben wären Vergleichsangebote einzuholen, um die Vorteile der Vergabe unter Wettbewerbsbedingungen zu nutzen; diese sollten dokumentiert werden. (TZ 11)
- (12) Der Umfang der beauftragten Leistung wäre aus Gründen der Transparenz und zur Absicherung der Rechtsposition des Ministeriums im Vertrag klar zu definieren. (TZ 11)
- (13) Die Wirkungsangaben wären im Hinblick auf Konsistenz, Aussagekraft, Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit qualitativ weiterzuentwickeln. (TZ 12)
- (14) Die Wirkungsziele des Ministeriums und die zu erstellende Strategie zur Weiterentwicklung des Straf- und Maßnahmenvollzugs wären stärker aufeinander abzustimmen und zu verknüpfen, um eine möglichst breite Wirkung zu erzielen und einen Steuerungskreislauf sicherzustellen. (TZ 12)
- (15) Das Leistungs- und Belastungscontrolling wäre stärker mit dem Budgetcontrolling abzustimmen. In diesem Rahmen sollten relevante Abweichungen von Zielwerten bei den Leistungs- und Belastungskennzahlen der Justizanstalten zeitnah reflektiert werden und bei Bedarf sollte auf diese, bspw. durch Verschiebungen von Budgetressourcen, reagiert werden. (TZ 14)
- (16) Mittelfristig wäre anzustreben, Hafttagskosten zeitnah auf Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung zu ermitteln. Bis dahin sollten die derzeit zur Berechnung herangezogenen Ausgaben weitgehend von verzerrenden Faktoren bereinigt werden, um realistischere und zu Vergleichs- und Steuerungszwecken besser geeignete Werte zu erhalten. (TZ 15)

- (17) Kriterien zur Belastungsmessung der Justizwache, etwa in Form einer Personalbedarfsrechnung, wären zu entwickeln, um eine verbesserte Grundlage für eine bedarfsgerechte Personalbemessung und Planstellenverteilung auf die Justizanstalten zu erhalten. Dabei wären insbesondere auch Ziele hinsichtlich der adäquaten Betreuung und der Gestaltung eines ausreichend strukturierten Tagesablaufs für die Häftlinge (Arbeit, Ausbildung, Freizeitgestaltung) zu berücksichtigen. (TZ 17)
- (18) Im Rahmen einer Evaluierung und Überarbeitung der Aufbauorganisation und der Funktionsbesetzungspläne der Justizanstalten sollte ein flexiblerer, an den jeweils aktuellen Bedürfnissen orientierter Einsatz der Justizwachebediensteten sichergestellt werden. Dies könnte bspw. durch die Schaffung von Personalpools in den einzelnen Justizanstalten ermöglicht werden. (TZ 18)
- (19) Es wären einheitliche Standards für die Gestaltung der Dienstpläne in den Justizanstalten festzulegen, die eine den Zielen des Strafvollzugs entsprechende Tagesstruktur für die Häftlinge so weit wie möglich sicherstellen. (TZ 18)
- (20) Der Weg der Reduzierung bzw. Entlastung der Justizwache von Verwaltungsfunktionen wäre fortzusetzen und der Einsatz von Justizwachebediensteten in solchen Funktionen nur im unbedingt erforderlichen Ausmaß aufrechtzuerhalten. (TZ 19)
- (21) Durch gezieltes Ansprechen im Rahmen der Rekrutierung sollten Frauen verstärkt zu einer Bewerbung für den Justizwachedienst gewonnen werden, um damit den Frauenanteil bei der Justizwache weiter steigern zu können. (TZ 21)
- (22) Es wären verstärkt und konkret auf potenzielle Zielgruppen gerichtete Rekrutierungsoffensiven für die Justizwache zu setzen; insbesondere sollten auch regionale Initiativen, bspw. Informationsveranstaltungen der Justizanstalten, unterstützt werden. (TZ 22)
- (23) Im Rahmen der geplanten Etablierung eines betrieblichen Gesundheitsmanagements sollten die Ursachen der hohen Krankenstände und die belastenden Arbeitsbedingungen bei der Justizwache analysiert werden. Darauf basierend wären konkrete gegensteuernde Maßnahmen zu setzen, gegebenenfalls die Arbeitsplatzgestaltung anzupassen sowie präventive und unterstützende Angebote, wie Supervision und Coaching, auszubauen. (TZ 23)

