

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

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

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

13.2 (1) Inhaltliche Konsistenz

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

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

Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

(2) Verständlichkeit

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

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

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

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

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

(3) Vergleichbarkeit

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

(4) Überprüfbarkeit

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

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

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

Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Qualitätskriterium
inhaltliche Konsistenz

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

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

Maßnahme im Lichte der haushalts- rechtlichen Qualitätskriterien

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quelle: BMJ

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

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

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

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

Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

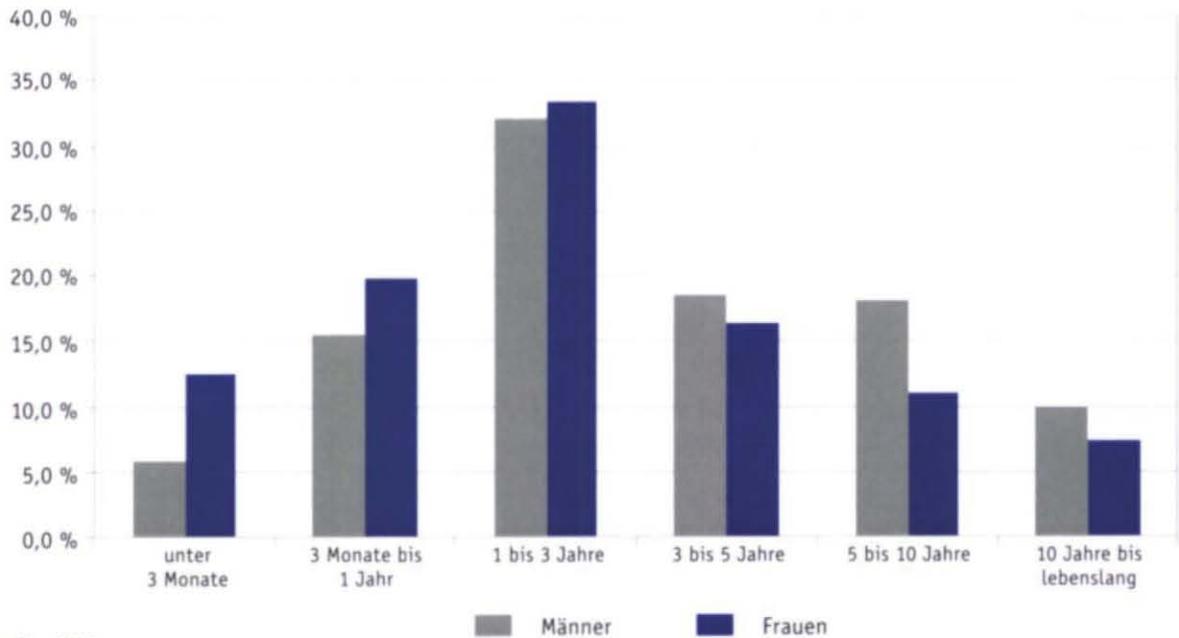
(4) Die Empfehlung des RH zur Zusammenarbeit mit dem BMASK und dem BMBF halte das BMJ in Evidenz.

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

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

Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

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



Quelle: BMJ

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

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

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

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

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

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

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

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

Quelle: BMJ

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

Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

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

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

Nachvollziehbarkeit

- 16.1** Die Strafvollzugsgrundsätze des Europarates und die UN-Bangkok-Regeln enthielten Empfehlungen, die den besonderen Bedürfnissen weiblicher Gefangener Rechnung tragen sollten (TZ 2). Auf nationaler Ebene sah das StVG allgemein gehaltene Standards etwa zu Ausbildung und Beschäftigung von Häftlingen vor; für weibliche Häftlinge existierten Vorgaben zur von den männlichen Häftlingen getrennten Unterbringung und zu schwangeren Häftlingen (TZ 3). Konkretisierte Mindeststandards etwa zur Qualität der Betreuung, der Ausbildung oder Beschäftigung von weiblichen Häftlingen im Straf- und Maßnahmenvollzug gab es nicht.

- 16.2** Der RH kritisierte, dass es trotz internationaler Empfehlungen keine entsprechend konkretisierten Standards für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug in Österreich gab. Diese wären für die Auswahl der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 hilfreich und könnten ihre Nachvollziehbarkeit verbessern.

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

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

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

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

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

17.2 (1) Relevanz

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

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

Maßnahme im Lichte der haushalts- rechtlichen Qualitätskriterien

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

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

(2) Verständlichkeit

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

(3) Vergleichbarkeit

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

(4) Überprüfbarkeit

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

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

Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ

Indikatoren im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Qualitätskriterium
Relevanz

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

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

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

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

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

Indikatoren im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

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

Qualitätskriterium inhaltliche Konsistenz

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

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

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

Tabelle 10: Maßnahmen, Zielgruppe und Indikator zum Wirkungsziel 5 in den BFG 2013 bis 2015

Maßnahmen	Zielgruppe	vorgesehener Indikator	(geschlechterspezifische) Erfolgsmessung vorgesehen
Schaffung von Haftplätzen für Frauen	weibliche Häftlinge	Anzahl der Frauenabteilungen	ja
Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	weibliche Häftlinge	-	nein
Schaffung von Mutter-Kind-Haftplätzen	weibliche Häftlinge	-	nein
Ausbau des Arbeitswesens im Strafvollzug durch verstärkte Orientierung der Arbeitsleistungen an den Bedürfnissen möglicher LeistungsabnehmerInnen	weibliche und männliche Häftlinge	Beschäftigungsquote	nein
bessere Qualifizierung der InsassInnen während der Haft	weibliche und männliche Häftlinge	Anzahl der zertifizierten Ausbildungskurse	nein

Quelle: RH

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

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

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

- 19.3** *Das BMJ sagte die Umsetzung der Empfehlung im Rahmen der Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung zu. Die entsprechenden Daten seien in der IVV erfasst. Durch die Erhebung der absolvierten Ausbildungsmodule in den einzelnen Justizanstalten nach Geschlechtern könnten gezielter Maßnahmen gesetzt werden. Auch die Beschäftigungsquote sei getrennt nach Geschlechtern verfügbar.*
- 20.1** Der vom BMJ verwendete Indikator zur Beschäftigungssituation in der Haft war die sogenannte „Beschäftigungsquote“. Sie wurde berechnet, indem die Summe aller während der Haft geleisteten Arbeitsstunden durch die Summe aller Hafttage dividiert wurde. Die regelmäßig arbeitsfreien Tage flossen in die Berechnung ebenso ein wie die Hafttage jener Häftlinge, die keiner Arbeit in der Haft nachgingen. Eine Aufstellung über die Anzahl der beschäftigten und nicht beschäftigten Häftlinge konnte das BMJ nicht zur Verfügung stellen.
- 20.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMJ beim Indikator „Beschäftigungsquote“ die Hafttage der nicht beschäftigten Häftlinge ebenso in die Berechnung einbezog wie die regelmäßig arbeitsfreien Tage. Damit bot der Indikator keine ausreichende Transparenz über die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden pro arbeitendem Häftling und tatsächlichem

Indikatoren im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Arbeitstag und beeinträchtigte dadurch die inhaltliche Konsistenz des Indikators.

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

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

Qualitätskriterien
Verständlichkeit,
Nachvollziehbarkeit,
Vergleichbarkeit und
Überprüfbarkeit

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

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

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

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

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

Tabelle 11: Istzustand und Zielwerte des Indikators in den BFG 2013 bis 2015

Anzahl der Abteilungen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern	Istzustand 2011	Istzustand 2012	Istzustand 2013	Zielzustand 2013	Zielzustand 2014	Zielzustand 2015	Zielzustand 2016
BFG 2013	12 von 16	fehlt		14 von 16			
BFG 2014	12 von 16	fehlt	fehlt		14 von 16		15 von 16
BFG 2015	fehlt	Zahl n.v.	fehlt		14 von 16	14 von 16	15 von 16

Quellen: BFG 2013 bis 2015

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

21.2 (1) Verständlichkeit

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

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

(2) Nachvollziehbarkeit

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

(3) Vergleichbarkeit

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

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

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

(4) Überprüfbarkeit

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

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

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

Internes Wirkungscontrolling

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

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

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

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

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

Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ

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

Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

Vergütung

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

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

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

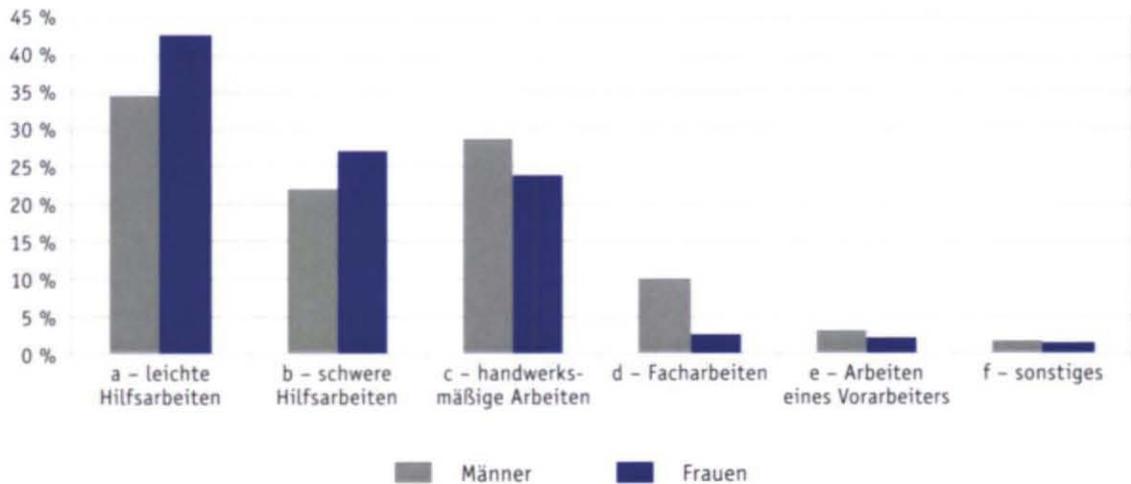
²⁸ Dies war die „sonstige Vergütungsstufe“.

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

³⁰ Die Zahlen betrafen den Juli 2014.

Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

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



Quelle: BMJ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

Ausbildung des Personals im Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum
Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

**Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen
und Indikatoren im BMJ**

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

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

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

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

Maßnahmenvollzug
für Frauen

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

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

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

Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

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

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

Quelle: BMJ

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

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

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

Quelle: BMJ

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

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

Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum **Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ**
Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Resümee: Strategie und Steuerung

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

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

Tabelle 14: Datenkategorien mit geschlechterspezifischen Daten im Strafvollzug

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

Quelle: BMJ

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

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

Resümee: Strategie und Steuerung

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

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

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

26.2 (1) Der RH stellte fest, dass das BMJ mit 25 Datenkategorien zwar über eine Vielzahl geschlechterspezifischer Daten verfügte. Aufgrund der Qualitätsmängel dieser Daten (TZ 7) und der fehlenden Strategie (TZ 12) konnten diese jedoch nicht zielgerichtet als Indikatoren zur Wirkungs(Erfolgs)messung ausgewählt, erhoben und damit zur effektiven Steuerung eingesetzt werden. Damit war für das BMJ nicht klar,

- welche Daten für den Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge steuerungsrelevant waren,
- ob diese Daten entsprechend erhoben wurden,
- welche Daten, die steuerungsrelevant sein könnten, noch nicht erhoben wurden und
- welche erhobenen Daten wegen fehlender Steuerungsrelevanz verzichtbar waren.

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

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

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

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

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

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

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

Resümee: Strategie und Steuerung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Resümee: Strategie und Steuerung

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

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

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

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

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

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

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

Quelle: RH

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

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

Resümee: Strategie und Steuerung

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

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

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

Quelle: RH

**Einbindung
der Wirkungs-
controllingstelle**

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

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

Einbindung der Wirkungscontrollingstelle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Einbindung der Wirkungscontrollingstelle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Schlussempfehlungen

31 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMJ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Schlussempfehlungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen
und Indikatoren im BMJ**

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

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

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

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

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

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

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

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

Schlussempfehlungen

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

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

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

BKA

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

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

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

ANHANG

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

Anhang 2: Justizanstalten in Österreich

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

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

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

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

³ Belagsmöglichkeit zum Stichtag 1. August 2014

⁴ inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Wilhelmshöhe

⁵ inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Paulustorgasse

⁶ inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Rottenstein

⁷ inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstellen Asten und Forensisches Zentrum Asten

⁸ inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Dornbirn

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

¹⁰ inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstellen Mautern, Oberfucha und Krems

¹¹ inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Maria Lankowitz

¹² inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Münchendorf

¹³ inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Floridsdorf

¹⁴ inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Münchendorf

Quellen: BMJ; RH

Anhang 2



Quelle: BMJ



Bericht des Rechnungshofes

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	250
Abkürzungsverzeichnis _____	252
Glossar _____	254

BMLFUW
**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**
**Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im
Bereich Grundwasser im Weinviertel**

KURZFASSUNG _____	258
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	271
Rechtliche Grundlagen _____	272
Grundwassersituation _____	273
Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP) _____	293
Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser _____	297
Auswirkungen der Maßnahmen des NGP 2009 _____	348
Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2015 _____	350
Trinkwasserversorgung _____	354
Zusammenfassende Feststellungen _____	360
Schlussempfehlungen _____	363

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Einzelgrundwasserkörper, die gemäß NGP 2009 keinen guten chemischen Zustand aufwiesen _____	279
Abbildung 1:	Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern im Weinviertel _____	281
Abbildung 2:	Entwicklung der Nitratwerte im Marchfeld zwischen 1992 und 2004 in mg/l _____	282
Tabelle 2:	Nitratbelastung der Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern im Weinviertel gemäß NGP 2009 _____	283
Tabelle 3:	Nitratbelastungen in den im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten gemäß Ist-Bestandsanalyse 2013 _____	284
Tabelle 4:	Änderungen der Nitratbelastungen in den im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten gegenüber dem NGP 2009 _____	285
Abbildung 3:	Lage des Grundwassergebiets Zayatal _____	288
Abbildung 4:	Entwicklung der Nitratwerte im Zayatal zwischen 1994 und 2002 in mg/l _____	289
Tabelle 5:	Überblick über die wesentlichen bestehenden Maßnahmen/Handlungen zur Erhaltung eines guten qualitativen Zustands in Grundwasserkörpern (bezogen auf den Schadstoff Nitrat) gemäß NGP 2009 _____	296
Tabelle 6:	Cross Compliance-Kontrollen der AMA: überprüfte Anforderungen betreffend Grundwasser _____	311
Tabelle 7:	Cross Compliance-Kontrollen der AMA im Weinviertel 2009 bis 2013: festgestellte Verstöße gegen Nitratrichtlinie bzw. Grundwasserschutzrichtlinie _____	312

Tabellen Abbildungen

Tabelle 8:	Förderungsbestimmungen für die ÖPUL-Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ _____	329
Abbildung 5:	Wertigkeit der Ackerflächen im Marchfeld gemäß Österreichischer Bodenkarte _____	330
Tabelle 9:	Teilnahme an den ÖPUL-Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ 2009 bis 2013 im Marchfeld _____	331
Tabelle 10:	Ausbezahlte Prämien für die ÖPUL-Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ 2009 bis 2013 _____	332
Tabelle 11:	ÖPUL-Kontrollen der AMA im Grundwasserkörper Marchfeld 2009 bis 2013: festgestellte Verstöße betreffend die Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ __	342
Abbildung 6:	Gebiete, in denen der Nitratinformationsdienst angeboten wurde _____	343
Abbildung 7:	Trendauswertung für den Parameter Nitrat im Marchfeld zwischen 2. Quartal 2007 und 2. Quartal 2013 _____	349
Tabelle 12:	Kosten der EVN Wasser für die Wasseraufbereitung _____	358

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AMA	Agrarmarkt Austria
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
CIS	Common Implementation Strategy
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
gem.	gemäß
GV	Gemeindeverband
GZÜV	Gewässerzustandsüberwachungsverordnung
ha	Hektar
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
i.V.m.	in Verbindung mit
km ²	Quadratkilometer
l	Liter
lit.	litera (Buchstabe)
LMSVG	Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz

Abkürzungen

m ³	Kubikmeter
mg	Milligramm
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NGP	Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan
NID	Nitratinformationsdienst
Nr.	Nummer
ÖPUL	Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft
rd.	rund
RH	Rechnungshof
Rz	Randziffer
S.	Seite
t	Tonne(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent
WRG 1959	Wasserrechtsgesetz 1959
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Glossar

Cross Compliance

Bindung der Direktzahlungen und der flächenbezogenen Zahlungen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums an die Einhaltung bestehender gesetzlicher Standards bezugnehmend auf Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz sowie an die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand. Kürzung der Direktzahlungen und der flächenbezogenen Zahlungen bei Verstoß gegen die Cross Compliance-Vorgaben.

