

Oberösterreich

Die Oberösterreichische Landesregierung wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass im Rahmen des Projekts „Betriebliche Gesundheitsvorsorge“ bereits ein Eingliederungsmanagement angedacht werde. Im Zuge dessen werden Methoden überlegt, welche die rasche Eingliederung nach Krankenständen erleichtern sollen, wobei jedoch die in der RH-Empfehlung genannte 30-Tages-Frist eher kurz erscheine. Seitens Oberösterreichs werde jedoch nach dreimonatigem Krankenstand bzw. allgemein in Zweifelsfällen eine amtsärztliche Untersuchung veranlasst.

Aufgrund der Empfehlung des RH für ein Krankenstandsmonitoring habe der Landesschulrat für Oberösterreich gemäß seiner Stellungnahme bereits sämtliche Pflichtschulinspektoren beauftragt, nach 30-tägiger Krankenstandsdauer mit der erkrankten Lehrperson in Kontakt zu treten. Darüber hinaus würden mit der Abteilung Gesundheit des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung Gespräche geführt, um bereits nach 30-tägigem Krankenstand ärztliche Kontrolluntersuchungen veranlassen zu können.

Salzburg

Die Salzburger Landesregierung merkte in ihrer Stellungnahme an, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt werde. Mitarbeitergespräche und Gespräche mit den betroffenen Dienststellen (Schulleiter) bei länger andauernden Krankenständen fänden schon seit Jahren statt und würden seitens der zuständigen Abteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung angeboten und geführt. Es sei jedoch von der Art der Erkrankung abhängig, ob ein erstes Mitarbeitergespräch bereits nach 30 Tagen erfolgen könne. Bei Diagnosen wie Burn-out oder Krebs wäre dies nach einem 30-tägigen Krankenstand in der Regel noch nicht möglich, hier müsse der weitere Verlauf der Erkrankung erst abgewartet werden.

Steiermark

Die Steiermärkische Landesregierung nahm in ihrer Stellungnahme die Empfehlung des RH betreffend die Einführung eines Krankenstandsmonitorings positiv zur Kenntnis.

Der Landesschulrat für Steiermark merkte dazu in seiner Stellungnahme an, dass das Krankenstandsmonitoring ein geeignetes Instrument zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit von Lehrpersonen sei.

Maßnahmen

Tirol

Die Tiroler Landesregierung hielt in ihrer Stellungnahme dem kritischen Hinweis des RH, dass 2013 der Durchschnitt der jährlichen Krankenstandstage bei den Landeslehrerbeamten mit 13,87 Tagen nahezu doppelt so hoch war wie jener der Landesvertragslehrer mit 7,61 Tagen, entgegen, dass diese Differenz eine logische Folge des Altersunterschieds zwischen den Landeslehrerbeamten und den Landesvertragslehrern sei. Bei den Landeslehrerbeamten handle es sich um den wesentlich älteren Personenkreis; die Abschaffung der Pragmatisierung in den Ländern (außer in Tirol) führe zudem dazu, dass sich der Abstand weiter vergrößere.

Vorarlberg

Die Vorarlberger Landesregierung gab in ihrer Stellungnahme an, dass insbesondere bei kleinen Schulen durch den Schulleiter schon nach kurzer Zeit Kontakt mit der erkrankten Lehrperson und ihrer Familie aufgenommen werde. Im Zuge dessen werden auch mögliche Hilfestellungen bzw. zeitliche Perspektiven für einen Wiederantritt angesprochen, was auch in ein gut vorbereitetes und ebenso strukturiertes Mitarbeitergespräch münden könne.

52.4 BMBF

Der RH erwiderte dem BMBF hinsichtlich der Erforderlichkeit zusätzlicher Ressourcen, dass es sich bei der RH-Empfehlung zur Einführung eines Krankenstandsmonitoring lediglich um die Wahrnehmung der Fürsorgepflicht des Dienstgebers handelt und keinesfalls um die Einführung einer neuen Aufgabe für die Dienstbehörde. Überdies soll der Nutzen daraus insofern überwiegen, als die verstärkte Aufmerksamkeit, die seitens der Dienstbehörde für die Vermeidung von Serienkrankständen und in der Folge Dienstunfähigkeitsfällen aufgewendet wird, aus gesamtstaatlicher Sicht im Endeffekt zu einer Kostenreduzierung führen soll.

Burgenland

Der RH entgegnete dem Landesschulrat für Burgenland, dass sich die Notwendigkeit des Krankenstandsmonitoring aus seiner Sicht schon unmittelbar aus der Fürsorgepflicht des Dienstgebers ergibt. Die individuellen Träger dieser Pflicht sind nicht nur die Dienstbehörden, sondern auch die unmittelbaren Vorgesetzten (Schulleiter) der Lehrer, die somit aus Eigenem das Krankenstandsverhalten ihrer Mitarbeiter zu beobachten haben.

Kärnten, Niederösterreich

Der RH erwiderte der Kärntner Landesregierung und dem Landesschulrat für Niederösterreich hinsichtlich der Erforderlichkeit zusätzlicher Ressourcen, dass es sich bei der vom RH empfohlenen Einführung eines Krankenstandsmonitorings lediglich um die Wahrnehmung der Fürsorgepflicht des Dienstgebers gegenüber den Landeslehrern handelt und keinesfalls um die Einführung einer neuen Aufgabe für die Dienstbehörde. Aus Sicht des RH wird dies auch durch die Umsetzung eines ressourcenschonenden Stufenmodells ermöglicht, in dem der Schulleiter in der ersten Stufe die Dauer und Abstände der Krankenstände überwacht und – in der zweiten Stufe – das Mitarbeitergespräch, bei Zutreffen vorher festgelegter Kriterien, durch die Dienstbehörde angeboten wird. Der Gewinn daraus sollte insofern überwiegen, als die verstärkte Aufmerksamkeit, die seitens der Dienstbehörde der Vermeidung von Serienkrankenständen und in der Folge Dienstunfähigkeitsfällen aufgewendet werde, aus gesamtstaatlicher Sicht im Endeffekt zu einer Kostenreduzierung führen sollte.

Oberösterreich, Salzburg

Der RH erwiderte der Oberösterreichischen und der Salzburger Landesregierung hinsichtlich der vom RH empfohlenen 30-Tages-Frist, dass diese nicht automatisch zu aufwändigen Eingliederungsmaßnahmen führen soll, sondern in einem ersten Schritt eine Kontaktaufnahme mit dem Betroffenen – in Form eines Mitarbeitergesprächs – auslösen soll, um etwaige Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitssituation zu evaluieren. Ebenso scheint ein Mitarbeitergespräch in jenen Fällen nicht zwingend erforderlich, in denen – wie in den von der Salzburger Landesregierung genannten Fällen – der Dienstbehörde der Grund für die Abwesenheit vom Dienst bekannt und die Kommunikation zwischen Dienstbehörde und Betroffenen nicht dauerhaft unterbrochen ist.

Tirol

In ihrer Stellungnahme führte die Tiroler Landesregierung den hohen Unterschied an durchschnittlichen Krankenstandstagen vom Landeslehrerbeamten mit 13,87 Tagen gegenüber jenen der Landesvertragslehrer mit 7,61 Tagen nur auf den Altersunterschied der jeweiligen Personengruppen zurück. Der RH entgegnete, dass dieser Unterschied auf andere Ursachen zurückzuführen sein kann. Hiezu hielt er fest, dass beispielsweise im Jahr 2013 die durchschnittliche Anzahl der Landesvertragslehrer-Krankenstandstage sich in Vorarlberg auf 4,9 Tage und in Wien auf 10,92 Tage belief, obwohl in beiden Ländern ähn-

Maßnahmen

liche Altersverteilungen (die Pragmatisierung war jeweils 2005 ausgelaufen) vorlagen.

Weitergehende Maßnahmen der Länder

- 53.1** Der RH erhob, welche weitergehenden Maßnahmen zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Landeslehrer die Länder erwogen, aber derzeit aus dienstrechtlichen, organisatorischen, finanziellen oder sonstigen Gründen nicht umgesetzt hatten. Unter den von den Ländern vorgeschlagenen künftigen Maßnahmen fanden sich insbesondere solche, die vermehrte Unterstützungsleistungen zum Inhalt hatten:
- So betraf dies den Einsatz von Unterstützungspersonal, die verlässliche Begleitung in belastenden Schulklassensituationen durch u.a. schulpsychologisches Personal oder die Entlastung von administrativen Aufgaben.
 - Weiters wurde von den Ländern aber auch die Heranziehung älterer und gesundheitsgefährdeter Landeslehrer zu administrativen Tätigkeiten vorgeschlagen.
 - Angesprochen wurden von den Ländern schließlich auch eine praxisnähere Ausbildung, schulorganisatorische Änderungen sowie erhöhte Anerkennung und Wertschätzung des Lehrerberufs.
- 53.2** Der RH stellte fest, dass eine Reihe von sehr unterschiedlichen Maßnahmen bislang nicht umgesetzt war und wies auf den diesbezüglichen Handlungsbedarf hin.
- 53.3** *Gemäß Stellungnahme hielt der Stadtschulrat für Wien es für notwendig, älteren oder gesundheitsbeeinträchtigten Landeslehrern ein gesetzliches Szenario anzubieten, um von der lehrenden in eine administrative Tätigkeit „umzusteigen“.*
- 53.4** Der RH bestätigte, dass berufliche Flexibilität und Mobilität und die damit einhergehende Herausforderung und Abwechslung eine Möglichkeit ist, Personal länger und gesund im Erwerbsleben zu halten. Nach Ansicht des RH kann berufliche Flexibilität diese Wirkungen allerdings nur voll entfalten, wenn sie freiwillig erfolgt und nicht dienstgeberseitig aufgezwungen wird. Er hielt daher die bloße gesetzliche Schaffung einer für den Bediensteten möglichst günstigen Umsteigemöglichkeit für zu kurz gegriffen, sondern machte darauf aufmerksam, dass es insbesondere auch am Dienstgeber liegt, die Wechselmöglichkeit im Rahmen des Personalmanagements entsprechend zu fördern. In diesem Zusammenhang erinnerte der RH an seine diesbezüglichen

Feststellungen, dass u.a. die möglichst breite Bekanntmachung von offenen Stellen unter potenziellen Bewerbern eine wesentliche Unterstützung für ein erfolgreiches dienstgeberseitiges Mobilitätsmanagement darstellt (siehe auch „Maßnahmen zur Förderung der Personal-mobilität im Bundesdienst“, Reihe Bund 2014/6).