- (24) Die Verantwortung in der Generaldirektion für die Behandlung und Evaluierung sicherheitsrelevanter Vorkommnisse wäre dezidiert festzulegen und klar voneinander abzugrenzen; gegebenenfalls wären die Kompetenzstellen Sicherheit und Aufsicht zusammenzulegen, um Kompetenzkonflikte zu vermeiden und eine koordinierte, bundesweit einheitliche Vorgehensweise und Qualitätssicherung sicherzustellen. (TZ 24)
- (25) Die Kompetenzstelle Sicherheit sollte standardisierte Aufzeichnungen über ihre Begehungen in den Justizanstalten führen, um Auswertungen und Nachverfolgungen zu ermöglichen. (TZ 24)
- (26) Durch entsprechende Information der Justizanstalten wäre sicherzustellen, dass eine lückenlose und korrekte Übermittlung meldepflichtiger Vorfälle an die bei der Generaldirektion eingerichtete zentrale Anlaufstelle (Single Point of Contact) erfolgt. (TZ 25)
- (27) Es wären schriftliche Handlungsanleitungen für die in der zentralen Anlaufstelle (Single Point of Contact) eingesetzten Bediensteten zu erstellen und darin für alle vorgesehenen Meldefälle festzulegen, welcher Personenkreis jeweils zu informieren ist und welche Maßnahmen zu setzen sind. (TZ 25)
- (28) Die Korruptionsprävention im Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs wäre zu forcieren und – unter Bedachtnahme auf die identifizierten Risiken und Empfehlungen des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung – entsprechende Präventions-, Ausbildungs- und Kontrollmaßnahmen zu entwickeln. (TZ 26)
- (29) Es wären korruptionsrelevante Vorwürfe bzw. Anzeigen zu strafbaren Verletzungen der Amtspflicht und verwandten strafbaren Handlungen zwecks Feststellung potenzieller Problemfelder statistisch zu erfassen und auszuwerten. (TZ 26)
- (30) Die von der Kompetenzstelle Rechtsschutz statistisch erfassten Daten zu Beschwerden, Anfragen der Volksanwaltschaft sowie Amtshaftungsangelegenheiten wären zur Identifizierung und Nachverfolgung (einschließlich der Behebung) von etwaigen systematischen Mängeln sowie zur Steuerung und Qualitätssicherung im Straf- und Maßnahmenvollzug zu nutzen. (TZ 27)
- (31) Es wären – wie geplant – eine qualitätssichernde Beschwerdemanagementstruktur aufzubauen sowie die aus dem elektronischen Beschwerderegister generierten Daten im Rahmen der Entwicklung strategischer und operativer Steuerungsmöglichkeiten für den Straf- und Maßnahmenvollzug zu nutzen. (TZ 27)