Dauergrünland

Flächen, die zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs sind. Dauergrünlandflächen gehören zu den Flächen, die in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand erhalten bleiben müssen.

Direktzahlungen

Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen der in Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates genannten Einkommensstützungsregelungen.

GLÖZ

Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand. Dies bezieht sich auf von den Mitgliedstaaten festgelegte Standards für die Erhaltung des Bodens und ein Mindestmaß an landschaftspflegerischen Instandhaltungsmaßnahmen (entsprechend dem in Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vorgegebenen Rahmen) sowie auf Verpflichtungen in Bezug auf Dauergrünland.

Grundanforderungen an die Betriebsführung

Diese Grundanforderungen sind in einzelnen Artikeln von 19 EU-Richtlinien und EU-Verordnungen (siehe Auflistung in Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates) festgelegt, die sich auf die Bereiche Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie Tierschutz beziehen.

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (INVEKOS)

Das INVEKOS umfasst eine elektronische Datenbank, in der landwirtschaftliche Betriebe und Beihilfeanträge aufgeführt sind, ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (Flächenidentifizierungssystem) sowie ein System zur Tierkennzeichnung und -registrierung und sieht eine Reihe von Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen vor.

Landwirtschaftlich genutzte Fläche

Summe aus Ackerland (einschließlich Brachflächen), Hausgärten, Obstanlagen, Weingärten, Reb- und Baumschulen, Forstbaumschulen (auf landwirtschaftlichen Flächen), Energieholzflächen, Christbaumflächen, ein- und mehrmähdigen Wiesen, Kulturweiden, Hutweiden, Streuwiesen, Almen und Bergmähdern.

Schlag

Zusammenhängende Fläche auf einem Feldstück, die für meist eine Vegetationsperiode mit einer landwirtschaftlichen Kultur bestellt wird. Ein Schlag umfasst Teile eines Feldstücks oder maximal ein ganzes Feldstück.

Schwellenwert

Umweltqualitätsnorm zur Beschreibung des guten chemischen Zustands im Grundwasser, ausgedrückt als die Konzentration eines bestimmten Schadstoffs, einer bestimmten Schadstoffgruppe oder eines bestimmten Verschmutzungsindikators im Grundwasser, der aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes nicht überschritten werden darf.

Glossar



Verwaltungskontrollen

Von der AMA (Zahlstelle) durchgeführte, formalisierte und automatisierte Prüfungen aller Anträge, um die Beihilfefähigkeit von Anträgen zu überprüfen und alle etwaigen Unregelmäßigkeiten zu ermitteln.

Vor-Ort-Kontrolle

Vom Technischen Prüfdienst der AMA (Zahlstelle) durchgeführte Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Vorgängen, die einen Besuch im Betrieb des Antragstellers beinhaltet (z.B. um die angemeldeten Parzellen zu vermessen und seine Beihilfefähigkeit zu beurteilen).

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

Infolge intensiver landwirtschaftlicher Bewirtschaftung wies das Marchfeld seit Jahrzehnten hohe Nitratbelastungen im Grundwasser auf. Es stellte im Jahr 2009 eines von drei Gebieten in Österreich dar, in dem der in der Wasserrahmenrichtlinie der EU verbindlich geforderte gute chemische Zustand des Grundwassers aufgrund der Schwellenwertüberschreitungen nicht erreicht wurde. Das Ziel der Wasserrahmenrichtlinie sollte mittels den im Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan 2009 angeführten Maßnahmen – insbesondere dem bundesweit geltenden Aktionsprogramm Nitrat und der freiwilligen Teilnahme am Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL) – bis 2027 erfüllt werden. Die im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 investierten Fördermittel für die regionalspezifischen grundwasserrelevanten ÖPUL-Maßnahmen im Marchfeld beliefen sich auf rd. 6,78 Mio. EUR.

Die Ist-Bestandsanalyse 2013 zeigte für das Marchfeld eine Verschlechterung der Grundwassersituation und einen signifikanten und anhaltend steigenden Trend im Hinblick auf die Nitratbelastung. Somit reichten die bisher auf Basis des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2009 gesetzten Maßnahmen nicht aus, um in diesem Bereich eine Verbesserung im Sinne der Zielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen.

Weder auf Bundesebene noch auf Ebene des Landes Niederösterreich wurde das rechtliche Instrumentarium ausgeschöpft, um restriktivere Maßnahmen bei der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung und damit eine deutliche Reduzierung des Neueintrags von Nitrat vorzusehen.

Für die zum Teil im öffentlichen Eigentum befindlichen Trinkwasserversorger entstand infolge der hohen Nitratbelastung des Grundwassers durch erforderliche Aufbereitungsmaßnahmen bzw. die Versorgung aus entfernteren Gebieten ein zusätzlicher Aufwand. Dies widersprach sowohl dem Ziel des Wasserrechtsgesetzes als auch dem der Wasserrahmenrichtlinie zugrunde gelegten Verursacherprinzip. Die Versorgung mit einwandfreiem Trinkwasser war gewährleistet.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungüberprüfung war zu beurteilen, wie die Vorgaben der EU-Wasserrahmenrichtlinie für das Grundwasser auf nationaler Ebene umgesetzt wurden, ob die auf Basis des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2009 (NGP 2009) getroffenen Maßnahmen geeignet sind, die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie betreffend den Zustand des Grundwassers – insbesondere in Bezug auf die nitratbelasteten Gebiete im Weinviertel – zu erreichen, wie sich die Grundwassersituation im Weinviertel seither entwickelt hat und wie sich die vorhandenen Beeinträchtigungen des Grundwassers auf die Trinkwasserversorgung im Weinviertel ausgewirkt haben. Die Gebarungüberprüfung fand im Weinviertel statt, weil die Grundwasserkörper insbesondere im Marchfeld zahlreiche Überschreitungen des Schwellenwerts für den Parameter Nitrat zeigten. (TZ 1)

Rechtliche Grundlagen

Für das Grundwasser war gemäß Wasserrahmenrichtlinie und dem diese umsetzenden Wasserrechtsgesetz (WRG 1959) ein guter mengenmäßiger und chemischer Zustand zu erreichen bzw. zu erhalten (Verschlechterungsverbot). Die maßgeblichen Zielzustände hatte der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zu verordnen, die Vollziehung oblag in mittelbarer Bundesverwaltung dem Landeshauptmann. Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hatte gegenüber dem Landeshauptmann und den ihm unterstellten Behörden eine Richtlinien- und Weisungskompetenz. (TZ 2, 3)

Einteilung des Grundwassers

Für Planungsprozesse (Bewertung der Auswirkungen von Gewässerbelastrungen, Monitoring, Maßnahmenplanung etc.) war eine Unterteilung der vorhandenen Wasserkörper erforderlich. Die vom BMLFUW in Zusammenarbeit mit den Ländern vorgenommene Abgrenzung der Grundwasserkörper (64 Einzelgrundwasserkörper und 63 Gruppen von Grundwasserkörpern) war entsprechend den von der Europäischen Kommission vorgegebenen Grundsätzen erfolgt. In Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie wären allerdings – insbesondere bei der Zusammenfassung von Grundwasserkörpern zu Gruppen – auch andere Einteilungen möglich gewesen, um damit eine Nivellierung von Belastungen bei unterschiedlich stark verunreinigten Grundwasserkörpern zu vermeiden. Die gewählte Einteilung in Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern erschwerte zum Teil die Fokussierung auf wesentliche Problembereiche. (TZ 5)



Kurzfassung

BMLFUW

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

Überwachung und Bewertung des Grundwasserzustands

Definitionsgemäß waren Einzelgrundwasserkörper oder Gruppen von Grundwasserkörpern bereits dann mit einem guten chemischen Zustand zu bewerten, wenn bei weniger als 50 % der beobachteten Messstellen eine Schwellenwertüberschreitung vorlag. Die Ausweisung des guten chemischen Zustands ließ daher nur eingeschränkt Rückschlüsse auf die Qualität des vorhandenen Grundwassers zu, weil im Grundwasserkörper dennoch große Gebiete vorhanden sein konnten, in denen das entnommene Grundwasser maßgeblich verunreinigt war. (TZ 6)

Die Messstelle in Wolkersdorf erfüllte nicht das für die Auswahl von Überwachungsstellen maßgebende Kriterium der Repräsentativität für das betreffende Einzugsgebiet. Ein anderer Brunnen des Verbands, der in hohem Ausmaß zur Trinkwasserversorgung genutzt wurde, zeigte eine über dem Grenzwert der Trinkwasserverordnung liegende Nitratbelastung. Diese Nitratbelastung floss in die Überwachung und Beurteilung des chemischen Zustands der Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ nicht ein. (TZ 6)

Grundwasserzustand in Österreich laut NGP 2009

Der Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP) 2009 enthielt u.a. eine Beschreibung und Gliederung aller Gewässer, eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf die Gewässer sowie eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen. Der NGP 2009 beruhte auf Untersuchungsergebnissen der Jahre 2006 bis 2008. Dabei wurde bei insgesamt 454 der rd. 2.000 untersuchten Messstellen (rd. 23 %) eine Gefährdung des guten chemischen Zustands des Grundwassers erhoben. Dieser Umstand relativierte die Aussage des NGP 2009, wonach alle 63 der in Österreich ausgewiesenen Gruppen von Grundwasserkörpern und 61 der 64 ausgewiesenen Einzelgrundwasserkörper das angestrebte Umweltziel des guten chemischen Zustands erfüllten und nur drei das Umweltziel verfehlten. Es bestand daher Handlungsbedarf im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden bzw. tatsächlich angewendeten Instrumente zur Grundwasserverbesserung bzw. -erhaltung. (TZ 4, 7)

Grundwasserzustand im Weinviertel

Die Beschaffenheit des Grundwassers im Weinviertel war in höherem Ausmaß gefährdet als in anderen Regionen Österreichs: Österreichweit war an 12 %, im Weinviertel jedoch an 41 % der Messstellen eine Grundwassergefährdung durch Nitrat gegeben. Auch zeigten die Ergebnisse der Ist-Bestandsanalyse 2013 (Beobachtungszeitraum 2010 bis 2012), dass sich die Grundwasserqualität im Weinviertel im Vergleich zum NGP 2009 verschlechtert hatte. Dies war umso mehr zu beanstanden, als die Nitratbelastung des Grundwas-

Kurzfassung

sers im Weinviertel bereits seit zumindest 20 Jahren bekannt war. (TZ 9)

**Grundwassergebiet
Zayatal**

Die Neugliederung der Grundwässer im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie konnte, wie das Beispiel Zayatal zeigt, dem Ziel der Reduzierung bestehender Verunreinigungen zuwiderlaufen: Im Zayatal war aufgrund der deutlichen Überschreitungen des Schwellenwerts für Nitrat (Belastung zwischen 80 mg/l und 120 mg/l bei einem Schwellenwert von 45 mg/l) eine regionale Gefährdung der Beschaffenheit des Grundwassers gegeben. Die Gefährdung war bis 2006 durch die Ausweisung des Grundwassergebiets Zayatal als voraussichtliches Maßnahmengbiet dokumentiert. Durch die Einbindung des Grundwassergebiets Zayatal in die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ bei der in Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie durchgeführten Neueinteilung der Grundwässer war dieser Problembereich – der mangels Verbesserung der Grundwasserqualität fortbestand – nicht mehr als solcher erkennbar. Bei einer Abgrenzung des Zayatals als einzelner Grundwasserkörper hätte dieser einen nicht guten Zustand aufgewiesen und wäre als voraussichtliches Maßnahmengbiet auszuweisen gewesen. Durch die gewählte Einteilung wurde somit das Instrumentarium zur Problemerkennung und Fokussierung auf hohe Grundwasserbelastungen eingeschränkt. (TZ 10)

Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP) 2009

Der für das Grundwasser angestrebte gute chemische Zustand war nach den gesetzlichen Vorgaben bis spätestens 2015 zu erreichen. Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft nahm bei drei Grundwasserkörpern, die infolge der Nitratbelastung keinen guten chemischen Zustand aufwiesen (u.a. beim Marchfeld), eine Fristverlängerung bis 2027 in Anspruch. Dies mit der Begründung, dass diese auf einen reduzierten Nitratreintrag nur sehr langsam und langfristig reagieren würden. In diesem Zusammenhang war auf die Einhaltung des Verschlechterungsverbots als Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Fristverlängerung hinzuweisen. Entsprechend den Messergebnissen der Ist-Bestandsanalyse 2013 wurde diese Vorgabe im Marchfeld zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht erreicht. (TZ 11)

Der NGP 2009 wies zwar belastete Grundwasserkörper aus, das Maßnahmenprogramm, bestehend aus rechtlichen Maßnahmen und finanziellen Anreizen, enthielt aber mit Ausnahme von zwei ÖPUL-Förderungen keine spezifischen Maßnahmen für diese Gebiete. (TZ 12)



Kurzfassung

BMLFUW

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

Rechtliche Maßnahmen in Verbindung mit dem WRG 1959

Die gesetzlichen Grundlagen boten sowohl für den Bund als auch für das Land Niederösterreich Möglichkeiten, Verschärfungen bzw. restriktivere Maßnahmen zur Reduzierung des Nitrateintrags und in der weiteren Folge zur Verbesserung der Grundwasserqualität umzusetzen. Die vorhandenen Instrumente wurden allerdings – unter Verweis auf Regelungsmöglichkeiten durch den jeweils anderen (Bund bzw. Land)– bisher nicht ausgeschöpft bzw. nicht genutzt. (TZ 14)

Im Sinne der Verbesserung der Qualität des Grundwassers wäre es zweckmäßig, dass die befassten Behörden ihre Verantwortung umfassend wahrnehmen und nicht auf Handlungsmöglichkeiten der jeweils anderen Behörden hinweisen sollten. Als verantwortliches Organ für die rechtzeitige Umsetzung (bis zum Jahr 2027) der Wasserrahmenrichtlinie und der Grundwasserrichtlinie gegenüber der EU hätte darüber hinaus der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft – allenfalls auch mit Weisung nach Art. 103 Abs. 1 B-VG – auf eine rechtzeitige Vollziehung durch den Landeshauptmann von Niederösterreich zu drängen. Dabei wäre auch zu berücksichtigen, dass die zu setzenden Maßnahmen erst zeitverzögert wirken. (TZ 14)

Aktionsprogramm Nitrat

Das in Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie als Verordnung des Bundes erlassene Aktionsprogramm Nitrat regelte, wann, wo und wie viel stickstoffhaltige Düngemittel auf landwirtschaftlichen Nutzflächen ausgebracht werden durften. Es war – insbesondere durch die Festlegung von Verbotszeiträumen sowie durch die Einschränkungen beim Wirtschaftsdünger – geeignet, grundsätzlich zur Reduktion der Einträge von Nitrat in das Grundwasser beizutragen. Zur Lösung regionalspezifischer Probleme konnte es infolge seines flächendeckenden Ansatzes jedoch nur begrenzt beitragen: Es ermöglichte nicht die Einführung weitergehender Maßnahmen für besonders nitratbelastete Gebiete, wie z.B. schlagbezogene Aufzeichnungspflichten, Düngebeschränkungen, Vorgaben für Düngepläne, Fruchtfolgegestaltung etc. (TZ 15)