Diagnosemonitoring

54.1 Nach Auskunft der Länder wurden die Landeslehrerbeamten im Rahmen des Ruhestandsversetzungsverfahrens aufgrund dauernder Dienstunfähigkeit ärztlich untersucht. Aufgrund des ärztlichen Gutachtens mit der Diagnose und Prognose hatte die Dienstbehörde über das Vorliegen der dauernden Dienstunfähigkeit, die in Folge zu einer Ruhestandsversetzung führt, zu entscheiden.

Gemäß den Angaben der Länder lagen einem erheblichen Teil der Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit Erkrankungen des psychiatrischen Formenkreises zugrunde. Vier Bundesländer konnten aufgrund anonymisierter Summendarstellungen prozentuelle Anteile für diese Art der Erkrankung für den Überprüfungszeitraum nennen, die übrigen Länder konnten lediglich Schätzungen dazu angeben. Statistische Daten über die Krankheitsgründe, die zu einer Ruhestandsversetzung aufgrund dauernder Dienstunfähigkeit führten, lagen nur in einem Land vor.

54.2 Der RH stellte fest, dass die Länder teilweise über keine Daten betreffend die kategorisierten Erkrankungen, die zu einer vorzeitigen Ruhestandsversetzung führten, verfügten. Da die medizinischen Gründe für die Dienstunfähigkeit nicht bekannt waren, konnten weder eine Analyse der Ursachen vorgenommen, noch zielgerichtete Maßnahmen zwecks Erhaltung der Gesundheit und somit der Dienstfähigkeit gesetzt werden.

Der RH empfahl den Ländern, strukturierte anonymisierte Aufzeichnungen von nach Krankheitstypen zusammengefassten medizinischen Gründen, die zu den (individuellen) Ruhestandsversetzungen geführt haben, vorzunehmen. Damit sollte ein Diagnosemonitoring eingerichtet werden, das (auf der Grundlage der sich zeigenden Krankheitsbilder) eine Entscheidungsgrundlage hinsichtlich notwendiger Maßnahmen zum Erhalt der Gesundheit darstellt.

Maßnahmen

54.3 Kärnten

Die Kärntner Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass in Kärnten ein strukturiertes und anonymisiertes Diagnosemonitoring bereits ansatzweise durchgeführt werde und nunmehr verstärkt Beachtung finden solle.

Niederösterreich

Die Niederösterreichische Landesregierung merkte dazu in ihrer Stellungnahme an, für land- und forstwirtschaftliche Landeslehrerbeamte würden in anonymisierter Form statistische Aufzeichnungen über jene Krankheitsgründe geführt werden, die zu Ruhestandsversetzungen wegen dauernder Dienstunfähigkeit geführt haben. Gegebenenfalls könnten eine Analyse der Ursachen vorgenommen und gegensteuernde Maßnahmen gesetzt werden.

Vom Landesschulrat für Niederösterreich werde gemäß seiner Stellungnahme seit September 2010 eine Erstellung anonymisierter Aufzeichnungen von nach Krankheitstypen zusammengefassten medizinischen Gründen, die zu den (individuellen) Ruhestandsversetzungen geführt hatten, durchgeführt.

Oberösterreich

Ein Diagnosemonitoring sei aus Sicht der Oberösterreichischen Landesregierung gemäß ihrer Stellungnahme in vielen Fällen nicht durchführbar, da sich das Krankheitsbild oftmals aus mehreren Diagnosen zusammensetze und bei schweren und länger andauernden Krankheiten häufig auch eine psychische Belastung diagnostiziert werde. Eine Zuordnung zu bestimmten Diagnosen bzw. eine Wertung der Diagnosen wäre daher vielfach schwierig.

Der Landesschulrat für Oberösterreich werde gemäß seiner Stellungnahme die RH-Empfehlung für ein Diagnosemonitoring zum Anlass nehmen, bei nächster Gelegenheit eine diesbezügliche IT-mäßige Umsetzung einzurichten.

Salzburg

Gemäß Stellungnahme der Salzburger Landesregierung seien strukturierte anonymisierte Aufzeichnungen von Krankheitstypen, die zu vorzeitigen Ruhestandsversetzungen geführt haben, nicht möglich, da die Dienstbehörde bei einem länger andauernden Krankenstand grundsätzlich kein Recht habe, den Krankheitsgrund zu erfahren.

Steiermark

Die Steiermärkische Landesregierung nahm in ihrer Stellungnahme die Empfehlung des RH betreffend die Einführung eines strukturierten und anonymisierten Diagnosemonitorings positiv zur Kenntnis.

Tirol

Die Tiroler Landesregierung gab in ihrer Stellungnahme an, dass Aufzeichnungen von nach Krankheitstypen zusammengefassten medizinischen Gründen, die zu Ruhestandsversetzungen geführt haben, in Tirol bereits geführt würden.

Wien

Der Stadtschulrat für Wien teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung, strukturierte anonymisierte Aufzeichnungen über die medizinischen Gründe der Ruhestandsversetzungen zu führen, bereits umgesetzt worden sei.

54.4 Oberösterreich

Zu der Stellungnahme der Oberösterreichischen Landesregierung stellte der RH fest, dass auch mehrfache Diagnosen je Ruhestandsversetzungsfall in das Monitoring aufgenommen und dem entsprechend – auch hinsichtlich allfälliger Zusammenhänge und Wechselwirkungen von Erkrankungen – analysiert werden sollten.

Salzburg

Der RH entgegnete der Salzburger Landesregierung, dass nicht die Krankheitsgründe von lang andauernden Krankenständen im empfohlenen Diagnosemonitoring zu erfassen sind, sondern jene, die zur krankheitsbedingten Versetzung in den Ruhestand geführt haben. Dem Bescheid, mit welchem die dauernde Dienstunfähigkeit als Grund für die Versetzung in den Ruhestand ausgesprochen wurde, liegt ein medizinisches Gutachten zugrunde. Aus diesem geht die Diagnose hervor, die in der Folge in das Diagnosemonitoring einzufließen hat.

Schlussempfehlungen

55 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BKA und BMBF

(1) Bei der künftigen Konzeption pensionsrechtlicher Ausnahmebestimmungen im Rahmen einer Regierungsvorlage wären die finanziellen Auswirkungen zu berechnen, dem Bundesgesetzgeber zur Verfügung zu stellen und der Bundesgesetzgeber hinsichtlich dieser finanziellen Auswirkungen verstärkt zu beraten. (TZ 49)

Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Vorarlberg, Tirol, Wien und BMBF

(2) Die Personalkennzahlen (bspw. von Personal- und Pensionsständen, diesbezüglichen Einnahmen und Ausgaben, Pensionsantrittsgründen und vom Pensionsantrittsalter) der Landeslehrer wären in den landesspezifischen IT-Systemen derart zu führen, dass eine rasche Zusammenführung allfällig getrennt geführter Datensätze und somit eine kurzfristige Verfügbarkeit gewährleistet ist. Bei der Definition der Kennzahlen wäre das BMBF einzubinden; ebenso wären die für die Budgetierung der Landeslehrer bzw. Landeslehrerbeamtenpensionen erforderlichen Kennzahlen dem BMBF zur Verfügung zu stellen. (TZ 6)

(3) Durch Maßnahmen zum Erhalt der Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Landeslehrer und Bundeslehrer wäre deren Pensionsantrittsalter an das gesetzliche Pensionsalter heranzuführen. Weiters wären auch dienstrechtliche Maßnahmen zur Unterstützung des längeren Verbleibs im Dienststand, wie beispielsweise eine optionale Reduzierung der Arbeitszeit auf 80 % (ohne Gehaltsausgleich) ab dem 62. Lebensjahr, zu diskutieren. Durch eine faktische Erhöhung des Pensionsantrittsalters würde nicht nur der weitere Anstieg der Ausgaben für Pensionen gedämpft, sondern auch dem aufgrund der derzeitigen Altersverteilung möglichen künftigen Lehrermangel entgegengewirkt. (TZ 50)

(4) Die von den Ländern gesetzten Maßnahmen zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Landeslehrer wären hinsichtlich ihrer Wirkung zu evaluieren. Der Maßnahmenkatalog sollte aufgrund der Ergebnisse dieser Evaluierung gegebenenfalls überarbeitet und angepasst werden. (TZ 51)

(5) Im Hinblick auf bislang fehlende Maßnahmen während der Phase eines bereits länger andauernden Krankenstandes oder sich häufender Krankenstände wäre ein Krankenstandsmonitoring dergestalt einzuführen, dass die Dienstbehörde beispielsweise nach einem

30-tägigen Krankenstand oder nach einer Reihe von Kurzkrankenständen dem Betroffenen ein Mitarbeitergespräch anbietet. Ziel wäre es zu erörtern, welche Maßnahmen zur Wiederintegration des Bediensteten beitragen können bzw. durch welche Maßnahmen eine mögliche beruflich besonders belastende Situation verbessert werden könnte. (TZ 52)

(6) Es sollten strukturierte anonymisierte Aufzeichnungen von nach Krankheitstypen zusammengefassten medizinischen Gründen, die zu den (individuellen) Ruhestandsversetzungen geführt haben, vorgenommen werden. Damit sollte ein Diagnosemonitoring eingerichtet werden, das (auf der Grundlage der sich zeigenden Krankheitsbilder) eine Entscheidungsgrundlage hinsichtlich notwendiger Maßnahmen zum Erhalt der Gesundheit darstellt. (TZ 54)

Tirol

(7) Es wären die Vor- und Nachteile zu prüfen, zukünftig das bei Dienstantritt des Landesvertragslehrers eingegangene vertragliche Dienstverhältnis beizubehalten und von einer Überleitung in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis (Landeslehrerbeamter) abzu-sehen. (TZ 33)



Bericht des Rechnungshofes

**Finanzierung der Landeslehrer;
Follow-up-Überprüfung**

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	110
Abkürzungsverzeichnis	111

BMBF
BMF

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Bildung und Frauen
Finanzen

Finanzierung der Landeslehrer; Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG	113
Prüfungsablauf und -gegenstand	120
Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungs- verantwortung	120
Elektronischer Stellenplan	121
Planstellen - Allgemein bildende Pflichtschulen	122
Evaluation der Verhältniszahlen für allgemein bildende Pflichtschulen	130
Stellenplanüberschreitungen	132
Maßnahmencontrolling	135
Vergaben	137
Schlussempfehlungen	138

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht zweckgebundene Zuschläge im Schuljahr 2013/2014 _____	125
Tabelle 2:	Entwicklung der zweckgebundenen Zuschläge Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014 _____	126
Tabelle 3:	Entwicklung der Schülerzahlen und Planstellen berufsbildende Pflichtschulen Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014 _____	131
Tabelle 4:	Rückforderungsanspruch – allgemein bildende Pflichtschulen Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014 __	134

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Frauen
BMF	Bundesministerium für Finanzen
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
FAG	Finanzausgleichsgesetz
f(f).	(und) folgende
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
LiA	Landeslehrpersoneninformation Austria
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
TZ	Textzahl(en)
USt	Umsatzsteuer
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Bildung und Frauen Finanzen

Finanzierung der Landeslehrer; Follow-up-Überprüfung

Das BMBF setzte einen Teil der Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2012 zur Finanzierung der Landeslehrer veröffentlicht hatte, um. Da sich die grundlegende Struktur im Schulwesen nicht verändert hatte, war die Empfehlung zur Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand weiterhin offen. Das BMBF setzte Maßnahmen, um die Verwaltungsabläufe in Bezug auf die Landeslehrer zu vereinfachen und das Landeslehrer-Controlling zu verbessern.