- (32) Der interdisziplinäre Wissens- und Erfahrungsaustausch im Rahmen nationaler und internationaler Kooperationen wäre fortzusetzen, um geeignete Maßnahmen zur Extremismus-Prävention und zur De-Radikalisierung im Straf- und Maßnahmenvollzug setzen und aktuellen Entwicklungen wirksam begegnen zu können. (TZ 28)
- (33) Die in den Bereichen Extremismus-Prävention und De-Radikalisierung in den Justizanstalten gesetzten Maßnahmen wären hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit regelmäßig zu untersuchen und gegebenenfalls zu adaptieren. (TZ 28)
- (34) Im Sinne der grundsätzlichen Zielsetzungen des Strafvollzugs und der Wirkungsziele wäre auf eine Steigerung der Beschäftigung von Strafgefangenen hinzuwirken. Dazu sollten bspw. ausreichend Personal zur Verhinderung übermäßiger Schließzeiten der Betriebe in den Justizanstalten bereitgestellt, bedarfsorientierte Ausbildungsschwerpunkte in den Justizanstalten gesetzt, die Arbeitsmöglichkeiten für gering qualifizierte Gefangene ausgebaut und die Marktorientierung der Betriebe verstärkt werden. (TZ 29)
- (35) Die offenen Punkte des Reformvorhabens Maßnahmenvollzug sollten konsequent weiterverfolgt und ein Ministerialentwurf für eine eigene gesetzliche Grundlage des Maßnahmenvollzugs vorgelegt werden. (TZ 31)
- (36) Die justizinternen Kapazitäten für den Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 1 StGB (geistig abnorme zurechnungsunfähige Rechtsbrechende) wären zu erhöhen bzw. weitere Forensische Zentren einzurichten, um dem steigenden Platzbedarf gerecht zu werden und insbesondere die kostenintensive verstärkte Inanspruchnahme psychiatrischer Krankenanstalten zu vermeiden. (TZ 32)
- (37) Es wären Maßnahmen in Bezug auf den Mangel an Fachkräften im Maßnahmenvollzug zu setzen. (TZ 32)
- (38) Es wäre zu evaluieren, ob und inwieweit die mit der Einrichtung von Departments für den Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 2 StGB (geistig abnorme zurechnungsfähige Rechtsbrechende) in den Justizanstalten Garsten, Graz-Karlau und Stein verbundenen Ziele erreicht werden konnten. (TZ 33)
- (39) Das Abstandsgebot sowie die notwendigen Behandlungen im Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 2 StGB (geistig abnorme zurechnungsfähige Rechtsbrechende) wären in den Justizanstalten sicherzustellen und ein Ausbau in Richtung eigenständiger und therapeutisch orientierter Einrichtungen oder eigener Forensischer Zentren voranzutreiben. (TZ 33)

- (40) Es wäre sicherzustellen, dass die Justizanstalten zeitnah die für die Überstellung zum Strafvollzug im Herkunftsstaat in Frage kommenden Personen ermitteln und insbesondere jene Häftlinge für ein Überstellungsverfahren nominieren, die im Vergleich zur Dauer der Überstellungsverfahren längere (Rest-)Freiheitsstrafen zu verbüßen haben. (TZ 35)
- (41) Es sollte verstärkt auf die Beschleunigung des innerstaatlichen Verfahrensablaufs im Zusammenhang mit Überstellungsverfahren zum Strafvollzug im Herkunftsstaat hingewirkt werden. (TZ 35)
- (42) Insbesondere in Kooperation mit jenen Ländern, aus denen die zahlenmäßig meisten in österreichischen Justizanstalten untergebrachten Häftlinge stammen, wäre darauf hinzuwirken, dass die in internationalen Vereinbarungen festgelegten Regeln hinsichtlich des Strafvollzugs im Herkunftsstaat (vor allem bezüglich der Fristen oder der geforderten Unterlagen) eingehalten werden. (TZ 35)
- (43) Im Hinblick auf eine effiziente Abwicklung von Überstellungsverfahren zum Strafvollzug im Herkunftsstaat wäre auf EU-Ebene weiterhin auf Maßnahmen zur Verbesserung der Anwendung des Rahmenbeschlusses Freiheitsstrafen hinzuwirken (bspw. durch die Bereitstellung praktischer Leitlinien zur korrekten Umsetzung der Instrumente der gegenseitigen Anerkennung von Strafen sowie zuverlässiger und aktualisierter Informationen über die Haftbedingungen in den Mitgliedstaaten oder durch Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Modernisierung und Verbesserung der Haftanstalten). (TZ 35)
- (44) Die Notwendigkeit weiterer bilateraler Übereinkommen hinsichtlich des Strafvollzugs im Herkunftsstaat wäre zu prüfen und gegebenenfalls darauf hinzuwirken, dass solche ausverhandelt und abgeschlossen werden. (TZ 35)
- (45) Die Forschungstätigkeiten im Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs wären weiterhin zu unterstützen und im Zuge von nationalen und internationalen Kooperationen verstärkt das für die gezielte Weiterentwicklung des Straf- und Maßnahmenvollzugs erforderliche Wissen aufzubauen. (TZ 36)
- (46) Durch verstärkten Einsatz eigener Personalressourcen und Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Einrichtungen sollte eine systematische und institutionalisierte empirische Forschung zur Beurteilung der Wirksamkeit von Strafen und des Behandlungsvollzugs – insbesondere im Hinblick auf die Resozialisierung und die Reduzierung von Rückfallsrisiken – sichergestellt werden. (TZ 36)





**Rechnungshof  
Österreich**

Wien, im Februar 2020

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker





R  
—  
H