Erst das Aktionsprogramm Nitrat 2012 führte eine betriebsbezogene Aufzeichnungs- und Dokumentationspflicht über die von den landwirtschaftlichen Betrieben ausgebrachten Stickstoffmengen ein. Bloß betriebs- statt schlagbezogene Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten werden allerdings in den besonders belasteten Gebieten nicht ausreichen, um die Kontrollierbarkeit der Einhaltung der Vorgaben sicherzustellen. (TZ 15)

Kurzfassung

Die in der EU-Nitratrichtlinie angeführten fakultativen Maßnahmen – wie bspw. die Beibehaltung einer Mindestpflanzenbedeckung oder die Aufstellung von Düngeplänen – waren im Aktionsprogramm Nitrat nicht enthalten. (TZ 15)

Die Kontrolle der Einhaltung des Aktionsprogramms Nitrat erfolgte einerseits durch die Gewässeraufsicht (hoheitlich), andererseits durch die Agrarmarkt Austria (AMA) (privatwirtschaftlich) im Rahmen von Cross Compliance-Kontrollen. Insbesondere der Umfang des Einsatzes von Handelsdünger und die Einhaltung der Stickstoffobergrenzen bei der Düngung auf bestimmte Ertragslagen waren nur schwer kontrollierbar. (TZ 16)

Zu beanstanden waren die fehlenden Vorgaben des BMLFUW hinsichtlich der von der Gewässeraufsicht des Landes zu erbringenden (Mindest)Leistungen (sowohl qualitativ als auch quantitativ) und der fehlende Maßstab zur Bewertung der Qualität der erbrachten Leistung. Die Kontrolle der zentralen Gewässeraufsicht im Weinviertel (angesiedelt beim Land) war wenig umfangreich (im Umfang von rd. 0,15 VBÄ) und erfolgte nur anlassbezogen im Hinblick auf wenige Bestimmungen des Aktionsprogramms Nitrat. Sie entsprach damit nicht den Anforderungen eines aktiven Gewässerschutzes. Die Kontrollen der dezentralen Gewässeraufsichtsorgane (Bezirksverwaltungsbehörden) waren zum Teil nicht einheitlich schriftlich dokumentiert bzw. ermöglichten die Aufzeichnungen über die im Rahmen von Kontrollen festgestellten Straftatbestände und über die im Falle von Verstößen verhängten Strafen keine geeignete Auswertung. (TZ 17)

Die Kontrolltätigkeiten waren nicht aufeinander abgestimmt. Die Gewässeraufsicht des Landes Niederösterreich informierte die AMA nicht über die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe und die Ergebnisse der Kontrollen. Dadurch wurde die im NGP 2009 als wichtig bezeichnete Abstimmung zwischen den beiden Kontrolleinrichtungen nicht erreicht. (TZ 17)

Der Anteil der von der AMA im Weinviertel kontrollierten Betriebe lag mit durchschnittlich 0,89 % unter dem österreichweiten Durchschnitt von 1,34 %. Im voraussichtlichen Maßnahmengbiet Marchfeld war der Anteil der kontrollierten Betriebe noch geringer und lag durchschnittlich lediglich bei 0,59 %. Zwar hatte die AMA im überprüften Zeitraum (2009 bis 2013) mit insgesamt 268 Cross Compliance-Kontrollen deutlich mehr Überprüfungen durchgeführt als die Gewässeraufsicht (68 Kontrollen), die im Zuge der Cross Compliance-Kontrollen festgestellten Verstöße waren jedoch sowohl

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

im Hinblick auf die Anzahl als auch auf die verhängten Sanktionen gering. Der RH vertrat die Ansicht, dass die Cross Compliance-Kontrollen für das Weinviertel insgesamt und insbesondere für das voraussichtliche Maßnahmenggebiet Marchfeld – entgegen den Erwartungen im NGP 2009 – keine ausreichende Wirkung zur Erreichung und Erhaltung eines guten qualitativen Zustands in Grundwasserkörpern entfaltet. (TZ 18)

Die im Ersuchen des BMLFUW beabsichtigte verstärkte Überprüfung der Betriebe in nitratbelasteten Gebieten war somit für das Weinviertel und insbesondere für den als voraussichtliches Maßnahmenggebiet ausgewiesenen Grundwasserkörper Marchfeld nicht erkennbar. Das BMLFUW hatte keine konkreten Vorgaben betreffend den Umfang der zusätzlich zu kontrollierenden Betriebe gegeben und erstattete auch keine Rückmeldung hinsichtlich der Erfüllung des Ersuchens. (TZ 18)

Wasserrechtliche Bewilligungspflicht nach § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959

Das Ausbringen stickstoffhaltiger Dünger auf landwirtschaftliche Nutzflächen war bei Überschreitung bestimmter Stickstoffmengen (175 kg Stickstoff je Hektar und Jahr¹) wasserrechtlich bewilligungspflichtig. Die Bezirksverwaltungsbehörden hatten in den überprüften nitratbelasteten Gebieten im Weinviertel zwischen 2009 und 2013 kein solches wasserrechtliches Bewilligungsverfahren durchgeführt. Dies deutete darauf hin, dass die gesetzliche Obergrenze – unter Berücksichtigung des zulässigen betriebsbezogenen Ausgleichs und der zulässigen Ausnahmen – für die landwirtschaftlichen Betriebe leicht einzuhalten oder die Einhaltung der Bestimmungen (insbesondere bei der Ausbringung von Handelsdünger) nur schwer kontrollierbar war. (TZ 19)

Vor allem im Hinblick auf die Anzahl der potenziell betroffenen Betriebe in den belasteten Gebieten (rd. 7.770 im Weinviertel) und auf den mit den wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren verbundenen Verwaltungsaufwand war dieses Instrument der Bewilligungspflicht nur begrenzt geeignet, zu einer Reduktion der Nitratreinträge in belasteten Gebieten – wie dem voraussichtlichen Maßnahmenggebiet Marchfeld und den Beobachtungsgebieten „Weinviertel (DUJ)“ sowie „Weinviertel (MAR)“ – beizutragen. Dies auch aufgrund der Ausnahmebestimmung von der Bewilligungspflicht sowie der Möglichkeit des betriebsbezogenen Ausgleichs (die Stickstoffobergrenze galt im Durchschnitt eines Gesamtbetriebs). (TZ 19)

¹ bzw. 210 kg Stickstoff je Hektar und Jahr bei landwirtschaftlichen Nutzflächen mit Gründeckung einschließlich Dauergrünland oder mit stickstoffzehrenden Fruchtfolgen

Kurzfassung

**Programm zur
Verbesserung
der Qualität des
Grundwassers nach
§ 33f WRG 1959**

Der Landeshauptmann von Niederösterreich wies das Marchfeld als voraussichtliches Maßnahmengbiet und das „Weinviertel (DUJ)“ sowie das „Weinviertel (MAR)“ als Beobachtungsgebiete aus, hatte aber entgegen den Vorgaben des WRG 1959 keine Verordnung zur Ursachenermittlung der Nitratbelastung in diesen Gebieten erlassen. Die unspezifische Kenntnis der Verursacher reichte nicht aus, um gezielt Maßnahmen für ein „Programm zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers“ auswählen zu können. Informationen u.a. zur Art und Menge an ausgebrachtem Dünger und zur Beschaffenheit der Böden wären den betroffenen landwirtschaftlichen Betrieben auch zumutbar gewesen. Über diese Aufzeichnungen (wie sie bspw. freiwillig im Rahmen von ÖPUL erfolgten) gesammelte Daten wären eine zweckmäßige Ergänzung zu den Ergebnissen der im Wege von Studien durchgeführten Ursachenforschung der Nitratbelastung im Marchfeld. (TZ 20)

Der vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vorgegebene Rahmen für die Verordnung von Maßnahmen durch den Landeshauptmann bestand nur aus freiwilligen ÖPUL-Maßnahmen; eine Grundlage für die Verhängung von restriktiveren Maßnahmen müsste erst geschaffen werden. (TZ 21)

Der Landeshauptmann von Niederösterreich hatte für das Marchfeld bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers verordnet; dies, obwohl sich die Nitratproblematik durch die freiwilligen ÖPUL-Maßnahmen und durch bewusstseinsbildende Maßnahmen nicht verbessert hatte. (TZ 22)

Die Nichterlassung einer solchen Verordnung für das seit Jahrzehnten mit Nitrat belastete Gebiet des Marchfelds war insbesondere aufgrund der im WRG 1959 bereits seit dem Jahr 1991 verankerten Verpflichtung zur Grundwassersanierung nicht nachvollziehbar. Durch die Umstellung im Jahr 2002 von Grundwassersanierungsgebieten auf Beobachtungsgebiete und voraussichtliche Maßnahmengebiete löste zudem erst eine Schwellenwertüberschreitung von mindestens 50 % der Messstellen die Pflicht zur Setzung von freiwilligen und verbindlichen Maßnahmen aus, während dies vor der Umstellung bereits bei einer Schwellenwertüberschreitung von mindestens 25 % der Messstellen der Fall gewesen wäre. Die Begründung des Landes Niederösterreich für die Nichterlassung der Verordnung – fehlende Kenntnis der konkret erforderlichen Maßnahmen – sah der RH als Bestätigung seiner Kritik an der unzureichenden Ursachenforschung. (TZ 22)

**Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im
Bereich Grundwasser im Weinviertel**

Das im WRG 1959 festgelegte Verfahren zur Abwicklung des „Programms zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers“ stellte aufgrund des stufenweisen, drei Jahre dauernden Formalwegs – Ankündigung der Maßnahme, dreijährige Stillhaltefrist zur Freibeweismöglichkeit des landwirtschaftlichen Betriebs, Verfügung der Maßnahme – und des erneuten Ankündigungserfordernisses für zusätzlich erforderliche Maßnahmen ein sehr verzögert wirkendes Instrument zur Grundwassersanierung dar. Eine konsequente Anwendung war mangels Entschädigungen jedoch mit hohen Ertragseinbußen der landwirtschaftlichen Betriebe verbunden. (TZ 22)

Zum Zwecke der Ursachenermittlung bestand auch die Möglichkeit, Problembereiche der Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ abzugrenzen und für dort angesiedelte Betriebe Aufzeichnungspflichten zu verordnen. Der Landeshauptmann von Niederösterreich hatte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine derartige Abgrenzung vorgenommen. (TZ 23)

Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung Marchfeld und wasserwirtschaftliche Regionalprogramme

Das Marchfeld war durch die Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung Marchfeld aus 1964 bereits seit 50 Jahren wasserrechtlich als ein für die Wasserversorgung bedeutsames Gebiet ausgewiesen. Die Rahmenverfügung und das sie ab Dezember 2012 unverändert ablösende wasserwirtschaftliche Regionalprogramm hatten jedoch mangels der Möglichkeit zur Vorschreibung von Maßnahmen keine Verbesserung in der Grundwassersanierung gebracht. Umso mehr Bedeutung kam daher dem Aktionsprogramm Nitrat und dem „Programm zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers“ bei der Vorschreibung verpflichtender Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwasserqualität zu. (TZ 24)

ÖPUL 2007

Das Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007 förderte zwei regionalspezifische, grundwasserrelevante Maßnahmen: den „Vorbeugenden Boden- und Gewässerschutz“ sowie die „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“. Für die beiden Maßnahmen im Marchfeld waren im überprüften Zeitraum zwar rd. 6,78 Mio. EUR investiert worden, jedoch unterblieb eine ausreichende Wirkung: Der „Vorbeugende Boden- und Gewässerschutz“ als die Maßnahme mit der größten Akzeptanz (82 % aller landwirtschaftlichen Flächen) und dem höchsten Mitteleinsatz (99,7 %) bewirkte keine Verbesserung, die „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ als die Maßnahme mit

Kurzfassung

der höchsten potenziellen Wirkung wurde kaum angenommen (rd. 0,06 % aller landwirtschaftlichen Flächen). (TZ 25)

Insgesamt war ÖPUL bezogen auf die belasteten Grundwasserkörper im Weinviertel nur sehr eingeschränkt für die Lösung der spezifischen regionalen Probleme geeignet, da diesem ein flächendeckender Ansatz zugrunde lag und die Prämienhöhe begrenzt war. Daher konnten insbesondere bei der Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ Ertragseinbußen infolge von Extensivierungsmaßnahmen nur eingeschränkt abgegolten werden. (TZ 25)

Das BMLFUW verfügte über keine detaillierten Informationen hinsichtlich des Umfangs und der Lage der an der Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ teilnahmeberechtigten Flächen. Zu beanstanden war die Konzeption der Maßnahme auch deshalb, weil der Entfall der Einheitlichen Betriebsprämie bei der Kalkulation der Prämie unberücksichtigt blieb. Angesichts der geringen Abgeltung (nach Abzug der Einheitlichen Betriebsprämie) war die geringe Teilnahme erwartbar. (TZ 25)

Es kamen ausschließlich Fördermittel für flächendeckende Maßnahmen im Rahmen des Agrarumweltprogramms ÖPUL zum Einsatz. Außerhalb des kofinanzierten Bereichs wurden jedoch keine Bundes- und Landesmittel für regionalspezifische Programme bzw. Maßnahmen zur Reduzierung des Nitratreintrags in belasteten Grundwasserkörpern eingesetzt. (TZ 25)

ÖPUL 2015

Ebenso wie ÖPUL 2007 enthielt auch der Entwurf für das neue Agrarumweltprogramm ÖPUL 2015 zwei regionalspezifische Maßnahmen zum Grundwasserschutz. Im Rahmen der Programmgestaltung hatte weder das Land Niederösterreich noch das BMLFUW die Möglichkeit zur stärkeren Regionalisierung und gebietsspezifischen Anpassung der beiden Maßnahmen genutzt. Die Reduzierung der im Marchfeld zulässigen Düngermenge war grundsätzlich positiv, auf die Schwierigkeiten der Kontrolle war aber hinzuweisen. (TZ 26)

Trotz gegenteiliger Expertenmeinung behielt das BMLFUW die Maßnahme „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ im Entwurf zu ÖPUL 2015 in ihren Grundzügen unverändert bei. Eine intensivere Abwägung darüber, ob das angestrebte Ziel der Verhinderung des Schadstoffeintrags in das Grundwasser über diese Flächen im Rahmen von ÖPUL bestmöglich erreicht

**Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im
Bereich Grundwasser im Weinviertel**

werden kann oder ob der Einsatz anderer Instrumente effizienter wäre, wäre zweckmäßig gewesen. Auch für ÖPUL 2015 konnte das BMLFUW für diese Maßnahme keine detaillierten Informationen zu Umfang und Lage der teilnahmeberechtigten Flächen vorlegen, dadurch fehlte eine Grundlage für die Planung und Ausgestaltung der Maßnahme. (TZ 26)

ÖPUL-Kontrollen

Die im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 durchgeführten insgesamt 210 ÖPUL-Kontrollen zu den Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ sowie „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ hatten in vier Fällen zu Sanktionen geführt; die Sanktionen bestanden in geringfügigen Prämienkürzungen (Kürzung um 169 EUR bei beantragten Prämien von 5,74 Mio. EUR). (TZ 27)

Beratung

Der vom Land Niederösterreich betriebene Nitratinformationsdienst (NID) führte in ausgewählten Gebieten Niederösterreichs (im Jahr 2013 waren es fünf) Bodenanalysen durch und gab darauf aufbauend Düngeempfehlungen für die Landwirte ab. Er war ein zweckmäßiges Instrument zur Bewusstseinsbildung über die Zusammenhänge zwischen der Bodenbewirtschaftung und den Auswirkungen auf das Grundwasser. (TZ 28)