Zwei Versuche zur Änderung des Kostensatzes bei Überschreitung des Stellenplans im Zuge von Novellen der Landeslehrer-Controllingverordnung scheiterten letztlich am Widerstand der Länder. Der Rückforderungsanspruch des BMBF aus den Mehrkosten aufgrund der Überschreitung der Planstellen im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen hätte sich im Schuljahr 2013/2014 bei Heranziehung der vom RH empfohlenen durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten um rd. 29 Mio. EUR bzw. für den überprüften Zeitraum um insgesamt rd. 121 Mio. EUR erhöht.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung Finanzierung der Landeslehrer war es, die Umsetzung der Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung an das BMBF und das BMF abgegeben hatte. (TZ 1)

Kurzfassung

Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung

Die Empfehlung, auf die Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand hinzuwirken, wurde nicht umgesetzt. Die zersplitterte Kompetenzlage im Schulwesen erforderte ein Zusammenwirken der Schulbehörden des Bundes und jener der Länder; der dadurch bewirkte Koordinationsaufwand begünstigte das Entstehen von Ineffizienzen. (TZ 2)

Elektronischer Stellenplan

Das BMBF setzte die Empfehlung, den elektronischen Stellenplan auch für die berufsbildenden Pflichtschulen einzusetzen, aufgrund budgetärer Restriktionen nicht um. Durch Einsatz des elektronischen Stellenplans könnten die Arbeitsabläufe zur Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne beschleunigt und effizienter gestaltet werden. (TZ 3)

Planstellen – allgemein bildende Pflichtschulen**Evaluation der Verhältniszahlen für allgemein bildende Pflichtschulen**

Die empfohlene Evaluation der seit dem Schuljahr 2004/2005 geltenden Verhältniszahlen (Anzahl der Schüler je Landeslehrer-Planstelle) für die Ermittlung der Planstellen der allgemein bildenden Pflichtschulen führte das BMBF durch. Da jedoch der Finanzausgleich ohne Verhandlungen bis 2016 verlängert wurde, blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt. Aussagekräftige Daten für allfällige Reformbemühungen (Bildungsreformkommission) waren insofern wichtig, als den geltenden Verhältniszahlen keine bildungspolitisch begründbaren Parameter zugrunde lagen. (TZ 4)

Maßzahl für den sonderpädagogischen Förderbedarf

Das BMBF setzte die Empfehlung, die geltende Maßzahl von 2,7 % für die Abdeckung des sonderpädagogischen Förderbedarfs¹ im Rahmen einer Evaluation der bestehenden Verhältniszahlen zu berücksichtigen, um. Da jedoch der Finanzausgleich ohne Verhandlungen bis 2016 verlängert wurde, blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt. (TZ 5)

¹ Ein sonderpädagogischer Förderbedarf lag dann vor, wenn ein Kind zwar schulfähig war, jedoch infolge körperlicher oder psychischer Behinderung dem Unterricht in der Volks- oder Haupt- bzw. Neuen Mittelschule oder in der Polytechnischen Schule ohne sonderpädagogische Förderung nicht folgen konnte.

Zweckgebundene Zuschläge

Das BMBF setzte die Empfehlung des RH, die zweckgebundenen Zuschläge² an allgemein bildenden Pflichtschulen mit dem Ziel der Konsolidierung zu überprüfen, insofern um, als es Maßnahmen veranlasste, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und als es grundsätzliche Überlegungen zur Konsolidierung der zweckgebundenen Zuschläge anstellte. Wegen Verlängerung des Finanzausgleichs ohne vorherige Verhandlungen bis 2016 blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt. (TZ 6)

Die durch die Vielzahl an zweckgebundenen Zuschlägen bedingten Ergänzungen bzw. Erläuterungen in den Stellenplan-Richtlinien hinsichtlich der verschiedenen Berechnungs- und Abrechnungsmethoden erhöhten zum einen den Verwaltungsaufwand der Länder. Zum anderen verursachten sie neben verminderter Transparenz auch einen Mehraufwand für die Kontrolltätigkeit des BMBF. (TZ 6)

Die Anzahl der zweckgebundenen Zuschläge blieb im überprüften Zeitraum beinahe unverändert. Im überprüften Zeitraum stieg der Anteil der zweckgebundenen Zuschläge an den gesamten Landeslehrer-Planstellen von 11,4 % im Schuljahr 2010/2011 (6.792 Planstellen) auf 13,2 % im Schuljahr 2013/2014 (7.687 Planstellen). (TZ 6)

Das BMBF setzte die Empfehlung um, vor Einführung weiterer zweckgebundener Zuschläge den aktuellen Bedarf auch bei den Ländern zu erheben. Es zog als Basis für die Zuteilung die aktuellen Schüler- bzw. Klassenzahlen heran, womit eine systemimmanente Bedarfserhebung einherging. (TZ 7)

Evaluation der Strukturprobleme

Die Abgeltung des Mehraufwands aus Strukturproblemen (25 Mio. EUR pro Schuljahr im überprüften Zeitraum) war ursprünglich als befristete Maßnahme eingeführt und eine Verlängerung vom Weiterbestehen der Strukturprobleme abhängig gemacht worden. Die Strukturmittel wurden über Jahre verlängert, obgleich die vorgesehene Evaluation nicht durchgeführt wurde. Das BMBF und das BMF setzten die Empfehlung des RH teilweise um, indem die interministerielle Arbeitsgruppe zwischen BMBF und BMF unter anderem auch die Strukturprobleme im Bereich der allgemein bildenden

² Das BMBF stellte im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen zusätzlich zum Grundkontingent weitere Planstellen in Form zweckgebundener Zuschläge zur Verfügung.

Kurzfassung

Pflichtschulen erörterte und ein gemeinsames Papier (Stand Jänner 2015) erarbeitete. Die Länder waren jedoch nicht in die Arbeitsgruppe involviert. (TZ 8)

Darüber hinaus wäre bei Einführung einer langfristigen Maßnahme – was die Strukturmittel schlussendlich waren – die Zuweisung über die Stellenplan-Richtlinien des BMBF zweckmäßiger. Dadurch könnte eine höhere Transparenz und Vergleichbarkeit dieser Finanzmittel für die Besoldung von Landeslehrern sichergestellt werden. (TZ 8)

Evaluation der Schlüsselzahlen an berufsbildenden Pflichtschulen

Das BMBF setzte die Empfehlung des RH, die bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen an den berufsbildenden Pflichtschulen unter Berücksichtigung des allgemeinen Zuschlags von 10 %³ zu evaluieren, teilweise um. Es nahm eine „Abschätzung“ der Planstellenentwicklung hinsichtlich des allgemeinen Zuschlags von 10 % vor. Eine Evaluation der bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen führte es nicht durch. Wie schon im Vorbericht stellte der RH abermals für den überprüften Zeitraum fest, dass sich die Reduktion der Schülerzahlen lediglich im abgeschwächten Ausmaß bei den Planstellen widerspiegelte. (TZ 9)

Stellenplanüberschreitungen

Die Empfehlung des RH, die geltende Landeslehrer-Controllingverordnung dahingehend zu ändern, dass die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land bei einer Stellenplanüberschreitung als Basis für den Rückforderungsanspruch herangezogen werden, setzten das BMBF und das BMF nicht um. Die derzeitige Berechnung der Rückforderungsansprüche des BMBF bewirkte, dass die Länder bei Nichteinhalten der Stellenplan-Richtlinien bzw. bei Stellenplanüberschreitungen lediglich die (niedrigeren) Normkosten statt der tatsächlichen Kosten zu tragen hatten, wodurch falsche Anreize gesetzt, keine Kostenwahrheit und keine effiziente Ressourcenverteilung gewährleistet wurden. Das BMBF initiierte im überprüften Zeitraum zweimal eine Änderung des Kostensatzes bei Überschreitung des Stellenplans im Zuge von Novellen der Landeslehrer-Controllingverordnung, die letztlich beide scheiterten. Das BMBF teilte mit, dass die Möglichkeit zur Änderung des Kostensatzes derzeit nicht gegeben sei, weil sich die Länder auf den geltenden Finanzausgleich bis Ende 2016 und den Stabilitätspakt beriefen. (TZ 10)

³ Zu der – aufgrund der Schlüsselzahlen ermittelten – Anzahl der Planstellen wird in langjähriger Gepflogenheit ein allgemeiner Zuschlag in Höhe von 10 % addiert.