Die Anteile des Marchfelds an den beprobten Referenzflächen waren mit rd. 27 % relativ gering, obwohl das Marchfeld das größte der fünf untersuchten Gebiete war. Für andere Gebiete im Weinviertel mit nitratbelastetem Grundwasser erstellte der Nitratinformationsdienst keine Düngeempfehlungen. Entgegen den Intentionen des NGP 2009 war der Nitratinformationsdienst auch nicht verstärkt im Zuströmbereich der Wasserversorgungsanlagen im Marchfeld tätig. (TZ 28)

Studien

Eine vom Land Niederösterreich im Jahr 2013 beauftragte Studie über die Wirksamkeit von landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen zur Reduktion der Nitratausträge in das Grundwasser des Marchfelds zeigte, dass bei Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben (Aktionsprogramm Nitrat) und bei Bewirtschaftung entsprechend ÖPUL der gute chemische Zustand des Grundwassers im Marchfeld nicht erreichbar ist. Die als besonders effektiv beurteilte Maßnahme der Extensivierung durch Stilllegung von Flächen in besonders ausstragsgefährdeten Bereichen war bisher nur mittels eines freiwilligen Instruments (ÖPUL) umgesetzt und dabei kaum angenommen

Kurzfassung

worden. Die Durchführung der Studie zum Zwecke der Ursachenforschung war positiv, da sie Erkenntnisse über die Wirksamkeit verschiedener möglicher landwirtschaftlicher Maßnahmen auf den Nitratreintrag in das Grundwasser erbrachte. (TZ 29)

**Auswirkungen der
Maßnahmen des
NGP 2009**

Im voraussichtlichen Maßnahmengbiet Marchfeld war trotz des Maßnahmenprogramms des NGP 2009 eine Verschlechterung der Grundwasserqualität betreffend den Parameter Nitrat eingetreten. Weder das Aktionsprogramm Nitrat noch die spezifischen ÖPUL-Maßnahmen konnten trotz zum Teil relativ hoher Teilnahmequote deutliche Verbesserungen bewirken. Die bisherigen Aktivitäten und Instrumente reichten daher nicht aus, um dort eine Verschlechterung des Gewässerzustands zu verhindern und eine Verbesserung im Sinne der Zielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen. (TZ 30)

**Nationaler Gewäs-
serbewirtschaftungsplan 2015
(NGP 2015)**

Nach Angaben des BMLFUW sollen auch in der zweiten Planungsperiode (NGP 2015) das Aktionsprogramm Nitrat sowie das „Programm für ländliche Entwicklung in Österreich 2014 – 2020“ wesentliche Eckpfeiler des Maßnahmenprogramms darstellen. (TZ 31)

Die Schwerpunkte des Landes Niederösterreich im Rahmen des NGP 2015 enthielten keine konkret wirksamen Maßnahmen. Bei Fortführung der landwirtschaftlichen Produktion ohne signifikante Einschränkung im Bereich des Marchfelds wird aufgrund der natürlichen Gegebenheiten (Boden, Klima, Grundwasserhaushalt etc.) keine ausreichende Verbesserung des Grundwasserzustands zu erwarten sein. (TZ 31)

Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft kann für belastete Grundwasserkörper nach 2027 ausnahmsweise die Verwirklichung eines weniger strengen Umweltziels vorsehen. Die Detaillierung dieser Ausnahmebestimmung im WRG war höchst unbestimmt formuliert und von Wertentscheidungen und Interessenabwägungen abhängig. Eine wesentliche Voraussetzung – die Einhaltung des Verschlechterungsverbots – lag beim Grundwasserkörper Marchfeld zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor; im Gegenteil, der Grundwasserzustand hatte sich sogar verschlechtert. Vor diesem Hintergrund war auf die Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens hinzuweisen. (TZ 32)

**Trinkwasser-
versorgung**

Das Problem der hohen Nitratbelastung im Grundwasser des Weinviertels war bereits seit mehr als 50 Jahren bekannt und sogar ausschlaggebend für die Gründung einer eigenen Gesellschaft (EVN Wasser GmbH) zur Fernversorgung mit einwandfreiem Trinkwasser, das die Anforderungen der damals erlaubten Höchstwerte erfüllte. Viele Gemeinden im Weinviertel nutzten die Fernversorgung, weil die im Gemeindegebiet vorhandenen Wasservorkommen sowohl hinsichtlich der Ergiebigkeit als auch der Qualität unzureichend waren. (TZ 34)

Die EVN Wasser konnte die Versorgung im überprüften Gebiet mit qualitativ einwandfreiem Trinkwasser, das den Vorgaben der Trinkwasserverordnung entsprach, in ausreichender Menge gewährleisten. Jedoch bereitete Nitrat im Grundwasser in einzelnen Gebieten Probleme, die durch Aufbereitung, Vermischung mit bzw. Ferntransport von geringer belastetem Wasser bewältigt werden mussten. Dies verursachte Aufwände für die Errichtung von Aufbereitungsanlagen und Transportleitungen sowie für den laufenden Betrieb der Anlagen und den Transport des Trinkwassers über große Entfernungen. Aufgrund der bestehenden Wasserlieferungsabkommen ergaben sich daraus keine unmittelbaren kostenmäßigen Auswirkungen für die Wasserbezieher. Die EVN Wasser konnte die aufgrund der Nitratbelastung im Weinviertel entstandenen zusätzlichen Kosten durch zusätzliche Einnahmen aus dem gestiegenen Wasserverbrauch decken. Die Errichtung der Anlagen und Leitungen diente vor allem auch der Erhöhung der Versorgungssicherheit und der Wasserenthärtung. (TZ 35)

Erhebungen bei lokalen Wasserversorgern zeigten eine weitgehend unbedenkliche Nitratbelastung der zur Wasserversorgung genutzten Brunnen. Aufbereitungsbedarf aufgrund einer Nitratbelastung des Grundwassers hatte lediglich der Wasserverband GV Wolkersdorf – Pillichsdorf. Die Kosten für die Aufbereitung des nitratbelasteten Grundwassers hatten letztlich die Wasserbezieher zu tragen. Da die Nitratbelastungen eine Folge landwirtschaftlicher Bewirtschaftung waren, widersprach dies dem Prinzip der Verursachergerechtigkeit. (TZ 36)

Kenndaten zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

Rechtsgrundlagen	<p>Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie; WRRL)</p> <p>Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959), BGBl. Nr. 215/1959</p> <p>Novelle zum WRG 1959 zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, BGBl. I Nr. 82/2003</p> <p>Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan-Verordnung 2009, BGBl. II Nr. 103/2010</p> <p>Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über den guten chemischen Zustand des Grundwassers (Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser – QZV Chemie GW), BGBl. II Nr. 98/2010</p> <p>Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Überwachung des Zustandes von Gewässern (Gewässerzustandsüberwachungsverordnung – GZÜV), BGBl. II Nr. 479/2006</p> <p>Aktionsprogramm Nitrat 2008 und 2012</p>
-------------------------	---

Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern im Weinviertel mit erhöhter Nitratbelastung

Bezeichnung	Fläche (km ²)	Ausweisung im NGP 2009 ¹	Anzahl Messstellen mit Nitrat > 45 mg/l als Teilmenge der gesamten Messstellen	
			gem. NGP 2009	gem. Ist-Bestandsanalyse 2013
Marchfeld (DUJ) ²	942	voraussichtliches Maßnahmengebiet	41 von 73	47 von 72
Weinviertel (DUJ)	1.347	Beobachtungsgebiet	6 von 17	6 von 16
Weinviertel (MAR) ³	2.008	Beobachtungsgebiet	12 von 32	14 von 32

grundwasserspezifische ÖPUL-Förderungen im Weinviertel

	2009	2010	2011	2012	2013	gesamt ⁴
	in EUR					
vorbeugender Boden- und Gewässerschutz	1.358.294	1.363.570	1.365.833	1.336.861	1.325.067	6.749.626
Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen	4.288	4.179	5.351	4.953	4.850	23.621
Summe	1.362.582	1.367.749	1.371.184	1.341.814	1.329.917	6.773.247

¹ Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2009

² Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“

³ Planungsraum „March“

⁴ Zahlen vom RH auf EUR gerundet, Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: NGP 2009 (BMLFUW); Agrarmarkt Austria

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von April bis Mai 2014 die Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)² im Bereich Grundwasser am Beispiel der Wasserversorgung im Weinviertel auf Ebene des Bundes sowie im Land Niederösterreich. Ziel der Überprüfung war zu beurteilen,
- wie die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie für das Grundwasser auf nationaler Ebene umgesetzt wurden,
 - ob die auf Basis des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2009 getroffenen Maßnahmen geeignet sind, die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie betreffend den Zustand des Grundwassers – insbesondere in Bezug auf die nitratbelasteten Gebiete im Weinviertel – zu erreichen,
 - wie sich die Grundwassersituation im Weinviertel seither entwickelt hat und
 - wie sich die vorhandenen Beeinträchtigungen des Grundwassers auf die Trinkwasserversorgung im Weinviertel ausgewirkt haben.

Der RH wählte das Gebiet des Weinviertels aufgrund der langjährigen Ergebnisse der Gewässerzustandsüberwachung aus, welche für die Grundwasserkörper im Weinviertel, insbesondere im Marchfeld, zahlreiche wiederholte Überschreitungen des Schwellenwerts für den Parameter Nitrat zeigten. Dadurch erreichten sie den in der Wasserrahmenrichtlinie festgeschriebenen guten chemischen Zustand des Grundwassers zum Teil nicht.

Im Jahr 2010 hatte der RH bereits die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol überprüft (siehe Reihe Bund 2012/2).

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2009 bis 2013; soweit erforderlich nahm der RH auch auf frühere Entwicklungen Bezug.

Zu dem im Jänner 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Land Niederösterreich und das BMLFUW im April 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im August 2014.

² Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

Rechtliche Grundlagen

Europäisches Recht

- 2 Die Wasserrahmenrichtlinie vom 23. Oktober 2000 regelte den rechtlichen Rahmen zur Vereinheitlichung der Wasserpolitik innerhalb der EU und enthielt die grundlegenden Prinzipien und Strukturen für den Schutz und die nachhaltige Nutzung von Wasser in den Mitgliedstaaten. Grundprinzip der Wasserrahmenrichtlinie war es, keine weiteren Verschlechterungen des Ist-Zustands der Gewässer zuzulassen (Verschlechterungsverbot) und alle Gewässer, die noch keinen guten Zustand auswiesen, grundsätzlich bis 2015 bzw. mit Ausnahmen spätestens bis 2027 schrittweise zu verbessern (Verbesserungsgebot).

Für das Grundwasser war ein guter mengenmäßiger und chemischer Zustand zu erreichen bzw. zu erhalten. Ergänzend zur Wasserrahmenrichtlinie³ legte die Grundwasserrichtlinie⁴ Kriterien für die Beurteilung des guten chemischen Zustands des Grundwassers sowie für die Ermittlung und Umkehrung signifikanter und anhaltender steigender Trends fest. Damit sollte nicht nur der Eintrag von Schadstoffen in das Grundwasser verhindert oder begrenzt, sondern auch einer Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper vorgebeugt werden.

Umsetzung in nationales Recht

- 3.1 (1) Die Wasserrahmenrichtlinie wurde 2003⁵ durch eine Novelle zum Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959) in das nationale Recht übernommen. Im Wesentlichen gab diese Novelle einen zeitlich und inhaltlich determinierten Planungszyklus für die Erstellung, Evaluierung und Weiterentwicklung wasserwirtschaftlicher Planungen (Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan) zur Erreichung von Umweltqualitätszielen auch für das Grundwasser vor. Die diesbezügliche Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und dem Landeshauptmann ergab sich aufgrund der mittelbaren Bundesverwaltung.

(2) Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hatte mit Verordnung die zu erreichenden Zielzustände⁶ sowie die im Hinblick auf das Verschlechterungsverbot maßgeblichen Zustände mittels charakteristischer Eigenschaften sowie mit

³ Der Anhang V der Wasserrahmenrichtlinie definierte Parameter für die Bestimmung des chemischen und mengenmäßigen Zustands des Grundwassers und legte die Grundsätze der Überwachung fest.

⁴ Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung

⁵ BGBl. I Nr. 82/2003

⁶ Beim Grundwasser gab es nur die Unterscheidung zwischen einem guten chemischen Zustand und einem nicht guten chemischen Zustand bzw. einem guten mengenmäßigen und einem nicht guten mengenmäßigen Zustand.

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im
Bereich Grundwasser im Weinviertel

Grenz- oder Richtwerten näher zu bezeichnen. Dies erfolgte einerseits mit der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser⁷. Andererseits war der mengenmäßige Grundwasserzustand gemäß Gewässerzustandsüberwachungsverordnung (GZÜV)⁸ durch die Beobachtung der Grundwasserstände und durch Bilanzierung zu ermitteln⁹.

(3) Dem Landeshauptmann oblagen im Bereich Grundwasser u.a. die fachliche Planung, die Koordinierung aller Planungsfragen im Land und die Überwachung der wasserwirtschaftlichen Entwicklung in seiner Funktion als wasserwirtschaftliches Planungsorgan¹⁰ sowie im Wege einer Verordnungskompetenz auch die Umsetzung der bundesgesetzlichen Vorgaben. Die wasserwirtschaftliche Planung umfasste auch, eine schrittweise Reduzierung der Verschmutzung des Grundwassers sicherzustellen und seine weitere Verschmutzung zu verhindern.

- 3.2 Der RH wies darauf hin, dass der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft – aufgrund des in mittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehenden WRG 1959 – eine Richtlinien- und Weisungskompetenz gegenüber dem Landeshauptmann und den ihm unterstellten Behörden hatte; dies insbesondere in den Bereichen der wasserwirtschaftlichen Planung und der Vollziehung der bundesgesetzlichen Vorgaben bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und der Grundwasserrichtlinie (siehe auch TZ 14 und 33).

Grundwassersituation

Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP)

- 4 Entsprechend den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie hatte jeder EU-Mitgliedstaat der Europäischen Kommission eine Beschreibung und Gliederung der Gewässer, eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf die Gewässer sowie eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen vorzulegen. Dazu führte das BMLFUW gemeinsam mit den Ländern im Jahr 2004 eine Ist-Bestandsanalyse durch und veröffentlichte diese im Jahr 2005. Aufbauend auf diesen

⁷ Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über den guten chemischen Zustand des Grundwassers, BGBl. II Nr. 461/2010; Ziel war die Bezeichnung des guten chemischen Zustands insbesondere durch Festlegung von Schwellenwerten für Schadstoffe, von Kriterien für die Ermittlung und Beurteilung der Messergebnisse und für die Ermittlung signifikanter und anhaltend steigender Trends einschließlich der Trendumkehr, von Maßnahmen zur Verhinderung oder Begrenzung des Eintrags von Schadstoffen in das Grundwasser, von Untersuchungs- und Überwachungspflichten und von Mindestanforderungen an Bewilligungsbescheide.

⁸ BGBl. II Nr. 479/2006 i.d.g.F.

⁹ Ein guter mengenmäßiger Zustand liegt vor, wenn sich die langfristige mittlere jährliche Grundwasserentnahme mit der Grundwasserneubildung im Gleichgewicht befindet.

¹⁰ § 55 WRG 1959

Grundwassersituation

Ergebnissen und auf den Messungen in den Jahren 2006 bis 2008 wurde schließlich 2010 der Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP 2009) veröffentlicht (siehe TZ 11).

Einteilung des Grundwassers

- 5.1 Nutzbares Grundwasser besteht nur dort, wo es Grundwasserleiter gibt. Dies sind unter der Erdoberfläche liegende Boden- oder Gesteinskörper oder andere geologische Formationen (Schotterkörper, Karstgesteine etc.) mit hinreichender Porosität und Durchlässigkeit, so dass entweder ein nennenswerter Grundwasserstrom oder eine Entnahme erheblicher Grundwassermengen möglich ist.

Für Planungsprozesse (Bewertung der Auswirkungen von Gewässerbelastungen, Monitoring, Maßnahmenplanung etc.) war es erforderlich, die vorhandenen Grundwasserleiter zu erfassen und in Wasserkörper zu unterteilen. Die Abgrenzung der Grundwasserkörper¹¹ erfolgte nach den von der Europäischen Kommission vorgegebenen Grundsätzen¹² durch das BMLFUW in Zusammenarbeit mit den Ländern. Der im Jahr 2001 dafür eingerichtete Arbeitskreis teilte das Bundesgebiet in

- 64 Einzelgrundwasserkörper und
- 63 Gruppen von Grundwasserkörpern auf.¹³

Als Einzelgrundwasserkörper klassifizierte er hydrologisch zusammenhängende, dreidimensional abgrenzbare Grundwasservolumen. Diese verfügten in der Regel über eine Ausdehnung von mindestens 50 km² und waren aufgrund ihrer Mächtigkeit von hoher wasserwirtschaftlicher Bedeutung. Kleinere Wasservorkommen wurden zu Gruppen von Grundwasserkörpern zusammengefasst.¹⁴ Diese Einteilung wurde der Ist-Bestandsanalyse 2004 zugrunde gelegt.

¹¹ Gemäß § 30c Abs. 3 WRG 1959 i.d.g.F. ist ein Grundwasserkörper ein abgegrenztes Grundwasservolumen innerhalb eines oder mehrerer Grundwasserleiter. Grundwasserleiter sind unter der Erdoberfläche liegende Boden- oder Gesteinskörper oder andere geologische Formationen mit hinreichender Porosität und Permeabilität, so dass entweder ein nennenswerter Grundwasserstrom oder die Entnahme erheblicher Grundwassermengen möglich ist.

¹² CIS-Guidance Document No. 2 (Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive) „Identification of water bodies“

¹³ Zusätzlich zu den oberflächennahen Grundwasserkörpern erfolgte die Ausweisung von neuen Tiefengrundwasserkörpern, die für die Überprüfung des RH nicht relevant waren.

¹⁴ Die Abgrenzung erfolgte sowohl nach den hydrogeologisch relevanten tektonischen Großeinheiten als auch nach den Grenzen der Planungsräume.

**Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im
Bereich Grundwasser im Weinviertel**

Der Begriff „Grundwasserkörper“ wurde im österreichischen Wasserrecht mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie neu eingeführt. Er ersetzte die zuvor für die Einteilung der Grundwasservorkommen als Bezugseinheit verwendeten Grundwassergebiete. Die Einteilung des Grundwassers nach Grundwasserkörpern unterschied sich wesentlich von der Einteilung nach Grundwassergebieten. Während die Einteilung in Grundwassergebiete auf die Überwachung wichtiger (zusammenhängender) Grundwassergebiete ausgerichtet war und nicht die gesamte Fläche des Bundesgebiets abdeckte, erfolgte in Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie eine flächendeckende Aufteilung des Bundesgebiets in Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern.¹⁵

5.2 Der RH hielt fest, dass die vom BMLFUW in Zusammenarbeit mit den Ländern vorgenommene Abgrenzung der Grundwasserkörper entsprechend den von der Europäischen Kommission vorgegebenen Grundsätzen erfolgt war. Er wies aber gleichzeitig darauf hin, dass in Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – insbesondere bei der Zusammenfassung von Grundwasserkörpern zu Gruppen – auch andere Einteilungen möglich gewesen wären, um damit eine Nivellierung von Belastungen bei unterschiedlich stark verunreinigten Grundwasserkörpern zu vermeiden. Seiner Ansicht nach erschwerte die gewählte Einteilung in Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern zum Teil die Fokussierung auf wesentliche Problembereiche (siehe TZ 10).

5.3 *Das Land Niederösterreich ergänzte in seiner Stellungnahme, dass es bei der Abgrenzung der Grundwasserkörper nach einem bundesweit einheitlichen Leitfaden in Abstimmung mit dem BMLFUW vorgegangen sei. Diese Vorgehensweise sei konform zu den von der Europäischen Kommission vorgegebenen Grundsätzen erfolgt.*

Überwachung und
Bewertung des
Grundwasserzustands

6.1 (1) Grundwasser ist, entsprechend dem im WRG 1959 formulierten Umweltziel¹⁶, derart zu schützen, zu verbessern und zu sanieren, dass bis spätestens 22. Dezember 2015¹⁷ der gute Zustand erreicht wird. Dieser ist dann erreicht, wenn sich der Grundwasserkörper zumindest in einem guten mengenmäßigen und chemischen Zustand befindet. Die Bewertung des Grundwassers erfolgte auf der Ebene der Ein-

¹⁵ Der RH verwendet die Begriffe „Einzelgrundwasserkörper“ und „Gruppen von Grundwasserkörpern“ insbesondere im Zusammenhang mit der Einteilung der Grundwasserkörper sowie mit der Überwachung und Bewertung des Grundwasserzustands. In jenen Fällen, in denen der Untergliederung keine Relevanz zukommt, gelangt der Begriff „Grundwasserkörper“ als Oberbegriff zur Anwendung.

¹⁶ § 30c Abs. 1 WRG 1959

¹⁷ Unter bestimmten Voraussetzungen (§ 30e WRG 1959 i.d.g.F.) war eine stufenweise Umsetzung der festgelegten Umweltziele bis zum 22. Dezember 2021 bzw. bis zum 22. Dezember 2027 zulässig (siehe TZ 11).

Grundwassersituation

zelgrundwasserkörper bzw. in der Gruppe von Grundwasserkörpern anhand der jeweils vorhandenen Messstellen des Kontrollnetzes.

Das zur Überwachung der Grundwasserqualität (chemischer Zustand) aufgebaute Kontrollnetz umfasste mehr als 2.000 ausgewählte Qualitäts-Messstellen (Brunnen, Sonden, Quellen) in ganz Österreich, aus denen in regelmäßigen Intervallen Wasserproben entnommen und auf eine Vielzahl an Inhaltsstoffen (z.B. Nitrat, Eisen, Chlorid, Phosphat, Sulfat, Pflanzenschutzmittel) untersucht wurden. Dem erhöhten Belastungs- und Gefährdungspotenzial Rechnung tragend, wiesen die in den landwirtschaftlich intensiv genutzten Regionen Österreichs liegenden Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern eine vergleichsweise hohe Messstellendichte auf.

Die Überwachung des mengenmäßigen Grundwasserzustands, d.h. die Messung der Grundwasserstände, erfolgte über ein eigenes für diesen Zweck eingerichtetes Messnetz mit mehr als 3.000 Messstellen.

(2) Maßgebend für die Beurteilung des chemischen Zustands eines Einzelgrundwasserkörpers bzw. einer Gruppe von Grundwasserkörpern war das Kriterium der Gefährdung der Grundwasserbeschaffenheit an einer Messstelle. Die Beschaffenheit des Grundwassers an einer Messstelle galt als gefährdet, wenn der für einen Schadstoff ermittelte Messwert¹⁸ den zugehörigen, in der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser¹⁹ festgelegten Schwellenwert für einen Schadstoff²⁰ überschritt. Ein Grundwasserkörper befand sich definitionsgemäß in einem guten chemischen Zustand, wenn eine solche Gefährdung an weniger als 50 % der Messstellen eines Grundwasserkörpers gegeben war.

(3) Wenn die Beschaffenheit des Grundwassers an gleichzeitig 50 % oder mehr aller beobachteten Messstellen eines Grundwasserkörpers als gefährdet einzustufen war, hatte der Landeshauptmann für den Grundwasserkörper hinsichtlich eines Schadstoffs ein sogenanntes vorausichtiges Maßnahmengebiet zu bezeichnen. Ein solches war auch bei Vorliegen eines signifikanten und anhaltend steigenden Trends der Messergebnisse auszuweisen. Bei einer Gefährdung an gleichzeitig 30 % oder mehr aller beobachteten Messstellen eines Grundwasserkörpers hatte der Landeshauptmann für den Grundwasserkörper hinsichtlich eines Schadstoffs ein sogenanntes Beobachtungsgebiet zu bezeichnen (siehe TZ 20).

¹⁸ arithmetisches Mittel der Jahresmittelwerte aus allen für den Beurteilungszeitraum vorliegenden – zumindest drei Beobachtungen umfassenden – Messergebnissen

¹⁹ BGBl. II Nr. 98/2010 i.d.g.F.

²⁰ z.B. Nitrat, Orthophosphat, Atrazin und andere Pestizide

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im
Bereich Grundwasser im Weinviertel

(4) Gemäß Anhang V der Wasserrahmenrichtlinie war für die Auswahl der Überwachungsstellen auch die Repräsentativität der an dieser Stelle gewonnenen Überwachungsdaten für die Qualität des jeweiligen Grundwasserkörpers maßgebend.

Die Überwachung der Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“²¹ erfolgte über 17 GZÜV-Messstellen²². Die einzige am südöstlichen Rand dieses Gebiets gelegene GZÜV-Messstelle befand sich in Wolkersdorf im Brunnen 1 des Wasserverbands Gemeindeverband (GV) Wolkersdorf – Pillichsdorf. Die zur Überwachung des chemischen Zustands herangezogenen, aus dem Brunnen 1 entnommenen Wasserproben zeigten eine geringe Nitratbelastung. Laut den Erhebungen des RH beim Wasserverband GV Wolkersdorf – Pillichsdorf (siehe TZ 36) zeigte ein anderer Brunnen des Verbands, der in hohem Ausmaß zur Trinkwasserversorgung genutzt wurde, eine über dem Grenzwert der Trinkwasserverordnung²³ liegende Nitratbelastung. Diese Nitratbelastung floss in die Überwachung und Beurteilung des chemischen Zustands der Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ nicht ein.

6.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Ausweisung des guten chemischen Zustands für einen Einzelgrundwasserkörper oder eine Gruppe von Grundwasserkörpern nur eingeschränkt Rückschlüsse auf die Qualität des vorhandenen Grundwassers zuließ. Auch bei Vorliegen eines guten chemischen Zustands konnten große Gebiete vorhanden sein, in denen das entnommene Grundwasser aufgrund von Verunreinigungen nicht direkt als Trinkwasser nutzbar war. Definitionsgemäß waren nämlich Einzelgrundwasserkörper oder Gruppen von Grundwasserkörpern bereits dann mit einem guten Zustand zu bewerten, wenn bei weniger als 50 % der beobachteten Messstellen eine Gefährdung der Grundwasserbeschaffenheit (Schwellenwertüberschreitung) vorlag. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen zum Grundwassergebiet Zayatal (siehe TZ 10).

(2) Die GZÜV-Messstelle in Wolkersdorf erfüllte nach Ansicht des RH nicht das für die Auswahl von Überwachungsstellen maßgebende Kriterium der Repräsentativität. Er empfahl deshalb dem Land Niederösterreich eine regelmäßige Überprüfung der Messstellen im Hinblick auf ihre Repräsentativität für das jeweilige Einzugsgebiet.

²¹ Die in Klammer stehende Abkürzung DUJ bezeichnet die Flussgebietseinheit und auch den Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“.

²² GZÜV = Gewässerzustandsüberwachungsverordnung

²³ BGBl. II Nr. 304/2001 i.d.g.F.

Grundwassersituation

6.3 (1) Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Qualitätsüberwachung des Grundwassers gemäß Gewässerzustandsüberwachungsverordnung (GZÜV) darauf ausgerichtet sei, die Grundwasserqualität auf einer regionalen, nicht jedoch einer lokalen Ebene zu bewerten. Das Grundwassermonitoring gemäß GZÜV könne daher nicht dafür herangezogen werden, um lokale Belastungen zu erkennen und darauf aufbauend Sanierungsschritte in die Wege zu leiten.

(2) Bei der Auswahl der GZÜV-Messstellen sei nach Angabe des Landes Niederösterreich darauf geachtet worden, einen repräsentativen Querschnitt über einen gesamten regionalen Grundwasserkörper zu legen. Das Nicht-Vorhandensein von Belastungen könne nicht als Argument verwendet werden, um eine Messstelle als nicht repräsentativ einzustufen. Die Messergebnisse der Gewässerzustandsüberwachung würden regelmäßig auf Plausibilität überprüft. Bei auffälligen Messwerten sei schon bisher eine auch örtliche Überprüfung durch die Gewässeraufsicht erfolgt, wobei auch geprüft werde, ob die Messstelle für die regionale Grundwasserqualität repräsentativ sei oder durch lokale Gegebenheiten beeinflusst werde.

6.4 Die Messergebnisse bloß einer Messstelle können nach Auffassung des RH nicht als repräsentativ für ein rd. 200 km² großes Gebiet eingestuft werden, wenn an einer 2 km entfernten Messstelle stark abweichende Ergebnisse registriert werden. In einem solchen Fall müssten nach Ansicht des RH beide Messstellen zur Beurteilung des Grundwasserzustands herangezogen werden. Der RH verblieb daher bei seiner Ansicht, dass die GZÜV-Messstelle in Wolkersdorf das für die Auswahl von Überwachungsstellen maßgebende Kriterium der Repräsentativität nicht erfüllte.

Grundwasserzustand
in Österreich laut
NGP 2009

7.1 (1) Laut NGP 2009, der auf Untersuchungsergebnissen aus dem Beobachtungszeitraum 2006 bis 2008 basierte, wiesen 124 der insgesamt 127 Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern einen guten Zustand auf; drei verfehlten das angestrebte Umweltziel. Die Überwachung und Bewertung der Grundwasserquantität ergab für alle Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern einen guten mengenmäßigen Zustand. Hingegen wiesen drei Einzelgrundwasserkörper hinsichtlich des Parameters Nitrat einen nicht guten chemischen Zustand auf, weil bei zumindest 50 % der Messstellen der Schwellenwert für Nitrat (45 mg/l) überschritten wurde. Das größte dieser drei Gebiete war der Einzelgrundwasserkörper Marchfeld mit einer Fläche von 942 km², in dem bei 41 von 73 Messstellen (rd. 56 %) der Schwellenwert für Nitrat überschritten worden war.

Tabelle 1: Einzelgrundwasserkörper, die gemäß NGP 2009 keinen guten chemischen Zustand aufwiesen

Bezeichnung des Grundwasserkörpers	Fläche (km ²)	Anzahl der Messstellen mit Nitrat > 45 mg/l als Teilmenge der gesamten beprobten Messstellen
Marchfeld (DUJ)	942	41 von 73
Parndorfer Platte (LRR)	254	3 von 6
Südliches Wiener Becken–Ostrand (DUJ)	209	9 von 13

DUJ: Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“

LRR: Planungsraum „Leitha, Raab, Rabnitz“

Quelle: BMLFUW (NGP 2009)

(2) Überschreitungen von Schwellenwerten gab es auch in anderen Einzelgrundwasserkörpern und Gruppen von Grundwasserkörpern. Diese waren aber nicht so häufig, dass die betroffenen Einzelgrundwasserkörper oder Gruppen von Grundwasserkörpern nach den geltenden Kriterien als in einem nicht guten chemischen Zustand einzustufen gewesen wären. Insgesamt ergaben die Messungen bei 454 der rd. 2.000 untersuchten Messstellen (sohin bei rd. 23 %) eine Gefährdung des Grundwassers, d.h. eine Überschreitung des Schwellenwerts für zumindest einen Schadstoff.

(3) 14 Einzelgrundwasserkörper und Grundwasserkörpergruppen wies der NGP 2009 als Beobachtungsgebiete²⁴ aus, elf davon aufgrund von Überschreitungen des Schwellenwerts für Nitrat. Die beiden mit insgesamt rd. 3.355 km² größten Gebiete („Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)²⁵“) lagen ebenfalls im Weinviertel (siehe TZ 9).