Rückforderungsanspruch – allgemein bildende Pflichtschulen Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014				
Schuljahr	2010/2011	2011/2012 ¹	2012/2013 ¹	2013/2014
	in EUR			
berechnete Besoldungskosten für eine Planstelle (Normkosten)	38.143,45	39.309,84	39.201,38	40.038,30
	in Mio. EUR			
Rückforderungsanspruch (auf Basis Normkosten)	71,40	74,88	72,02	71,33
	in EUR			
durchschnittliche tatsächliche Besoldungskosten Landeslehrer	54.040,16	55.711,32	56.385,85	56.070,75
	in Mio. EUR			
Rückforderungsanspruch (auf Basis durchschnittliche tatsächliche Besoldungskosten)	101,15	106,12	103,59	99,89
Differenz	29,75	31,24	31,57	28,56

¹ bereinigt um Stellenplanüberschreitungen betreffend die Neue Mittelschule

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

Die vom BMBF gemäß der Landeslehrer-Controllingverordnung berechneten Besoldungskosten (im Sinne von Normkosten) für eine Planstelle waren im Schuljahr 2013/2014 gegenüber den tatsächlichen durchschnittlichen österreichweiten Besoldungskosten je Landeslehrer um rd. 16.000 EUR zu gering. Der Rückforderungsanspruch des BMBF im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen hätte sich in diesem Schuljahr bei Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten um rd. 29 Mio. EUR bzw. für den überprüften Zeitraum um insgesamt rd. 121 Mio. EUR erhöht. (TZ 10)

Im überprüften Zeitraum kam es an den berufsbildenden Pflichtschulen im Schuljahr 2013/2014 für das Burgenland zu einer Überschreitung des Stellenplans und zu einem Rückforderungsanspruch des BMBF in der Höhe von rd. 21.000 EUR. Ansonsten gab es österreichweit ausschließlich Stellenplanunterschreitungen und damit keine Rückforderungsansprüche des BMBF. Durch die halbe Kostenverantwortung (50 % Bund, 50 % Land) hatten die Länder einen Anreiz, die Stellenpläne einzuhalten, wodurch die aus dem Auseinanderklaffen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung resultierenden Ineffizienzen teilweise abgefangen wurden. (TZ 10)

Kurzfassung**Maßnahmen-
controlling**

Da das BMBF das Maßnahmencontrolling im überprüften Zeitraum selbst durchführte, ergab sich kein Anwendungsfall für die Empfehlung des RH, künftig dafür zu sorgen, dass Auftragnehmer die Endberichte zum Maßnahmencontrolling termingerecht vorlegen. (TZ 11)

Das BMBF setzte die Empfehlung, wegen der verspäteten Lieferung eines Endberichts zur Durchführung des Maßnahmencontrollings beim beauftragten Institut auf eine Preisminderung zu drängen, nicht um. Laut Angaben des BMBF hätte die verspätete Abnahme des Endberichts einen wesentlich höheren Detaillierungsgrad gebracht, weshalb es auf eine Preisminderung verzichtete. (TZ 12)

Vergaben

Die Empfehlung, bei Direktvergaben die Preisangemessenheit der Angebote nachvollziehbar sicherzustellen, setzte das BMBF um, indem es Vergleichsangebote einholte. (TZ 13)

Da das BMBF im überprüften Zeitraum keine pädagogischen Evaluationen im Bereich der Landeslehrer durchführte, ergab sich kein Anwendungsfall für die Empfehlung des RH, bei künftigen pädagogischen Evaluationen verstärkt auf das Expertenwissen der Fachabteilungen des BMBF zurückzugreifen. (TZ 14)

Finanzierung der Landeslehrer;
Follow-up-Überprüfung

Kenndaten zur Finanzierung der Landeslehrer

Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> - Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. - Bundesverfassungsgesetz vom 18. Juli 1962, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens abgeändert wird, BGBl. Nr. 215/1962 - Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder beim Personalaufwand für Lehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen, BGBl. Nr. 390/1989 - Finanzausgleichsgesetz 2005 – FAG 2005, BGBl. I Nr. 156/2004 - Finanzausgleichsgesetz 2008 – FAG 2008, BGBl. I Nr. 103/2007 i.d.g.F. - Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz – LDG 1984, BGBl. Nr. 302/1984 i.d.g.F. - Verordnung betreffend Informationen über den Personalaufwand und das Controlling im Bereich der Landeslehrer (Landeslehrer-Controllingverordnung), BGBl. II Nr. 390/2005 i.d.g.F. - jährliche Stellenplan-Richtlinien des BMBF
-------------------------	---

allgemein bildende Pflichtschulen

	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	Veränderung in %
	in Mio. EUR				
Ausgaben (Bund)	3.235,48	3.286,54	3.288,80	3.296,71	+ 1,9
	in VBÄ				
genehmigte Planstellen ¹	59.442	58.541	57.894	58.432	- 1,7
Stellenplanüberschreitungen ²	1.872	1.905	1.837	1.781	- 4,9
	Anzahl				
Schüler	586.642	580.165	571.545	568.157	- 3,2
Klassen	31.932	31.592	31.138	30.886	- 3,3
	Anzahl Schüler je Lehrer				
Schüler/Lehrer-Verhältnis	9,57	9,60	9,57	9,44	- 1,4

berufsbildende Pflichtschulen

	in Mio. EUR				in %
Ausgaben					
Bund	150,45	153,30	154,75	154,42	+ 2,6
Länder ³	150,45	153,30	154,75	154,42	+ 2,6
	in VBÄ				
genehmigte Planstellen	5.917	5.816	5.694	5.571	- 5,9
Stellenplanunterschreitungen ⁴	505	482	410	354	- 29,9
	Anzahl				
Schüler	136.483	134.213	131.141	127.821	- 6,4
Klassen	6.666	6.583	6.516	6.516	- 2,3
	Anzahl Schüler je Lehrer				
Schüler/Lehrer-Verhältnis	25,22	25,16	24,82	24,50	- 2,9

¹ inklusive sonstige Privatschulen gemäß § 21 Privatschulgesetz, BGBl. Nr. 244/1962 i.d.g.F.

² Die Stellenplanüberschreitungen errechneten sich aus der Differenz zwischen der Planstellen-Basis für die Schuljahresabrechnung und den tatsächlich besetzten Planstellen; nicht berücksichtigt sind die Überschreitungen aus der Neuen Mittelschule.

³ Seit dem FAG 1948 bestand die Kostentragung 50 % Bund und 50 % Länder.

⁴ Die Stellenplanunterschreitungen errechneten sich aus der Differenz zwischen den genehmigten und den tatsächlich besetzten Planstellen.

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Jänner bis März 2015 beim BMBF und beim BMF die Umsetzung der Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung („Finanzierung der Landeslehrer“) abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2012/4⁴ veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis des Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2013/13⁵ veröffentlicht.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2010 bis 2014 bzw. die Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014.

Zu dem im Mai 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMBF und das BMF im Juli 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im August 2015.

Konzentration der Aufgaben-, Ausga- ben- und Finanzie- rungsverantwortung

2.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 2, 5, 17, 19, 20) dem BMBF im Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen empfohlen, auf die Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand hinzuwirken. Sachliche Zusammenhänge erforderten ein Zusammenwirken der Schulbehörden des Bundes und jener der Länder; der dadurch bewirkte Koordinationsaufwand begünstigte nach Ansicht des RH das Entstehen von Ineffizienzen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen verfassungsrechtlich vorgegeben sei. Innerhalb des Ressorts seien die Verwaltungsabläufe optimiert und ein einheitliches Controllingssystem eingerichtet, das mit einer Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung aktualisiert und in Bezug auf die Datenlieferungen der Länder an den Bund gestrafft worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich im überprüften Zeitraum die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen nicht verändert hatte.

⁴ Reihe Kärnten 2012/1, Reihe Niederösterreich 2012/2 und Reihe Salzburg 2012/4

⁵ Reihe Kärnten 2013/9, Reihe Niederösterreich 2013/6 und Reihe Salzburg 2013/10



Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung

BMBF BMF

Finanzierung der Landeslehrer;
Follow-up-Überprüfung

Das BMBF teilte mit, dass bezüglich der Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer die Ergebnisse der mit Jänner 2015 gestarteten Bildungsreformkommission abzuwarten seien.

2.2 Das BMBF setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil sich die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen nicht verändert hatte. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung im Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen fest.

2.3 *Das BMBF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen verfassungsrechtlich vorgegeben sei. Trotz der dadurch gegebenen begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten seien innerhalb des Ressorts die Verwaltungsabläufe optimiert und ein einheitliches, straffes Controllingssystem eingerichtet worden, das mit einer Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung aktualisiert und in Bezug auf die Datenlieferungen der Länder an den Bund gestrafft worden sei.*

2.4 Der RH verwies erneut darauf, dass die aufgezeigten Hauptprobleme in der Schulverwaltung und die damit verbundenen Folgewirkungen (z.B. Stellenplanüberschreitungen, siehe TZ 10) überwiegend auf die komplexe Kompetenzverteilung und die dadurch bedingte Zuständigkeitsverteilung auf Bundes- und Länderbehörden zurückzuführen waren. Eine Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer würde daher bestehende Ineffizienzen in der Schulverwaltung abbauen.

Elektronischer Stellenplan

3.1 (1) Da der elektronische Stellenplan seit dem Schuljahr 2010/2011 ausschließlich für die allgemein bildenden Pflichtschulen im Einsatz war, hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 6) dem BMBF empfohlen, den elektronischen Stellenplan auch für die berufsbildenden Pflichtschulen einzusetzen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Länder eine Realisierung des elektronischen Stellenplans für berufsbildende Pflichtschulen nicht prioritär sähen. Darüber hinaus hätten unverbindliche Preisauskünfte zur Umsetzung des elektronischen Stellenplans für berufsbildende Pflichtschulen Kosten ergeben, deren finanzielle Bedeckung nicht gegeben sei.

Elektronischer Stellenplan

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass für die berufsbildenden Pflichtschulen kein elektronischer Stellenplan existierte. Auch war ein solcher aufgrund budgetärer Restriktionen nicht in absehbarer Zukunft geplant.

3.2 Das BMBF setzte die Empfehlung des RH nicht um. Er hielt an seiner Empfehlung fest, den elektronischen Stellenplan im Bereich der berufsbildenden Pflichtschulen einzusetzen. Dadurch könnten die Arbeitsabläufe zur Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne beschleunigt und effizienter gestaltet werden.

3.3 *Das BMBF informierte in seiner Stellungnahme darüber, dass von Seiten der Länder die Realisierung eines elektronischen Stellenplans für Berufsschulen derzeit als nicht vordringlich gesehen werde.*

Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

Evaluation der
Verhältniszahlen für
allgemein bildende
Pflichtschulen

4.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 7) dem BMBF empfohlen, eine Evaluation der seit dem Schuljahr 2004/2005 geltenden Verhältniszahlen (Anzahl der Schüler je Landeslehrer-Planstelle)⁶ für die allgemein bildenden Pflichtschulen vorzunehmen, um einem Anpassungsbedarf aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen im Schulwesen gerecht zu werden.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Adaptierung der sich im Zeitverlauf veränderten Rahmenbedingungen über die zweckgebundenen Zuschläge erfolge, die jährlich in den Stellenplan-Richtlinien angepasst würden. Eine Änderung der Verhältniszahlen aus dem Grundkontingent sei den Finanzausgleichspartnern vorbehalten. Sollte ein diesbezüglicher Beschluss zustande kommen, werde sich das BMBF mit seiner Expertise gerne einbringen, wiewohl es in diesem Gremium nicht Partei sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF eine Evaluation der Verhältniszahlen für die allgemein bildenden Pflichtschulen durchführte. Bisher fanden die Ergebnisse jedoch aufgrund der Verlängerung des Finanzausgleichs ohne Verhandlungen bis Ende 2016⁷ keine Berücksichtigung.