²⁴ Weinviertel (MAR), Weinviertel (DUJ), Eferdinger Becken (DUJ), Traun–Enns–Platte (DUJ), Südliches Wiener Becken–Ostrand (LLR), Wulkatal (LLR), Seewinkel (LRR), Stooberbachtal (LLR), Stremtal (LRR), Ikvatal (LLR), Hügelland Rabnitz (LRR), Leibnitzer Feld (MUR), Unteres Murtal (MUR), Hügelland zwischen Mur und Raab (MUR)

²⁵ Die in Klammer stehende Abkürzung MAR bezeichnet die Flussgebietseinheit und auch den Planungsraum „March“.

Grundwassersituation

(4) Alle als Beobachtungs- und voraussichtliche Maßnahmengebiere ausgewiesenen Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern befanden sich laut NGP 2009 in Regionen mit intensiver landwirtschaftlicher Bewirtschaftung.²⁶

- 7.2 Der RH hob hervor, dass bei 454 der rd. 2.000 untersuchten Messstellen (rd. 23 %) eine Gefährdung des guten chemischen Zustands des Grundwassers vorlag. Dieser Umstand relativierte seiner Ansicht nach das im NGP 2009 genannte gute Ergebnis, wonach alle 63 der in Österreich ausgewiesenen Gruppen von Grundwasserkörpern und 61 der 64 ausgewiesenen Einzelgrundwasserkörper das angestrebte Umweltziel des guten chemischen Zustands erfüllten und nur drei das Umweltziel verfehlten.

Nach Ansicht des RH bestand trotz der bereits weitgehenden Zielerreichung Handlungsbedarf im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden bzw. tatsächlich angewendeten Instrumente. Er stellte dies in der Folge am Beispiel der Nitratbelastung des Grundwassers im Weinviertel dar.

- 7.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei das Messstellennetz der GZÜV derart aufgebaut worden, dass in belasteten Grundwassergebieten eine deutliche Verdichtung des Messstellennetzes erfolge, während in den unbelasteten Gebieten mit deutlich weniger Messstellen das Auslangen gefunden werden könne. Der prozentuelle Anteil der gefährdeten Messstellen an der Gesamtsumme aller Messstellen ließe daher keinen Rückschluss auf die landesweite Grundwasserqualität zu. Wesentlich aussagekräftiger sei eine flächenbezogene Auswertung. Demnach entspreche das Grundwasser in 94 % der niederösterreichischen Landesfläche den EU-Vorgaben.*

- 7.4 Der RH entgegnete, dass er genau diese Diskrepanz aufzeigte. Wie das Land Niederösterreich ausführte, war auf 94 % der Fläche definitionsgemäß ein guter Zustand gegeben. Ungeachtet dessen gab es innerhalb dieser Fläche zahlreiche kleinere Gebiete – wie z.B. das Gebiet Zaya-tal (siehe dazu TZ 10) –, in denen das Grundwasser aufgrund von zu hohen Schadstoffbelastungen nur nach Aufbereitung zur Trinkwassernutzung geeignet war. Die hohe Anzahl an gefährdeten Messstellen

²⁶ Bei den Ursachen von Grundwasserverunreinigungen kann grundsätzlich zwischen punktuellen und diffusen Schadstoffquellen unterschieden werden. Während bei den punktuellen Quellen vor allem Altlasten eine Gefährdung des Grundwassers bilden, stellen bei den diffusen Quellen insbesondere Einträge von Stickstoff und Pflanzenschutzmitteln aus landwirtschaftlicher Bewirtschaftung signifikante Belastungen der Grundwasserqualität dar. Ob im Grundwasser Überschreitungen der zulässigen Schadstoffkonzentration auftreten, ist allerdings nicht nur von den Emissionen, sondern auch von anderen Faktoren, wie der Bodenbeschaffenheit, der Höhe des Jahresniederschlags oder der Dauer der Grundwassererneuerung abhängig.

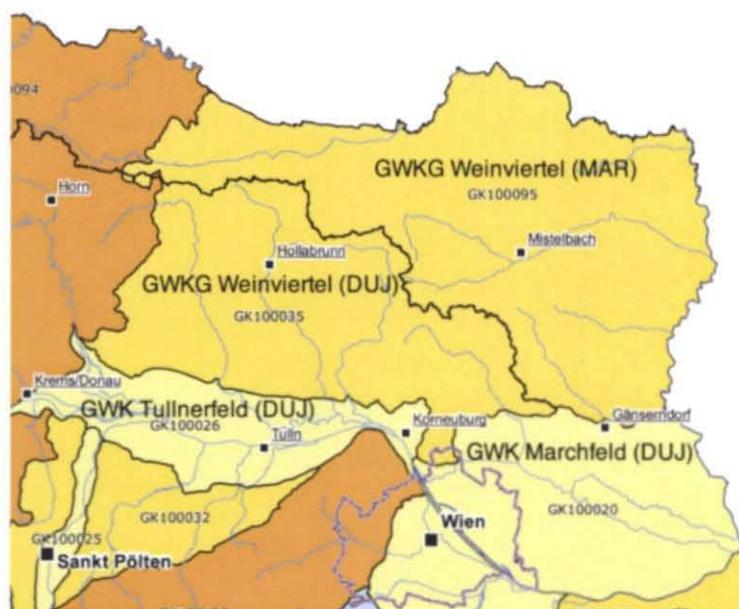
Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im
Bereich Grundwasser im Weinviertel

ließ nach Ansicht des RH den Rückschluss zu, dass in vielen Bereichen des Grundwassers Belastungen vorlagen, die durch die Zusammenfassung zu Grundwasserkörpern bzw. Gruppen von Grundwasserkörpern nicht mehr deutlich wurden. Trotz der bereits weitgehenden Zielerreichung gemäß NGP 2009 betonte er daher erneut den Handlungsbedarf in diesen Bereichen.

Grundwasserzustand
im Weinviertel

- 8 Das Grundwasser im Weinviertel war in den Einzelgrundwasserkörper „Marchfeld (DUJ)“, den nördlich der Donau gelegenen Teil des Einzelgrundwasserkörpers „Tullnerfeld (DUJ)“ sowie zwei Gruppen von Grundwasserkörpern („Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“) gegliedert.

Abbildung 1: Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern im Weinviertel



Quelle: Umweltbundesamt, BMLFUW

Der im nördlichen Teil des Wiener Beckens gelegene Grundwasserkörper „Marchfeld (DUJ)“ stellte aufgrund seiner Ausdehnung von 942 km² und einem Wasservolumen von mehr als einer Milliarde Kubikmeter als zweitgrößter²⁷ Grundwasserkörper in Österreich eine wichtige Wasserreserve dar.²⁸ Dieses Vorkommen bildete die Basis für die Wasser-

²⁷ bezogen auf die oberflächennahen Grundwasserkörper

²⁸ einer Menge, die dem Jahresverbrauch von 5 Mio. Haushalten entspricht

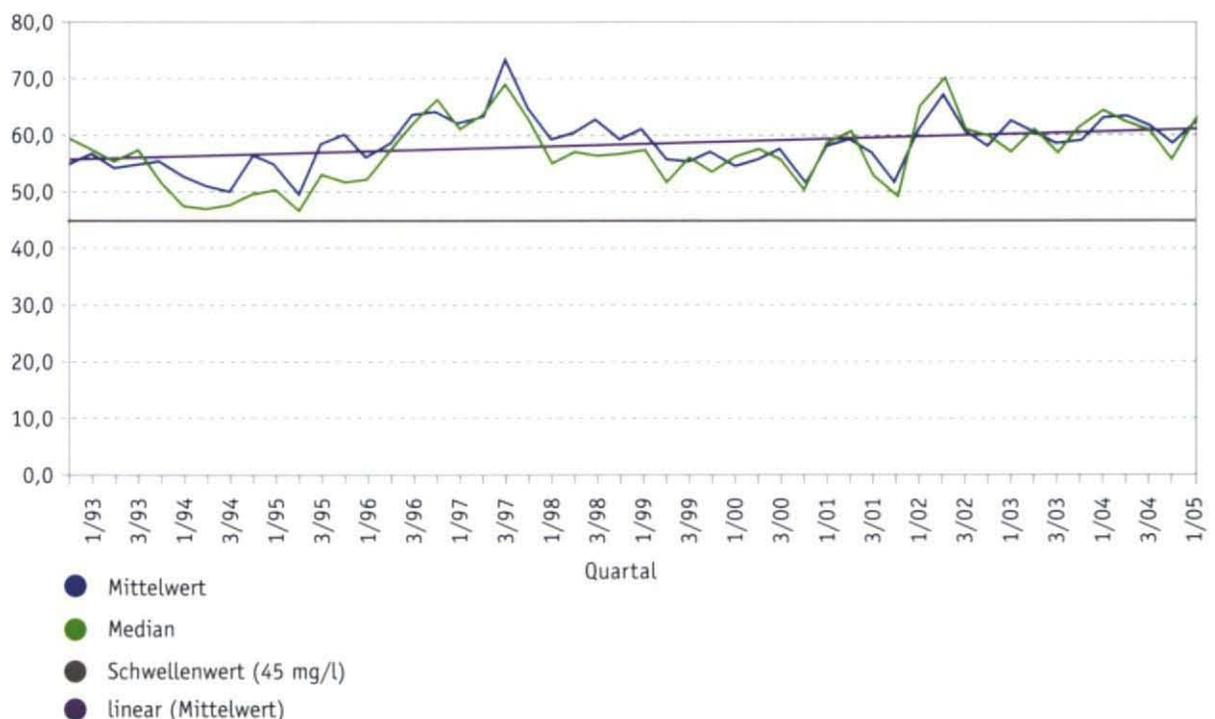
Grundwassersituation

versorgung von Gemeinden, Gewerbe und Industrie und hatte besonders für die Feldberegnung in der Landwirtschaft große Bedeutung.

Der mit 587 km² Ausdehnung ebenfalls sehr große und wichtige Grundwasserkörper „Tullnerfeld (DUJ)“ erstreckte sich beidseitig der Donau; zum Weinviertel zählte nur der nördlich der Donau gelegene Anteil. Die anderen im Weinviertel vorhandenen Grundwasservorkommen wurden zu zwei Gruppen von Grundwasserkörpern zusammengefasst: Die im Südwesten der Region gelegenen wurden dem Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein (DUJ)“, jene im Nordosten gelegenen dem Planungsraum „March (MAR)“ zugeordnet.

- 9.1 (1)** Zur Belastung des Grundwassers im Weinviertel mit Nitrat lagen zumindest seit 1992 durchgehende Zeitreihen von Messergebnissen vor, die die Entwicklung dokumentierten. So waren z.B. im Wassergütejahresbericht 2006 für das Marchfeld in Niederösterreich für den Zeitraum 3. Quartal 1992 bis 4. Quartal 2004 Nitratbelastungen zwischen 50 mg/l und 70 mg/l, also über dem Schwellenwert von 45 mg/l, ausgewiesen.

Abbildung 2: Entwicklung der Nitratwerte im Marchfeld zwischen 1992 und 2004 in mg/l



Quellen: Erhebung der Wassergüte in Österreich – Jahresbericht 2006; Umweltbundesamt, BMLFUW

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im
Bereich Grundwasser im Weinviertel

Eine bereits 1994 durchgeführte Auswertung²⁹ zur Situation im Grundwassergebiet Marchfeld ergab an 29 der 45 Messstellen (und somit an 64 %) eine Überschreitung des Schwellenwerts von 45 mg/l.

(2) Im NGP 2009 (Beobachtungszeitraum 2006 bis 2008) waren aufgrund von Überschreitungen des Schwellenwerts für den Parameter Nitrat der Einzelgrundwasserkörper „Marchfeld (DUJ)“ als voraussichtliches Maßnahmengebiet, die beiden Gruppen von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ als Beobachtungsgebiete ausgewiesen. Diese drei insgesamt 4.297 km² großen Gebiete hatten einen Anteil von rd. 50 % an der Summe der Flächen aller österreichweit ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebiete. Während der Anteil an Messstellen, bei denen Überschreitungen des Schwellenwerts von 45 mg Nitrat/l registriert wurden, österreichweit bei 12 %³⁰ lag, betrug er im Weinviertel 41 %:

Tabelle 2: Nitratbelastung der Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern im Weinviertel gemäß NGP 2009

Bezeichnung des Grundwasserkörpers		Fläche (km ²)	beprobte Messstellen	Messstellen mit Nitrat > 45 mg/l	Anteil (in %)	Ausweisung
Marchfeld (DUJ)	Einzel-GWK	942	73	41	56	voraussichtl. Maßnahmengebiet
Tullnerfeld (DUJ) ¹	Einzel-GWK	345	30	4	13	-
Weinviertel (DUJ)	Gruppe von GWK	1.347	17	6	35	Beobachtungsgebiet
Weinviertel (MAR)	Gruppe von GWK	2.008	32	12	38	Beobachtungsgebiet
gesamtes Weinviertel		4.642	152	63	41	

¹ nur Anteil nördlich der Donau

DUJ: Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“

MAR: Planungsraum „March“

GWK: Grundwasserkörper

Quelle: BMLFUW (NGP 2009)

Der Grundwasserkörper „Marchfeld (DUJ)“ befand sich mit Überschreitungen des Schwellenwerts für Nitrat bei 56 % der Messstellen in einem nicht guten chemischen Zustand; laut wasserwirtschaftlichen Forschungsergebnissen eine Folge des Zusammentreffens der speziellen hydrogeologischen Verhältnisse, die eine langsame Grundwas-

²⁹ O. Vollhofer (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft), Gewässermengen- und Güteprobleme im Marchfeld

³⁰ An 240 von insgesamt 2.045 ausgewerteten Messstellen wurden Schwellenwertüberschreitungen beim Parameter Nitrat festgestellt.

Grundwassersituation

sererneuerung bewirkten, mit intensiver landwirtschaftlicher Bewirtschaftung (75 % landwirtschaftliche Flächen)³¹, pannonischem Klima³² und großflächig vorhandenen auswaschungsgefährdeten Böden. Diese Umstände führten über Jahrzehnte hinweg zu einer hohen Anreicherung von Nitrat im Grundwasser.

Der Grundwasserkörper „Tullnerfeld (DUJ)“ wies einen deutlich besseren Zustand auf, weil die Donau bzw. ihr im Untergrund fließender Begleitstrom für eine rasche Grundwassererneuerung sorgte. Die im Grundwasser registrierten Schadstoffkonzentrationen lagen – trotz der auch in dieser Region vorhandenen Einträge aus der intensiven landwirtschaftlichen Bewirtschaftung – deshalb meist unter den Schwellenwerten.

(3) Der auf der Grundlage von Untersuchungsergebnissen aus dem Beobachtungszeitraum 2010 bis 2012 erstellte „Österreichische Bericht der Ist-Bestandsanalyse 2013“³³ an die Europäische Kommission zeigte für die im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmenggebiete im Vergleich zum NGP 2009 keine Verbesserung der Grundwasserqualität, sondern mehr Messstellen mit Überschreitungen des Schwellenwerts für Nitrat.

Tabelle 3: Nitratbelastungen in den im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten gemäß Ist-Bestandsanalyse 2013

Bezeichnung des Grundwasserkörpers		Fläche (km ²)	beprobte Messstellen	Messstellen mit Nitrat > 45 mg/l	Anteil Messstellen mit Nitrat > 45 mg/l (in %)
Marchfeld (DUJ)	Einzel-GWK	942	72	47	65
Weinviertel (DUJ)	Gruppe von GWK	1.347	16	6	38
Weinviertel (MAR)	Gruppe von GWK	2.008	32	14	44

DUJ: Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“

MAR: Planungsraum „March“

GWK: Grundwasserkörper

Quelle: BMLFUW

³¹ Im Marchfeld dominiert die viehlose Wirtschaftsweise mit überwiegendem Getreideanbau. Die am weitesten verbreitete Kulturart stellt der Weizen dar; in den westlichen, nahe Wien gelegenen Gebieten wird verstärkt Feldgemüse angebaut, während im Osten weitere Getreidesorten vorzufinden sind. Auch die Zuckerrübe, die Kartoffel sowie der Körnermais zählen zu den Hauptkulturen.