Das BMBF teilte mit, dass die Ergebnisse der mit Jänner 2015 gestarteten Bildungsreformkommission abzuwarten seien. Aus dieser Bundesländer-Arbeitsgruppe könnte ein Auftrag zur Neukonzeptionierung des

⁶ Verhältniszahlen: Volksschule: 14,5 Schüler, Hauptschule: zehn Schüler, Polytechnische Schule: neun Schüler und Sonderpädagogik: 3,2 Schüler

⁷ nach den Verlängerungen mit BGBl. I Nr. 56/2011 und BGBl. I Nr. 17/2015



Planstellen – Allgemein bildende
Pflichtschulen

BMBF BMF

Finanzierung der Landeslehrer;
Follow-up-Überprüfung

Zuteilungsmodells im Bereich der Ressourcenbewirtschaftung resultieren.

4.2 Das BMBF setzte die Empfehlung des RH um. Da jedoch der Finanzausgleich ohne Verhandlungen bis 2016 verlängert wurde, blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt. Der RH betonte die Wichtigkeit von aussagekräftigen Daten für allfällige Reformbemühungen (Bildungsreformkommission), weil den geltenden Verhältniszahlen keine bildungspolitisch begründbaren Parameter zugrunde lagen.

Maßzahl für den
sonderpädagogischen
Förderbedarf

5.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 8) dem BMBF empfohlen, die geltende Maßzahl von 2,7 % für die Abdeckung des sonderpädagogischen Förderbedarfs⁸ im Rahmen einer Evaluation der bestehenden Verhältniszahlen zu berücksichtigen. Er hatte festgestellt, dass im überprüften Zeitraum der tatsächliche Anteil der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf österreichweit über der festgesetzten Maßzahl lag.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die geltende Maßzahl entsprechend dem Beschluss der Finanzausgleichspartner im gültigen Finanzausgleich jedenfalls bis Ende 2014 verlängert worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass durch Verlängerung des Finanzausgleichs bis Ende 2016 die Maßzahl von 2,7 % nach wie vor in Geltung stand. In der interministeriellen Arbeitsgruppe (unter anderem zu Strukturproblemen) zwischen BMBF und BMF wurden die Problembereiche des sonderpädagogischen Förderbedarfs aufgezeigt, Lösungsalternativen dargelegt und die finanziellen Auswirkungen bei Erhöhung der Maßzahl dargestellt.

Das BMBF teilte dazu mit, dass diesbezüglich die Ergebnisse der mit Jänner 2015 gestarteten Bildungsreformkommission abzuwarten seien. Aus dieser Bund-Länder-Arbeitsgruppe könnte ein Auftrag zur Neukonzeptionierung des Zuteilungsmodells im Bereich der Ressourcenbewirtschaftung resultieren (siehe TZ 4).

⁸ Ein sonderpädagogischer Förderbedarf lag dann vor, wenn ein Kind zwar schulfähig war, jedoch infolge körperlicher oder psychischer Behinderung dem Unterricht in der Volks- oder Haupt- bzw. Neuen Mittelschule oder in der Polytechnischen Schule ohne sonderpädagogische Förderung nicht folgen konnte.

Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

5.2 Das BMBF setzte die Empfehlung des RH zur Evaluation der Maßzahl für den sonderpädagogischen Förderbedarf um. Da jedoch der Finanzausgleich ohne Verhandlungen bis 2016 verlängert wurde, blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt. Der RH betonte die Wichtigkeit von aussagekräftigen Daten für allfällige Reformbemühungen (Bildungsreformkommission).

Zweckgebundene Zuschläge

Überprüfung der zweckgebundenen Zuschläge

6.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 9) dem BMBF empfohlen, die zweckgebundenen Zuschläge⁹ an allgemein bildenden Pflichtschulen mit dem Ziel der Konsolidierung zu überprüfen und etwaiges Optimierungspotenzial bei einer Evaluation der Verhältniszahlen zu berücksichtigen. Die durch die Vielzahl an zweckgebundenen Zuschlägen bedingten Ergänzungen bzw. Erläuterungen in den Stellenplan-Richtlinien hinsichtlich der verschiedenen Berechnungs- und Abrechnungsmethoden erhöhten zum einen den Verwaltungsaufwand der Länder. Zum anderen verursachten sie neben verminderter Transparenz auch einen Mehraufwand für die Kontrolltätigkeit des BMBF.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass der Vorteil der zweckgebundenen Zuschläge in der Möglichkeit einer treffsicheren Zuteilung liege, die auf den betroffenen Schüler und die spezifische bildungspolitische Maßnahme ausgerichtet sei. Das BMBF habe sich bemüht, die bestehenden Zuschläge in ihrer Merkmalsausprägung in die Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung aufzunehmen, um eine verwaltungsökonomische Bearbeitung zu gewährleisten.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

- Die Anzahl der zweckgebundenen Zuschläge blieb im überprüften Zeitraum beinahe unverändert. Im Rahmen der Evaluation der Verhältniszahlen für die allgemein bildenden Pflichtschulen wurden auch die zweckgebundenen Zuschläge berücksichtigt. Wegen der Verlängerung des Finanzausgleichs ohne Verhandlungen bis 2016 konnte keine Konsolidierung der zweckgebundenen Zuschläge erfolgen. Weiters teilte das BMBF mit, dass für den Fall einer Neukonzeptionierung zumindest jene Zuschläge für Maßnahmen, die flächendeckend und in allen Schulstufen umgesetzt sind (z.B. Tagesbetreuung), in einen geänderten Zuteilungsmodus zu integrieren sind.

⁹ Das BMBF stellte im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen zusätzlich zum Grundkontingent weitere Planstellen in Form zweckgebundener Zuschläge zur Verfügung.



Planstellen – Allgemein bildende
Pflichtschulen

BMBF BMF

Finanzierung der Landeslehrer;
Follow-up-Überprüfung

- Das BMBF stellte folgende zweckgebundene Zuschläge zur Verfügung:

Tabelle 1: Übersicht zweckgebundene Zuschläge im Schuljahr 2013/2014

zweckgebundene Zuschläge	Anwendungsbereiche/Befristungen	Planstellen in VBÄ (Schuljahr 2013/2014)
Mehrbedarf für das Minderheitenschulwesen in Burgenland und Kärnten	Burgenland und Kärnten/unbefristet	287
Unterricht an Kliniken und Spitälern mit besonderen Schwerpunkten	in allen Ländern möglich/unbefristet	126
Religionsunterricht für Schüler „kleiner“ Glaubensgemeinschaften	in allen Ländern möglich/unbefristet	178
Initiative Sprachförderkurse und besonderer Zuzug von Kindern mit nicht ausreichenden Kenntnissen der Unterrichtssprache	in allen Ländern möglich/jeweils befristet für zwei Schuljahre	385
Besuchsschullehrer ¹	in allen Ländern möglich/unbefristet	101
Realschule	Steiermark/unbefristet	56
Tagesbetreuung	in allen Ländern möglich/unbefristet	795
Umstellung PM-SAP	Niederösterreich und Wien/unbefristet	269
Pädagogisches Sonderprojekt „Unterricht und Lernhilfe in den Justizeinrichtungen“	in allen Ländern möglich/unbefristet	2
Maßnahme zur Senkung der KlassenschülerInnenhöchstzahl auf den Richtwert 25	in allen Ländern möglich/Einführung im Schuljahr 2007/2008 – unbefristet	4.498
Sprachförderkurse Haupt- bzw. Neue Mittelschule und Polytechnische Schule	in allen Ländern möglich/jeweils befristet für zwei Schuljahre	57
Abrufkontingent Neue Mittelschule (6 Wochenstunden)	in allen Ländern möglich/Einführung im Schuljahr 2013/2014	933
Summe		7.687

¹ Klassenlehrer, in deren Klassen die Studierenden ihre Schulpraxis absolvieren

Quellen: BMBF; Darstellung RH

Verglichen mit dem Schuljahr 2009/2010 (Vorbericht Tabelle 7) fielen im überprüften Zeitraum zwei zweckgebundene Zuschläge (Nachhaltige Integration, Sprach- und Begabungsförderung bzw. Tagesbetreuung Neu) weg, dafür kam das Abrufkontingent Neue Mittelschule (zweckgebundener Zuschlag) hinzu.

Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

Das Abrufkontingent für die Neue Mittelschule enthielt jene Planstellen, wo Landeslehrer anstelle von Bundeslehrern die sechs zusätzlich vom Bund zur Verfügung gestellten Wochenstunden unterrichteten.

Der RH hatte in seinem Bericht „Modellversuche Neue Mittelschule“ (Reihe Bund 2013/12) in TZ 47 wegen der aufwändigen Ab- und Verrechnung der Personalressourcen für den verschränkten Lehrereinsatz empfohlen, als Übergangslösung in die jährlichen Stellenplan-Richtlinien der allgemein bildenden Pflichtschulen einen zweckgebundenen Zuschlag für den verschränkten Lehrereinsatz an den Neuen Mittelschulen einzuführen. Als langfristige Lösung hatte der RH seine Empfehlung wiederholt, im Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen weiter darauf hinzuwirken, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand zu konzentrieren (siehe dazu auch TZ 2 des vorliegenden Beitrags).

Die jährliche Gesamtsumme der Planstellen ergab sich aus dem Grundkontingent und den zweckgebundenen Zuschlägen. Im überprüften Zeitraum stieg der Anteil der zweckgebundenen Zuschläge:

Tabelle 2: Entwicklung der zweckgebundenen Zuschläge Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014					
Schuljahr	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	Veränderung 2010/2011 bis 2013/2014
	in VBÄ				in %
Planstellen					
Grundkontingent	52.649,8	51.781,8	51.139,6	50.745,0	- 3,6
zweckgebundene Zuschläge	6.792,1	6.758,7	6.754,7	7.687,1	13,2
Summe	59.441,9	58.540,5	57.894,3	58.432,1	- 1,7
	in %				
Anteil zweckgebundene Zuschläge	11,4	11,6	11,7	13,2	15,8

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

Der starke Anstieg im Schuljahr 2013/2014 war auf das Abrufkontingent für die Neue Mittelschule zurückzuführen.