³² Geringe Niederschlagsmengen verbunden mit hohen Verdunstungsraten; mit einem mittleren Jahresniederschlag von lediglich 530 mm gilt das Marchfeld als klassisches Trockengebiet.

³³ veröffentlicht im März 2014

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im
Bereich Grundwasser im Weinviertel

Gegenüber dem NGP 2009 ergaben sich somit folgende Veränderungen der Nitratbelastungen in den im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten:

Tabelle 4: Änderungen der Nitratbelastungen in den im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten gegenüber dem NGP 2009

Bezeichnung des Grundwasserkörpers	beprobte Messstellen		Messstellen mit Nitrat > 45 mg/l		Veränderung zwischen 2009 und 2013 (in %-Punkten)
	2009	2013	2009	2013	
Marchfeld (DUJ)	73	72	41	47	+ 9
Weinviertel (DUJ)	17	16	6	6	+ 3
Weinviertel (MAR)	32	32	12	14	+ 6

DUJ: Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“

MAR: Planungsraum „March“

GWK: Grundwasserkörper

Quelle: BMLFUW

- 9.2 Bezugnehmend auf die im NGP 2009 enthaltenen Ergebnisse der Grundwasserüberwachung stellte der RH fest, dass die Beschaffenheit des Grundwassers im Weinviertel in höherem Ausmaß gefährdet war als in anderen Regionen Österreichs: Österreichweit war an 12 %, im Weinviertel jedoch an 41 % der Messstellen eine Grundwassergefährdung durch Nitrat gegeben.

Im Hinblick auf die Ergebnisse aus der Ist-Bestandsanalyse 2013 wies der RH darauf hin, dass sich die Grundwasserqualität im Weinviertel im Vergleich zum NGP 2009 verschlechtert hatte. Er vermerkte kritisch, dass die Nitratbelastung des Grundwassers im Weinviertel bereits seit zumindest 20 Jahren bekannt war. Infolge der zur Zeit der Gebirgsüberprüfung noch immer bestehenden Schwellenwertüberschreitungen sah der RH hier Handlungsbedarf.

- 9.3 (1) Wie das BMLFUW in seiner Stellungnahme mitteilte, zeigten die dem Entwurf des NGP 2015 zugrundeliegenden Ergebnisse der Gewässerzustandsüberwachung für den Grundwasserkörper Marchfeld (DUJ) und für die Gruppe von Grundwasserkörpern Weinviertel (MAR) eine geringere Anzahl an Messstellen mit Schwellenwertüberschreitungen gegenüber den Ergebnissen der Ist-Bestandsanalyse 2013. Bei der Gruppe von Grundwasserkörpern Weinviertel (MAR) waren die Ergebnisse auch besser als die für die Erstellung des NGP 2009 herangezogenen Ergebnisse.

Grundwassersituation

Das BMLFUW merkte zudem an, dass kurzfristige Konzentrationsentwicklungen in einzelnen Messstellen aufgrund der heterogenen Beschaffenheit des Untergrunds grundsätzlich keine belastbaren Aussagen über Entwicklungen des Grundwasserzustands liefern könnten. Die Methodik der Zustandsbewertung von Grundwasserkörpern beruhe auf einer gesamthaften Betrachtung der langjährigen Grundwasserkonzentrationen auf Grundwasserkörperebene gemeinsam mit einer Analyse der Trends. Für die angesprochenen Grundwasserkörper im Weinviertel wären auf Basis durchgeführter Trendanalysen keine signifikanten Trends feststellbar.

(2) Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme auf die Ausführungen zu TZ 7: Demnach sei ein prozentueller Vergleich der gefährdeten bzw. nicht gefährdeten Messstellen über mehrere Grundwasserkörper hinweg insofern nicht aussagekräftig, als in den bekanntermaßen belasteten Grundwasserkörpern ein deutlich verdichtetes Messstellennetz betrieben werde.

Die Aussage des RH, wonach sich die Grundwasserqualität des Weinviertels im Vergleich zum NGP 2009 verschlechtert habe, könne durch die mittlerweile auch für 2014 vorliegenden Daten widerlegt werden: Die in der Ist-Bestandsanalyse 2013 noch dargestellte negative Trendentwicklung habe sich nicht bestätigt. Im NGP 2009 seien noch 37,5 % der Messstellen des Grundwasserkörpers Weinviertel (MAR) als gefährdet ausgewiesen gewesen. Im bereits vom BMLFUW veröffentlichten Entwurf zum NGP 2015 seien es nur noch 32,3 %. Eine Trendberechnung gemäß der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser ergebe sogar einen klar fallenden Trend für den Zeitraum 2008 bis 2014.

- 9.4 (1) Zur Stellungnahme des BMLFUW merkte der RH an, dass die Ausführungen über die mangelnde Aussagekraft kurzfristiger Konzentrationsentwicklungen bei einzelnen Messstellen somit auch für die dem Entwurf des NGP 2015 zugrundeliegenden Ergebnisse der Gewässerzustandsüberwachung gelten. Gesicherte Aussagen zur Entwicklung des Grundwasserzustands erfordern nach Ansicht des RH mehrjährige Messreihen. Ob tatsächlich eine Verbesserung erzielt wurde, kann nur über einen längeren Zeitraum beurteilt werden. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die Abbildung 2, die für den Zeitraum zwischen 1992 und 2004 die jährlichen Schwankungen und insgesamt eine negative Entwicklung der Nitratbelastung im Marchfeld zeigt. Aufgrund des danach geänderten Beurteilungsregimes lagen für die weitere Entwicklung ab 2004 keine direkt vergleichbaren Messergebnisse mehr vor.



Grundwassersituation

BMLFUW

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

(2) Zum Argument des Landes Niederösterreich, wonach ein prozentueller Vergleich der gefährdeten bzw. nicht gefährdeten Messstellen über mehrere Grundwasserkörper hinweg nicht aussagekräftig sei, verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 7: Die hohe Anzahl an gefährdeten Messstellen ließ den Rückschluss zu, dass in vielen Bereichen des Grundwassers Belastungen vorlagen, die durch die Zusammenfassung zu Grundwasserkörpern bzw. Gruppen von Grundwasserkörpern nicht mehr deutlich wurden. Trends können nach Ansicht des RH nur aus mehrjährigen Messreihen ermittelt werden.

Grundwassergebiet
Zayatal

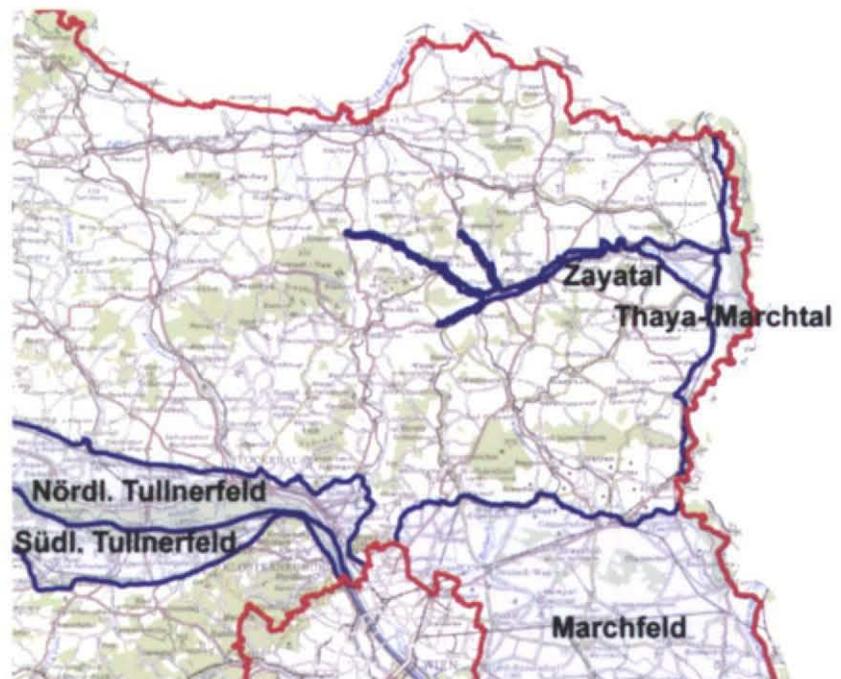
10.1 (1) Am Beispiel des Grundwassergebiets Zayatal stellt der RH im Folgenden dar, welche Auswirkungen die im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie erfolgte Neugliederung³⁴ der Grundwasser hatte.

(2) Das dem hydrographischen Einzugsgebiet der Zaya, welche in den Leiser Bergen im Weinviertel entspringt und bei Drösing in die March mündet, entsprechende Grundwassergebiet Zayatal war wegen seiner wasserwirtschaftlichen Bedeutung in den Wassergütejahresberichten des BMLFUW bis 2006 als eines von 149 zusammenhängenden Grundwassergebietten ausgewiesen.

³⁴ Diese erfolgte ab dem Jahr 2001 und lag erstmals der Ist-Bestandsanalyse 2004 zugrunde. Die regelmäßigen Auswertungen in den Wassergütejahresberichten bis 2006 wurden jedoch weiterhin auf Basis der bis 2010 geltenden Grundwasserschwellenverordnung (GSwV) nur für zusammenhängende Grundwassergebiete durchgeführt; ab dem Jahresbericht 2010 erfolgte die Darstellung der Messergebnisse gemäß der 2010 in Kraft getretenen Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser (QZV Chemie GW) flächendeckend für Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern.

Grundwassersituation

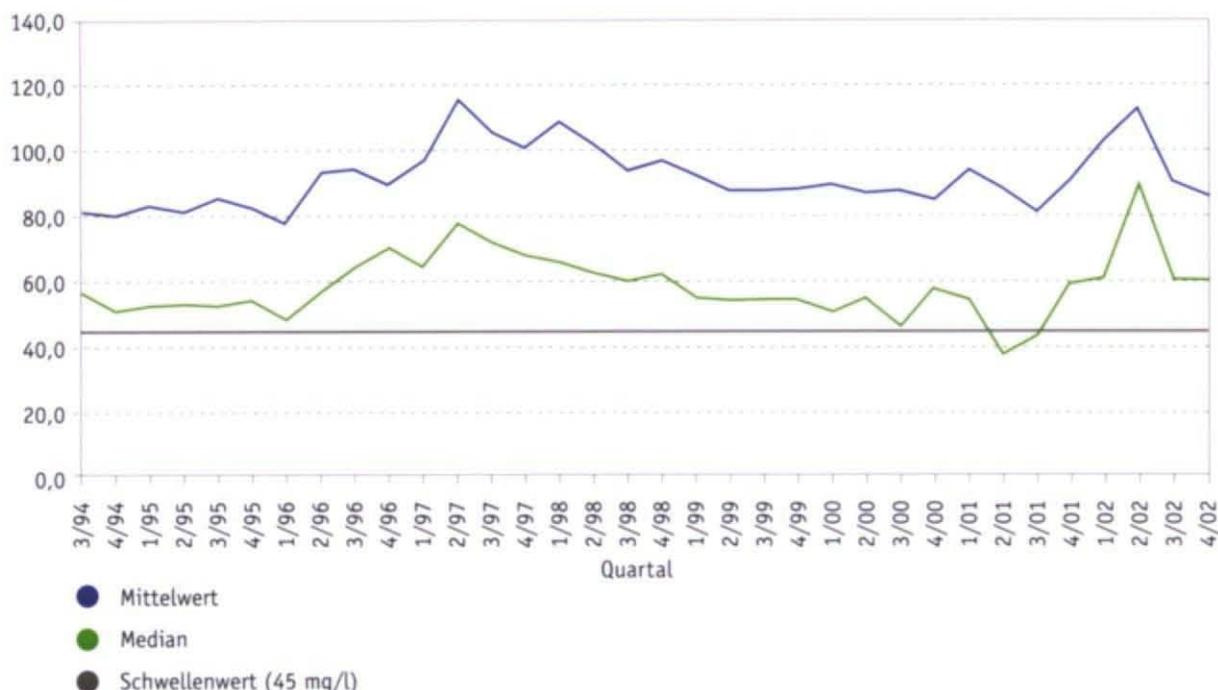
Abbildung 3: Lage des Grundwassergebiets Zayatal



Quelle: Land Niederösterreich

Die Qualität des Grundwassers im Zayatal war vor allem aufgrund hoher Nitratbelastung stark beeinträchtigt. Der Wassergütejahresbericht 2004 zeigte in diesem Gebiet für den Zeitraum 3. Quartal 1994 bis Ende 2002 Nitratbelastungen zwischen 80 mg/l und 120 mg/l, die somit weit über dem Schwellenwert von 45 mg/l lagen:

Abbildung 4: Entwicklung der Nitratwerte im Zayatal zwischen 1994 und 2002 in mg/l



Quellen: Erhebung der Wassergüte in Österreich – Jahresbericht 2004; Umweltbundesamt, BMLFUW

Das Grundwassergebiet Zayatal war im letzten, noch gemäß Grundwasserschwellenwertverordnung³⁵ erstellten Wassergütejahresbericht (2006) aufgrund der im Beobachtungszeitraum Jänner 2003 bis Dezember 2004 festgestellten erhöhten Schadstoffkonzentrationen für die Parameter Nitrat und Kalium als voraussichtliches Maßnahmenggebiet sowie für die Parameter Atrazin und Desethylatrazin als Beobachtungsgebiet ausgewiesen.³⁶

(3) Die Neugliederung der Grundwässer wies das „Grundwassergebiet Zayatal“ nicht als Einzelgrundwasserkörper aus, sondern fasste es mit anderen Vorkommen aufgrund geologischer und hydrogeologischer Verhältnisse zur Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ zusammen; dies, obwohl es mit einer Größe von 62 km² die in der Regel für die Ausweisung von Einzelgrundwasserkörpern vor-

³⁵ BGBl. II Nr. 147/2002

³⁶ Zusammenhängende Grundwassergebiete waren gemäß Grundwasserschwellenwertverordnung als Beobachtungs- und voraussichtliche Maßnahmenggebiete auszuweisen, wenn bei mindestens 30 % bzw. mindestens 50 % aller Messstellen des jeweiligen Grundwassergebiets erhöhte Schadstoffkonzentrationen im Grundwasser festgestellt wurden. Dies war dann der Fall, wenn das arithmetische Mittel der Messwerte im Beurteilungszeitraum für einen Schadstoff den zugehörigen Schwellenwert überschritt.

Grundwassersituation

gesehene Mindestgröße von 50 km² übertraf.³⁷ Die neue Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ umfasste neben dem Zayatal viele kleine, über eine Fläche von 2.008 km² verteilte Vorkommen.

(4) Eine legislative Maßnahme zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie war der Ersatz der Grundwasserschwellenwertverordnung durch die Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser. Die neue Verordnung setzte insbesondere Schwellenwerte neu fest und änderte Kriterien für die Beurteilung der Einhaltung von Schwellenwerten. Dies wirkte sich auch auf die Ausweisung von Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten aus. Die für die Erstellung des NGP 2009 gemäß Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser durchgeführte Auswertung der Messergebnisse aus dem Beobachtungszeitraum 2006 bis 2008 ergab, dass die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ hinsichtlich des Schadstoffs Nitrat als Beobachtungsgebiet einzustufen war³⁸, weil bei 12 von insgesamt 32 Messstellen³⁹ (38 %) eine Grundwassergefährdung gegeben war. Fünf der gefährdeten Messstellen lagen im ehemaligen Grundwassergebiet Zayatal.