Dem BMBF zufolge war durch die neu implementierte Landeslehrer-Controllingdatenbank (Landeslehrpersoneninformation Austria – LiA) eine laufende Überprüfung der zweckgebundenen Zuschläge möglich (z.B. Einsatznachweis der Planstellen für Sprachförderung oder Tagesbetreuung).

6.2 (1) Das BMBWF setzte die Empfehlung des RH insofern um, als es Maßnahmen veranlasste, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und grundsätzliche Überlegungen zur Konsolidierung der zweckgebundenen Zuschläge anstellte. Wegen der Verlängerung des Finanzausgleichs ohne vorherige Verhandlungen bis 2016 blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt.

(2) Hinsichtlich des als Übergangslösung vom RH empfohlenen zweckgebundenen Zuschlags für den verschränkten Lehrereinsatz an den Neuen Mittelschulen verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 2, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand zu konzentrieren.

6.3 *Das BMBWF verwies erneut auf seine Stellungnahme zu TZ 2, wonach die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen verfassungsrechtlich vorgegeben sei. Trotz der dadurch gegebenen begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten seien innerhalb des Ressorts die Verwaltungsabläufe optimiert und ein einheitliches, straffes Controllingssystem eingerichtet worden, das mit einer Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung aktualisiert und in Bezug auf die Datenlieferungen der Länder an den Bund gestrafft worden sei.*

6.4 Der RH verwies erneut darauf, dass die aufgezeigten Hauptprobleme in der Schulverwaltung und die damit verbundenen Folgewirkungen (z.B. Stellenplanüberschreitungen, siehe TZ 10) überwiegend auf die komplexe Kompetenzverteilung und die dadurch bedingte Zuständigkeitsverteilung auf Bundes- und Länderbehörden zurückzuführen waren. Eine Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer würde daher bestehende Ineffizienzen in der Schulverwaltung abbauen.

Bedarfserhebung vor Einführung weiterer zweckgebundener Zuschläge

7.1 (1) Da die Planstellen des zweckgebundenen Zuschlags Sprachförderkurse von den Ländern nicht ausgeschöpft wurden, hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 10) dem BMBWF empfohlen, vor Einführung weiterer zweckgebundener Zuschläge den aktuellen Bedarf auch bei den Ländern zu erheben.

(2) Das BMBWF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass mit dem Schuljahr 2013/2014 ein zweckgebundener Zuschlag für die Neue Mittelschule in den Stellenplan-Richtlinien abgebildet werde. Die Bemess-

Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

sung dieses Abrufkontingents erfolge vorab vom BMBF nach Berechnung des individuellen Bedarfs in den Ländern.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF als Basis der Zuteilung die aktuellen, zweimal jährlich von den Ländern gemeldeten Schüler- bzw. Klassenzahlen heranzog, womit eine systemimmanente Bedarfserhebung gegeben war. Die Zuteilung des zweckgebundenen Zuschlags für die zusätzlichen Personalressourcen an der Neuen Mittelschule erfolgte nach der Anzahl der pro Schuljahr gebildeten Klassen an Neuen Mittelschulen je Land.

7.2 Das BMBF setzte die Empfehlung des RH um, indem es nunmehr als Basis für die Zuteilung die aktuellen Schüler- bzw. Klassenzahlen heranzog, womit eine systemimmanente Bedarfserhebung einherging.

Evaluation der Strukturprobleme

8.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 13) dem BMBF und dem BMF empfohlen, die bereits im Paktum zum Finanzausgleich 2005 vorgesehene Arbeitsgruppe (zwischen Bund und Ländern) einzurichten und eine Evaluation der Strukturprobleme im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen durchzuführen. Die Abgeltung des Mehraufwands aus Strukturproblemen war ursprünglich als befristete Maßnahme (für die Jahre 2005 und 2006) eingeführt und eine Verlängerung vom Weiterbestehen der Strukturprobleme abhängig gemacht worden. Der RH kritisierte im Vorbericht die Verlängerung der Strukturmittel, obgleich keine Evaluation durchgeführt wurde. Darüber hinaus vertrat er die Ansicht, dass bei einer – offenbar langfristigen – Maßnahme die Zuweisung der dafür vorgesehenen Strukturmittel über die Stellenplan-Richtlinien des BMBF zweckmäßiger wäre und die operative Handhabbarkeit erhöht.

(2) Das Nachfrageverfahren ergab Folgendes:

a) Das BMBF hatte mitgeteilt, dass laufend interministerielle Arbeitsgruppen – insbesondere in Hinblick auf die erforderliche Zusammenarbeit im Zuge der Haushaltsrechtsreform – zu allen Belangen der Stellenplanbewirtschaftung für Landeslehrer stattfinden würden.

b) Das BMF informierte darüber, dass zur Evaluation der Strukturprobleme an allgemein bildenden Pflichtschulen derzeit von den Finanzausgleichspartnern kein Auftrag bekannt sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im überprüften Zeitraum die Strukturmittel an die Länder jeweils 25 Mio. EUR je Schuljahr betragen. Gemäß § 4 Abs. 8 Finanzausgleichsgesetz ist dieser Kostenersatz

bis Ende 2016 vorgesehen. Die interministerielle Arbeitsgruppe zwischen BMBF und BMF erörterte unter anderem auch die Strukturprobleme im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen und erarbeitete ein gemeinsames Papier (Stand Jänner 2015). Die Länder waren dabei jedoch nicht involviert.

Das BMF verwies darauf, dass die im seinerzeitigen Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 2005 vorgesehene Evaluation mit dem Ziel, Entscheidungsgrundlagen für die Verlängerung der Mittelauszahlung für das Jahr 2007 vorzubereiten, obsolet sei, weil im Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 2008 für die Jahre 2008 bis 2016 keine Evaluation der Strukturprobleme vorgesehen sei. Nichtsdestotrotz werde das BMF dem Thema Strukturprobleme durch sinkende Schülerzahlen sowie im Bereich des Unterrichts für Kinder mit besonderen Förderungsbedürfnissen bei den Verhandlungen zum nächsten Finanzausgleich die entsprechende Aufmerksamkeit – einschließlich der Vorbereitung aussagekräftiger Datengrundlagen – widmen.

- 8.2** Das BMBF und das BMF setzten die Empfehlung des RH teilweise um, indem die interministerielle Arbeitsgruppe zwischen BMBF und BMF auch die Strukturprobleme im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen erörterte und ein gemeinsames Papier (Stand Jänner 2015) erarbeitete, die Länder waren jedoch nicht in die Arbeitsgruppe involviert. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, eine Arbeitsgruppe unter Einbindung der Länder einzurichten und eine Evaluation der Strukturprobleme im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen durchzuführen. Der RH betonte, dass bei Einführung einer langfristigen Maßnahme – was die Strukturmittel schlussendlich waren – die Zuweisung über die Stellenplan-Richtlinien des BMBF zweckmäßiger wäre. Dadurch könnte eine höhere Transparenz und Vergleichbarkeit dieser Finanzmittel für die Besoldung von Landeslehrern sichergestellt werden.
- 8.3** *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass laufend interministerielle Arbeitsgruppen zu allen Belangen der Stellenplanbewirtschaftung und für Landeslehrer stattfinden würden.*

Das BMF verwies auf seine im Zuge der Gebarungsüberprüfung abgegebene Stellungnahme, wonach eine Evaluation obsolet sei, weil im Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 2008 für die Jahre 2008 bis 2016 eine solche nicht mehr vorgesehen sei. Dennoch werde das BMF das Thema Strukturprobleme bei den Verhandlungen zum nächsten Finanzausgleich entsprechend berücksichtigen.

Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

8.4 Der RH verwies gegenüber dem BMBF und dem BMF mit Nachdruck darauf, dass die Erläuterungen zum Finanzausgleichsgesetz 2005 zur Evaluierung der Strukturprobleme eine gemeinsame Arbeitsgruppe zwischen Bund und Ländern vorsahen.

Unabhängig vom Vorliegen bzw. Weiterbestehen von Strukturproblemen in den Ländern war die offenbar langfristige Bereitstellung der zusätzlichen Mittel ohne zugrundeliegende Datenauswertung jedenfalls nicht plausibel.

Die augenscheinlich unbefristete Bereitstellung der Strukturmittel bekräftigte die Sichtweise des RH, dass bei Vorliegen einer langfristigen Maßnahme ein Transfer der Strukturmittel in das bestehende Grundsystem für die Planstellenberechnung überprüft werden sollte.

Evaluation der Schlüsselzahlen an berufsbildenden Pflichtschulen

9.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 14) dem BMBF empfohlen, an den berufsbildenden Pflichtschulen eine Evaluation der bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen unter Berücksichtigung des allgemeinen Zuschlags von 10 %¹⁰ durchzuführen, um einem systembezogenen Änderungs- und operativem Anpassungsbedarf gerecht zu werden. Anlass zur Kritik bot insbesondere die undifferenzierte Anwendung des allgemeinen Zuschlags in Höhe von 10 %, um sämtliche Mehraufwendungen abzudecken.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die bestehenden Schlüsselzahlen weiterhin zur Anwendung gelangen. Alle bisherigen Änderungen im Zusammenhang mit der modularen Ausbildung fänden – nicht zuletzt aufgrund der 50 %igen Kostentragung seitens der Länder – ihre Deckung. Bei keinem Land komme es zu einem Überzug des genehmigten Stellenplans.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF eine „Abschätzung“ der Planstellenentwicklung hinsichtlich des allgemeinen Zuschlags von 10 % zur Ermittlung der Planstellen bei den berufsbildenden Pflichtschulen durchführte. Die bestehenden Schlüsselzahlen waren nicht Gegenstand der „Abschätzung“. Da sich die Planstellenunterschreitungen im Zeitablauf (überprüfter Zeitraum rd. 30 %) reduzierten und diese Entwicklung in Zukunft anhält, behielt das BMBF den Zuschlag von 10 % bei.

¹⁰ Zu der – aufgrund der Schlüsselzahlen ermittelten – Anzahl der Planstellen wird in langjähriger Gepflogenheit ein allgemeiner Zuschlag in Höhe von 10 % addiert.

Das BMBF teilte dazu mit, dass die Weiterführung des 10 %igen Zuschlags zur Ermöglichung von flexiblen bildungspolitischen Schwerpunktsetzungen im berufsbildenden Pflichtschulwesen durchaus angezeigt sei.

Die Schülerzahlen an berufsbildenden Pflichtschulen sanken im überprüften Zeitraum um rd. 6,4 %. Der Anteil an Integrationslehrlingen stieg jedoch überproportional (rd. 15,8 %).

Tabelle 3: Entwicklung der Schülerzahlen und Planstellen berufsbildende Pflichtschulen Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014

Schuljahr	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	Veränderung 2010/2011 bis 2013/2014
	Anzahl Schüler				in %
Österreich	136.483	134.213	131.141	127.821	- 6,4
davon					
Integrationslehrlinge	5.074	5.395	5.532	5.875	15,8
	in VBÄ				
Planstellen ¹	5.412	5.334	5.285	5.217	- 3,6

Rundungsdifferenzen möglich

¹ besetzte Planstellen inklusive Religionsunterricht und Integrationsklassen

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

Die Entwicklung der Planstellen zeigte ebenfalls einen Rückgang (rd. 3,6 %), der unter dem im Bereich der Schülerzahlen lag (rd. 6,4 %).

- 9.2** Das BMBF setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem es eine Abschätzung der Planstellenentwicklung hinsichtlich des allgemeinen Zuschlags von 10 % vornahm. Eine Evaluation der bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen führte es nicht durch. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest, an den berufsbildenden Pflichtschulen eine Evaluation der bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen durchzuführen. Wie schon im Vorbericht stellte der RH abermals für den überprüften Zeitraum fest, dass sich die Reduktion der Schülerzahlen lediglich im abgeschwächten Ausmaß bei den Planstellen widerspiegelte.
- 9.3** Laut Stellungnahme des BMBF sei aus den aktuellen Stellenplänen der berufsbildenden Pflichtschulen ersichtlich, dass die bestehenden Schlüsselzahlen weiterhin zur Anwendung kommen können. Alle bisherigen Änderungen im Zusammenhang mit der modularen Ausbildung seien – nicht zuletzt aufgrund der 50 %igen Kostentragung seitens der

Evaluation der Schlüsselzahlen an berufsbildenden Pflichtschulen

Länder – gedeckt. Bei keinem Land komme es zu einem Überzug des genehmigten Stellenplans.

- 9.4 Ungeachtet einer systemimmanenten Kostenkontrolle durch die 50 %ige Kostentragungspflicht der Länder trug auch der Unterricht an berufsbildenden Pflichtschulen den bildungspolitischen Entwicklungen der letzten Jahre Rechnung (z.B. Individualisierung des Unterrichts). Eine Evaluierung des bestehenden Systems (insbesondere Schlüsselzahlen) würde zur zeitnahen Identifizierung eines etwaigen Änderungsbedarfs beitragen und eine bedarfsorientierte sowie zielgerichtete Anpassung erlauben.

Stellenplan- überschreitungen

- 10.1 (1) Im Rahmen der Schuljahresabrechnung verglich das BMBF die genehmigten Planstellen mit den tatsächlich – durch die Länder – besetzten Landeslehrer-Planstellen. Hatten die Länder über den genehmigten Stellenplan hinaus Landeslehrer im Einsatz, kam es zu Stellenplanüberschreitungen. Die Besoldungskosten für diese Stellenplanüberschreitungen hatten die Länder selbst zu tragen. Da jedoch aufgrund der Abrechnungsmodalitäten diese Überschreitungen das BMBF vorab zur Gänze trug, entstanden Rückforderungsansprüche des BMBF gegenüber den Ländern. Gemäß § 7 Abs. 2 Landeslehrer-Controllingverordnung erfolgte der Ausgleich der Stellenplanüberschreitungen der Länder zu Normkosten der Entlohnungsgruppe I2a2. Diese waren jedoch wesentlich geringer als die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land. Der RH hatte daher in seinem Vorbericht (TZ 18) dem BMBF und dem BMF empfohlen, die geltende Landeslehrer-Controllingverordnung dahingehend zu ändern, dass die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land bei einer Stellenplanüberschreitung als Basis für den Rückforderungsanspruch herangezogen werden.

(2) Das Nachfrageverfahren ergab Folgendes:

- a) Das BMBF hatte mitgeteilt, dass die Berechnung des Rückforderungsanspruchs auf Basis der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten im Entwurf der Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung vorgesehen gewesen sei. Die Zurückstellung des Verordnungsentwurfs im Herbst 2010 sei aufgrund massiver Länderproteste, die sich unter anderem auf den geltenden Finanzausgleich und den Stabilitätspakt beriefen, erfolgt. Das BMBF sei unabhängig davon um eine Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung bemüht, die inhaltlich aktualisiert und bezüglich der Datenlieferungen der Länder an den Bund zur Verwaltungsvereinfachung gestrafft werde.

b) Das BMF begrüßte die Empfehlung des RH, weil diese zu einer größeren Kostenwahrheit und zu einem effizienteren Ressourceneinsatz beitragen könne.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF im überprüften Zeitraum zweimal eine Änderung des Kostensatzes bei Überschreitung des Stellenplans im Zuge von Novellen der Landeslehrer-Controllingverordnung initiierte. Der erste Verordnungsentwurf wurde im Herbst 2010 zurückgezogen. Zuletzt wurde mit BGBl. II Nr. 81/2014 eine diesbezügliche Novelle der Landeslehrer-Controllingverordnung erlassen, die jedoch durch BGBl. II Nr. 118/2014 ohne nähere Begründung wieder aufgehoben wurde. Das BMBF teilte ferner mit, dass die Möglichkeit zur Änderung des Kostensatzes derzeit nicht gegeben sei, weil sich die Länder auf den geltenden Finanzausgleich bis Ende 2016 und den Stabilitätspakt beriefen.

Der RH stellte weiters zu den Stellenplanüberschreitungen Folgendes fest:

Bei den allgemein bildenden Pflichtschulen blieben die Rückforderungsansprüche des BMBF gegenüber den Ländern im überprüften Zeitraum in etwa gleich: rd. 71,40 Mio. EUR (im Schuljahr 2010/2011) zu rd. 71,33 Mio. EUR (im Schuljahr 2013/2014).

Der RH verglich die Rückforderungsansprüche anhand der berechneten Besoldungskosten im Sinne von Normkosten für eine Planstelle mit den Rückforderungsansprüchen basierend auf den durchschnittlichen tatsächlichen österreichweiten Besoldungskosten der Landeslehrer und kam für den überprüften Zeitraum zu folgendem Ergebnis:

Stellenplanüberschreitungen

Tabelle 4: Rückforderungsanspruch – allgemein bildende Pflichtschulen Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014				
Schuljahr	2010/2011	2011/2012 ¹	2012/2013 ¹	2013/2014
	in EUR			
berechnete Besoldungskosten für eine Planstelle (Normkosten)	38.143,45	39.309,84	39.201,38	40.038,30
	in Mio. EUR			
Rückforderungsanspruch (auf Basis Normkosten)	71,40	74,88	72,02	71,33
	in EUR			
durchschnittliche tatsächliche Besoldungskosten Landeslehrer	54.040,16	55.711,32	56.385,85	56.070,75
	in Mio. EUR			
Rückforderungsanspruch (auf Basis durchschnittliche tatsächliche Besoldungskosten)	101,15	106,12	103,59	99,89
Differenz	29,75	31,24	31,57	28,56

¹ bereinigt um Stellenplanüberschreitungen betreffend die Neue Mittelschule

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

Die Tabelle zeigt, dass die berechneten Besoldungskosten (Normkosten) für das Schuljahr 2013/2014 um rd. 16.000 EUR geringer waren als die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten für einen Landeslehrer. Der Rückforderungsanspruch des BMBF hätte sich in diesem Schuljahr bei Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten um rd. 28,56 Mio. EUR bzw. für den überprüften Zeitraum um insgesamt rd. 121,12 Mio. EUR erhöht.

Im überprüften Zeitraum kam es an den berufsbildenden Pflichtschulen im Schuljahr 2013/2014 für das Burgenland zu einer Überschreitung des Stellenplans um 1,03 Planstellen und somit zu einem Rückforderungsanspruch des BMBF in der Höhe von rd. 21.000 EUR. Ansonsten gab es österreichweit ausschließlich Stellenplanunterschreitungen und damit keine Rückforderungsansprüche des BMBF gegenüber den Ländern.

- 10.2** Das BMBF und das BMF setzten die Empfehlung des RH nicht um. Der RH anerkannte jedoch die Bemühungen des BMBF zur Änderung des Kostensatzes für die Rückforderungsansprüche, die letztlich am Widerstand der Länder scheiterten. Die derzeitige Berechnung der Rückforderungsansprüche des BMBF bewirkte, dass die Länder bei Nichteinhalten der Stellenplan-Richtlinien bzw. bei Stellenplanüberschreitungen lediglich die (niedrigeren) Normkosten statt der tatsächlichen Kosten zu tragen hatten, wodurch falsche Anreize gesetzt wurden. Eine Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten je Land

würde das Kostenbewusstsein der Länder in Bezug auf ihre Landeslehrer stärken und die Steuerung des Personaleinsatzes optimieren. Der RH bekräftigte daher aus Gründen der Kostenwahrheit und der effizienten Ressourcenverteilung weiterhin seine Empfehlung, die geltende Landeslehrer-Controllingverordnung dahingehend zu ändern, dass die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land bei einer Stellenplanüberschreitung als Basis für den Rückforderungsanspruch herangezogen werden.

Ferner betonte der RH seine Ansicht, dass die Kostentragung (50 % Bund, 50 % Land) bei den berufsbildenden Pflichtschulen unter anderem ein Grund für die in diesem Bereich beobachtbare Planstellendisziplin der Länder war. Durch die halbe Kostenverantwortung hatten die Länder einen Anreiz, die Stellenpläne einzuhalten, wodurch die aus dem Auseinanderklaffen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung resultierenden Ineffizienzen teilweise abgefangen wurden.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMBF bedürfe eine Änderung des Kostensatzes bei Überschreitung des Stellenplans einer Bund-Länder-Vereinbarung. Die Bereitschaft zur Änderung des Kostensatzes sei von Seiten der Länder derzeit nicht gegeben. Unabhängig davon sei das BMBF um mehr Effizienz und eine Reduzierung der Komplexität bemüht. So sei mit der letzten Novelle der Landeslehrer-Controllingverordnung neben einer inhaltlichen Aktualisierung eine Straffung der Datenlieferungen von den Ländern an den Bund erfolgt.*

Das BMF hielt seine im Zuge der Gebarungsüberprüfung abgegebene Stellungnahme aufrecht, wonach es die Empfehlung des RH begrüße, weil diese zu einer größeren Kostenwahrheit und zu einem effizienteren Ressourceneinsatz beitragen könne.