- 10.2** Der RH stellte fest, dass im Zayatal aufgrund der deutlichen Überschreitungen des Schwellenwerts für Nitrat (Belastung zwischen 80 mg/l und 120 mg/l bei einem Schwellenwert von 45 mg/l) eine regionale Gefährdung der Beschaffenheit des Grundwassers gegeben war. Die Gefährdung war bis 2006 durch die Ausweisung des Grundwassergebiets Zayatal als voraussichtliches Maßnahmengebiet dokumentiert. Der RH hielt weiters fest, dass die Einbindung des im Zayatal vorhandenen Grundwasserkörpers in die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ zwar im Einklang mit der Wasserrahmenrichtlinie stand, dass aber dieser Problembereich – der mangels Verbesserung der Grundwasserqualität fortbestand – durch die Neugliederung der Grundwässer (Zusammenfassung) nicht mehr als solcher erkennbar war. Bei einer Abgrenzung als einzelner Grundwasserkörper hätte der im Zayatal vorhandene Grundwasserkörper entsprechend den Kriterien der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser aufgrund von Schwellenwertüberschreitungen bei fünf von acht Messstellen (63 %) einen nicht guten Zustand aufgewiesen und wäre als voraussichtliches Maßnahmengebiet auszuweisen gewesen. Durch die gewählte Einteilung wurde somit nach Ansicht des RH das Instrumentarium zur Problemerkennung und Fokussierung auf hohe Grundwasserbelastungen eingeschränkt.

³⁷ Im Gegensatz dazu enthielt die neue Einteilung der Grundwässer auch 20 Einzelgrundwasserkörper mit Flächen unter 50 km². Der kleinste Einzelgrundwasserkörper wies eine Fläche von rd. 12 km² auf.

³⁸ NGP 2009

³⁹ acht davon im Grundwassergebiet Zayatal

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im
Bereich Grundwasser im Weinviertel

Er empfahl dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich, die Zweckmäßigkeit der Einbindung des Grundwasserkörpers Zayatal in die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ im Hinblick auf die Eignung zur Reduzierung der bestehenden Verunreinigungen zu überprüfen.

- 10.3 (1) *Nach Mitteilung des BMLFUW in seiner Stellungnahme sei das Bundesgebiet – in Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – mit der Ist-Bestandsanalyse 2005 flächendeckend in Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern nach hydrologischen-hydrogeologischen Kriterien eingeteilt worden. Die Abgrenzung der Grundwasserkörper sei nach den Vorgaben des CIS-Guidance Dokuments „Identification of water bodies (2003)“ der Europäischen Kommission auf Basis der im Arbeitskreis E (Bund-Bundesländer-Arbeitskreis zur Umsetzung WRRL – Grundwasser) festgelegten Kriterien und somit – wie auch vom RH festgehalten – im Einklang mit der Wasserrahmenrichtlinie erfolgt.*

Für die Erstellung des Entwurfs des NGP 2015 seien österreichweit alle Einzelgrundwasserkörper sowie insbesondere alle Gruppen von Grundwasserkörpern hinsichtlich der Voraussetzungen für eine fallweise kleinräumigere Unterteilung für die Risikoanalyse, Zustandsbewertung und Maßnahmenplanung einer erneuten Überprüfung unterzogen worden, die die bisherige Abgrenzung der Grundwasserkörper bzw. Gruppen von Grundwasserkörpern im betreffenden Gebiet bestätigt habe.

(2) Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme auf seine Ausführungen zu TZ 5, wonach die Abgrenzung der Grundwasserkörper den Vorgaben der Europäischen Kommission entspreche, was auch vom RH anerkannt werde. Das Land Niederösterreich werde dennoch prüfen, ob durch eine gesonderte Abgrenzung des Zayatals etwaige Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwasserqualität maßgeblich unterstützt werden könnten.

- 10.4 Der RH trat dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich darin bei, dass die Einbindung des im Zayatal vorhandenen Grundwasserkörpers in die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ 2005 im Einklang mit den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie stand; im Hinblick auf die Reduzierung bestehender Verunreinigungen erachtete er diese Einbindung jedoch als nicht optimal. Der RH beurteilte daher die Ankündigung des Landes Niederösterreich, die Zweckmäßigkeit der Einbindung des Grundwasserkörpers Zayatal in die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ im Hinblick auf die Eig-

nung zur Reduzierung der bestehenden Verunreinigungen zu überprüfen, positiv.

Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2009

Stufenweise
Zielerreichung

11.1 (1) Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat gemäß § 55c WRG 1959 in Zusammenarbeit mit den wasserwirtschaftlichen Planungen der Länder alle sechs Jahre einen Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP) zu erstellen und zu veröffentlichen. Erstmals erfolgte dies mit dem NGP 2009 vom 30. März 2010 und der NGP-Verordnung⁴⁰. Die Wasserrahmenrichtlinie und das WRG 1959 gaben als Ziel verbindlich vor, dass der für das Grundwasser angestrebte gute chemische Zustand bis spätestens 2015 zu erreichen war. Dazu waren auf nationaler Ebene Maßnahmen durchzuführen,

- um die Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser zu verhindern oder zu begrenzen und eine Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper zu verhindern und
- um alle signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Schadstoffen aufgrund der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten umzukehren.

(2) Eine Verlängerung der Frist bis 2021 bzw. 2027 war zulässig, wenn die Erreichung des Zielzustands in der Planungsperiode von 2009 bis 2015 aus wenigstens einem der nachfolgenden Gründe nicht möglich war:

1. der Umfang der erforderlichen Verbesserungen dauerte aus Gründen der technischen Durchführbarkeit länger als eine Planungsperiode;
2. die Verwirklichung der Verbesserungen würde unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen;

⁴⁰ BGBl. II Nr. 103/2010

3. die natürlichen Gegebenheiten ließen keine rechtzeitigen Verbesserungen zu.⁴¹

In diesen Fällen durften sich die erforderlichen Maßnahmen zur Zielerreichung über mehrere Planungszyklen (bis spätestens 2027⁴²) erstrecken. Unbeschadet der stufenweisen Zielerreichung waren gemäß WRG 1959 und den im NGP 2009 angeführten Leitlinien aber alle Wasserkörper durch entsprechende Bewirtschaftungsmaßnahmen so zu schützen, dass sichergestellt ist, dass der bestehende Zustand nicht weiter verschlechtert wird (Verschlechterungsverbot).

(3) Nach dem NGP 2009 nahm der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft bei jenen drei Grundwasserkörpern (u.a. beim Marchfeld⁴³), die infolge der Nitratbelastung keinen guten chemischen Zustand aufwiesen (siehe TZ 9), eine Fristverlängerung bis 2027 in Anspruch. Dies mit der Begründung, dass diese – bedingt durch die langen Grundwassererneuerungszeiten – auf einen reduzierten Nitratintrag nur sehr langsam und langfristig reagieren würden.⁴⁴

Bereits die Wasserrahmenrichtlinie wies auf die natürliche zeitliche Verzögerung bei der Bildung und der Erneuerung von Grundwasserressourcen hin und betonte pauschal die Notwendigkeit frühzeitiger Maßnahmen und einer beständigen langfristigen Planung von Schutzmaßnahmen. Konkrete Umsetzungsmaßnahmen waren auf nationaler Ebene zu treffen (siehe TZ 12).

11.2 Der RH nahm die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen für die im NGP 2009 ausgewiesenen voraussichtlichen Maßnahmenggebiete zur Kenntnis, wies aber darauf hin, dass das in der Leitlinie des NGP 2009 zum Ausdruck gebrachte Verschlechterungsverbot des bestehenden Zustands beim Grundwasser nach der Wasserrahmenrichtlinie eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieser Fristverlängerung war (siehe TZ 32). Entsprechend den Messergebnissen der Ist-Bestandsanalyse 2013 wurde diese Vorgabe im Marchfeld zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht erreicht (siehe TZ 30).

Der RH empfahl dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich, insbesondere vor dem Hintergrund der langsamen Grundwassererneuerung

⁴¹ siehe § 30e Abs. 1 WRG 1959

⁴² im Rahmen der aktualisierten NGP für die Perioden 2016 bis 2021 und 2022 bis 2027

⁴³ Die anderen Grundwasserkörper waren die Parndorfer Platte und das Südliche Wiener Becken-Ostrand (siehe NGP 2009, S. 85).

⁴⁴ Im Rahmen einer Studie wurde bspw. für das Marchfeld eine mittlere Verweilzeit des Grundwassers von 19 Jahren ermittelt.

Nationaler Gewässer- bewirtschaftungsplan 2009

wirksame Maßnahmen zur Verringerung des Neueintrags von Nitrat in das Grundwasser besonders rasch zu setzen, um den guten chemischen Zustand des Grundwassers in diesen Gebieten bis 2027 zu erreichen.

11.3 (1) *Nach Angaben des BMLFUW in seiner Stellungnahme sei die im NGP 2009 sowie im Entwurf zum NGP 2015 ausgewiesene Fristverlängerung bis 2027 zur stufenweisen Zielerreichung für den Grundwasserkörper Marchfeld (DUJ) durch die langen Grundwassererneuerungszeiten bedingt; dies sei aber keinesfalls gleichbedeutend mit einer möglichen zeitverzögerten Maßnahmensetzung.*

(2) *Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme auf die Trendberechnung gemäß der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser für das Marchfeld hin, welche unter Berücksichtigung der mittlerweile auch für 2014 vorliegenden Daten einen fallenden Trend für den Zeitraum 2008 bis 2014 ergebe. Eine Verschlechterung sei somit nicht gegeben. Unabhängig davon werde das Land Niederösterreich auch weiterhin die erforderlichen Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Grundwasserqualität konsequent fortsetzen. Auf Basis der bereits intensivierten Ursachen- und Maßnahmenforschung werde es prüfen, inwieweit rasch wirksame Maßnahmen zusätzlich gesetzt werden können.*

11.4 (1) Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass er gerade vor dem Hintergrund der langen Grundwassererneuerungszeiten das Erfordernis betont hatte, möglichst rasch jene Maßnahmen zu setzen, die eine Verschlechterung der Grundwassersituation vermeiden bzw. eine Verbesserung bewirken können. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

(2) In Bezug auf die Bewertung des Trends der Nitratbelastungen im Marchfeld entgegnete der RH dem Land Niederösterreich mit dem Hinweis auf seine Ausführungen zu TZ 9, dass gesicherte Aussagen zur Entwicklung des Grundwasserzustands mehrjährige Messreihen erfordern und tatsächliche Verbesserungen nur über einen längeren Zeitraum beurteilt werden können. Ungeachtet dessen betonte der RH wiederholt die Dringlichkeit von Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwasserqualität.

Maßnahmen-
programm zur Verbes-
serung des Gewässer-
zustands

12.1 (1) Laut NGP 2009 gefährdete insbesondere die Aufbringung von Stickstoffdünger (Nitrat) das Grundwasser. So wurden z.B. 2007 in Österreich auf ca. 23.000 km² landwirtschaftlich genutzter Fläche⁴⁵ mehr

⁴⁵ extensiv genutztes Grünland wie Almen nicht inkludiert

als 100.000 t Stickstoff als Handelsdünger⁴⁶ und über 160.000 t Stickstoff als Wirtschaftsdünger⁴⁷ ausgebracht. Andere Schadstoffquellen – wie z.B. durch unsachgemäße Abwasserentsorgung (Siedlungsabwasser, Anlagen mit Wasseremissionen) verursachte Emissionen oder die von Altlasten (Altstandorte, Deponien oder Tanklager mit Belastungen wie chlorierten Kohlenwasserstoffen) ausgehenden Gefährdungen des Grundwassers – hatten laut NGP 2009 geringere Bedeutung. Erstere wurden gemäß NGP 2009 durch die Errichtung von Kanalisations- und Kläranlagen weitestgehend beseitigt, bei letzteren konnte die Gefährdung durch die Sanierung, Sicherung und Überwachung der Altlasten wesentlich reduziert werden.

(2) Der Bund betonte in seinen Positionspapieren⁴⁸, dass die landwirtschaftliche Bodennutzung gewässerschonend zur Erhaltung und Wiederherstellung des guten Zustands auszurichten sei. Der NGP 2009 enthielt – bezogen auf diffuse Stickstoffeinträge⁴⁹ aus der Landwirtschaft – ein Paket aus rechtlichen Maßnahmen und finanziellen Anreizen mit dem Ziel, den Eintrag von Nitrat zu verhindern oder zu begrenzen. Das Paket sah – mit Ausnahme von zwei ÖPUL-Maßnahmen (siehe TZ 25), welche nur in belasteten Grundwasserkörpern möglich waren – keine regionalspezifischen Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwassersituation vor.

(3) Der NGP 2009 enthielt folgende bestehende Maßnahmen, die dazu beitragen sollten, den guten chemischen Zustand des Grundwassers zu erhalten bzw. zur Verbesserung beizutragen:

⁴⁶ mineralische Dünger, die Nährstoffe in anorganischer Form, meistens in Form von Salzen, enthalten

⁴⁷ Stallmist, Jauche, Gülle, auch in verarbeiteter Form (siehe § 1 Z 13 Aktionsprogramm Nitrat 2012)

⁴⁸ BMLFUW, Guter Zustand für unsere Gewässer – Die Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (2007); BMLFUW, Die Zukunft unserer Gewässer – wichtige Wasserbewirtschaftungsfragen (2014)

⁴⁹ Einträge, die nicht aus definierten Punktquellen stammen, sondern sich über größere Flächen ereignen

Nationaler Gewässer-
bewirtschaftungsplan 2009

Tabelle 5: Überblick über die wesentlichen bestehenden Maßnahmen/Handlungen zur Erhaltung eines guten qualitativen Zustands in Grundwasserkörpern (bezogen auf den Schadstoff Nitrat) gemäß NGP 2009

Maßnahmen	Instrument	Zuständigkeit
rechtliche Maßnahmen		
zeitliche, mengenmäßige und örtliche Einschränkungen für die Ausbringung von stickstoffhaltigen Düngemitteln	Aktionsprogramm Nitrat 2008 ¹	BMLFUW Landeshauptmann
Bewilligungspflicht für die erhöhte Ausbringung stickstoffhaltiger Düngemittel	§ 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 ²	Bezirksverwaltungsbehörden
Ausweisung von Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten, Ursachenermittlung	§ 33f WRG 1959	BMLFUW (Rahmen) Landeshauptmann (Ausweisung, Ursachenermittlung)
finanzielle Anreize		
Grünlanderhaltung	Cross Compliance ³	BMLFUW
Düngegrenzen unterhalb der Werte des Aktionsprogramms Nitrat, Begrünung von Ackerflächen, Düngeplanung, schlagbezogene Aufzeichnungen etc.	ÖPUL 2007	BLMFUW Vollziehung AMA
Schulung, Bewusstseinsbildung	Beratungsaktivitäten Nitratinformationsdienst, Wasserschutzberatung	Bundesländer Landwirtschaftskammern

¹ Umsetzung der Nitratrichtlinie; i.V.m. § 55p WRG 1959

² mengenmäßige Beschränkungen für die Ausbringung von stickstoffhaltigen Düngemitteln

³ Verordnung über die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen und über das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem im Bereich der Direktzahlungen (INVEKOS–Umsetzungs–Verordnung 2008)

AMA: Agrarmarkt Austria

Quelle: NGP 2009, BMLFUW

Eine detaillierte Beschreibung der im NGP 2009 angeführten und bereits gesetzten Maßnahmen erfolgt in den nachfolgenden Kapiteln.

12.2 Der RH kritisierte, dass der NGP 2009 zwar belastete Grundwasserkörper auswies, das Maßnahmenprogramm aber mit Ausnahme von zwei ÖPUL-Förderungen keine spezifischen Maßnahmen für diese Gebiete enthielt. Da die Probleme in den überprüften Gebieten seit Jahrzehnten bekannt waren und die bislang angewendeten Instrumente keinen Erfolg zeigten bzw. vorhandene Möglichkeiten nicht genutzt wurden, empfahl der RH dem BMLFUW, bei künftigen Überarbeitungen des NGP spezifische Maßnahmen für belastete Gebiete stärker vorzusehen.

12.3 Das BMLFUW hielt in seiner Stellungnahme fest, dass ein zentrales Instrument für die Umsetzung der im NGP 2009 vorgesehenen Maßnahmen zur Reduktion von Stickstoffeinträgen das Aktionsprogramm Nitrat sei, das durch seine bundesweite Anwendung eine wesentliche