Maßnahmencontrolling

Termingerechte
Vorlage von
Endberichten

- 11.1** (1) Das BMBF beauftragte im Jahr 2010 zwei Institute mit der Durchführung des Maßnahmencontrollings für zweckgebundene Zuschläge. Beide beauftragten Institute hielten die vereinbarten Termine zur Vorlage der Endberichte nicht ein. Der RH hatte daher in seinem Vorbericht (TZ 21) dem BMBF empfohlen, künftig dafür zu sorgen, dass Auftragnehmer die Endberichte zum Maßnahmencontrolling¹¹ termingerecht vorlegen.

¹¹ Dieses diente zur Evaluation der Zielerreichung sowie zur Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der zweckgebundenen Zuschläge an allgemein bildenden Pflichtschulen.

Maßnahmencontrolling

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, es werde auf die Einhaltung der Terminvorgaben bei allfälligen künftigen Vergaben achten. Derzeit bestünden im Bereich des Landeslehrer/innen Controllings keine Fremdvergaben, weil verstärkt auf die Expertise im Ressort zurückgegriffen werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF das Maßnahmencontrolling im überprüften Zeitraum selbst durchführte (z.B. Neue Mittelschule Schuljahr 2013/2014, Senkung der Klassenschülerhöchstzahl jeweils in den Schuljahren 2010/2011 bis 2013/2014), wodurch keine externen Vergaben im Maßnahmencontrolling anfielen.

11.2 Da das BMBF das Maßnahmencontrolling im überprüften Zeitraum selbst durchführte, ergab sich kein Anwendungsfall für die Empfehlung des RH. Der RH hielt seine Empfehlung, künftig dafür zu sorgen, dass Auftragnehmer die Endberichte zum Maßnahmencontrolling termingerecht vorlegen, aufrecht.

11.3 *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es bei allfälligen künftigen Vergaben weiterhin auf die Einhaltung der Terminvorgaben achten werde.*

Preisminderung
wegen verspäteter
Lieferung

12.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 21) dem BMBF empfohlen, wegen der verspäteten Lieferung eines Endberichts zur Durchführung des Maßnahmencontrollings beim beauftragten Institut auf eine Preisminderung zu drängen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, auf die Einhaltung der Terminvorgaben werde bei allfälligen künftigen Vergaben geachtet. Derzeit bestünden im Bereich des Landeslehrer/innen Controllings keine Fremdvergaben, weil verstärkt auf die Expertise im Ressort zurückgegriffen werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF keine Preisreduktion vorgenommen hatte. Laut Angaben des BMBF hätte die verspätete Abnahme des Endberichts einen wesentlich höheren Detaillierungsgrad gebracht, weshalb es auf eine Preisminderung verzichtet hatte.

12.2 Da das BMBF keine Preisminderung erwirkte, setzte es die Empfehlung des RH nicht um. Der RH verwies auf die grundlegende Empfehlung in TZ 11, wonach künftig dafür zu sorgen wäre, dass Auftragnehmer die Endberichte zum Maßnahmencontrolling termingerecht vorlegen.

Finanzierung der Landeslehrer;
Follow-up-Überprüfung

12.3 *Das BMBF bekräftigte erneut, dass es bei allfälligen künftigen Vergaben weiterhin auf die Einhaltung der Terminvorgaben achten werde.*

Vergaben

Direktvergaben

13.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 6, 21, 22) dem BMBF empfohlen, bei Direktvergaben die Preisangemessenheit der Angebote nachvollziehbar sicherzustellen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, der Empfehlung des RH zur Einholung von Angeboten zur Nachvollziehung der Preisangemessenheit bei Direktvergaben werde nachgekommen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF im Jahr 2013 bzw. 2014 bei der Direktvergabe der webbasierten „Landeslehrpersonen-Controllingdatenbank neu“ vier Unternehmen zur Angebotsabgabe einlud, wovon zwei Angebote abgaben. Das BMBF vergab den Auftrag zu rd. 101.000 EUR (inklusive USt).

13.2 Da das BMBF bei Direktvergaben Vergleichsangebote einholte, setzte es die Empfehlung des RH um.

Eigenes
Expertenwissen

14.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 22) hatte der RH dem BMBF empfohlen, bei künftigen pädagogischen Evaluationen verstärkt auf das Expertenwissen der Fachabteilungen des BMBF zurückzugreifen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass derzeit im Bereich des Landeslehrer/innen Controllings keine Fremdvergaben bestünden, weil verstärkt auf die Expertise im Ressort zurückgegriffen werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im überprüften Zeitraum keine pädagogischen Evaluationen im Bereich der Landeslehrer durchgeführt wurden.¹²

14.2 Da das BMBF im überprüften Zeitraum keine pädagogischen Evaluationen im Bereich der Landeslehrer durchführte, ergab sich kein Anwendungsfall für die Empfehlung des RH. Er hielt seine Empfehlung aufrecht, bei künftigen pädagogischen Evaluationen verstärkt auf das Expertenwissen der Fachabteilungen des BMBF zurückzugreifen.

¹² Eine Ausnahme stellte die Evaluation der Neuen Mittelschule dar, die jedoch bereits vor dem überprüften Zeitraum in Auftrag gegeben wurde (siehe Bericht des RH „Modellversuche Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12, TZ 27 ff.).

14.3 *Laut Stellungnahme des BMBF bestünden derzeit im Bereich des Landeslehrer/innen Controllings keine Fremdvergaben, weil verstärkt auf die Expertise im Ressort zurückgegriffen werde.*

Schlussempfehlungen

15 Der RH stellte fest, dass das BMBF von 13 Empfehlungen des Vorberichts fünf umgesetzt, zwei Empfehlungen teilweise umgesetzt und vier nicht umgesetzt hatte. Bei zwei Empfehlungen war kein Anwendungsfall gegeben.



Schlussempfehlungen

BMBF BMF

Finanzierung der Landeslehrer;
Follow-up-Überprüfung

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Bund 2012/14)					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
BMBF					
2, 5, 19, 20	Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand	2			X
6	elektronischer Stellenplan für berufsbildende Pflichtschulen	3			X
7	Evaluation der Verhältniszahlen für allgemein bildende Pflichtschulen	4	X		
8	Berücksichtigung der geltenden Maßzahl für sonderpädagogischen Förderbedarf bei Evaluation der Verhältniszahlen	5	X		
9	Überprüfung der zweckgebundenen Zuschläge an allgemein bildenden Pflichtschulen	6	X		
10	Bedarfserhebung vor Einführung weiterer zweckgebundener Zuschläge	7	X		
13	Einrichtung einer Arbeitsgruppe und Evaluierung von Strukturproblemen	8		X	
14	Evaluation der Schlüsselzahlen an berufsbildenden Pflichtschulen	9		X	
18	Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten für Rückforderungsanspruch bei Stellenplanüberschreitungen	10			X
21	termingerechte Vorlage von Endberichten zum Maßnahmencontrolling durch Auftragnehmer	11	kein Anwendungsfall		
21	Geltendmachung einer Preisminderung aufgrund verspäteter Lieferung	12			X
6, 21, 22	Nachvollziehbarkeit der Preisangemessenheit von Angeboten bei Direktvergaben	13	X		
22	Zugriff auf Expertenwissen der Fachabteilung des BMBF	14	kein Anwendungsfall		

Schlussempfehlungen

Der RH stellte weiters fest, dass das BMF von den zwei abgegebenen Empfehlungen eine teilweise umgesetzt und eine nicht umgesetzt hatte.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Bund 2012/14)					
Vorbericht			Follow-up-Überprüfung		
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
BMF					
13	Einrichtung einer Arbeitsgruppe und Evaluierung von Strukturproblemen	8		X	
18	Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten für Rückforderungsanspruch bei Stellenplanüberschreitungen	10			X

Der RH hielt folgende Empfehlungen aufrecht:

BMBF und BMF

(1) Eine Arbeitsgruppe unter Einbindung der Länder wäre einzurichten und eine Evaluation der Strukturprobleme im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen durchzuführen. (TZ 8)

(2) Die geltende Landeslehrer-Controllingverordnung wäre dahingehend zu ändern, dass die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land bei einer Stellenplanüberschreitung als Basis für den Rückforderungsanspruch herangezogen werden. (TZ 10)

BMBF

(3) Im Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen wäre auf die Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand hinzuwirken. (TZ 2, 6)

(4) Der elektronische Stellenplan wäre auch im Bereich der berufsbildenden Pflichtschulen einzusetzen. (TZ 3)



Schlussempfehlungen

BMBF BMF

**Finanzierung der Landeslehrer;
Follow-up-Überprüfung**

(5) Die bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen an den berufsbildenden Pflichtschulen wären zu evaluieren. (TZ 9)

(6) Künftig wäre dafür zu sorgen, dass Auftragnehmer die Endberichte zum Maßnahmencontrolling termingerecht vorlegen. (TZ 11, 12)

(7) Bei künftigen pädagogischen Evaluationen wäre verstärkt auf das Expertenwissen der Fachabteilungen des BMBF zurückzugreifen. (TZ 14)



Bericht des Rechnungshofes

**Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen
und Indikatoren im BMJ**

Inhaltsverzeichnis

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

BKA
BMJ

**Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes und des
Bundesministeriums für Justiz**

**Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und
Indikatoren im BMJ**

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

ANHANG

Bund 2015/12

145

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

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

Tabellen Abbildungen

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

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

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

Abkürzungen

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

Glossar



Glossar

Wirkungsorientierung

Gleichstellungsziel

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

Globalbudget

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

Indikator

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

Leitbild

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

Maßnahmen

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

Meilenstein

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

Untergliederung

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

Wirkungsziel

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

Strafvollzug

Haftdauer

Die Haftdauer ist die de facto in Haft verbrachte Zeit.

Glossar



Justizanstalt

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

Landesgerichtliche Gefangenenhäuser

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

Maßnahmenvollzug

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

Strafdauer

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

Strafvollzug

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

Strafvollzugsanstalten

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

Unternehmerbetrieb

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

Untersuchungshaft

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





Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für Justiz

Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ

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

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

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

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

KURZFASSUNG**Prüfungsziele**

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

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren

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

Internationale rechtliche Rahmenbedingungen

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

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

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

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

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

**Verantwortlich-
keiten im Entwick-
lungsprozess**

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

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

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

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

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

Kurzfassung

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

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

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

**Zielformulierung
Gleichstellung im
Lichte der haus-
haltsrechtlichen
Qualitätskriterien**

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

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

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

Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen
und Indikatoren im BMJ

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

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

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

Das den Gleichstellungsaspekt enthaltende Wirkungsziel 5 adressierte drei unterschiedliche Aspekte des straf- und zivilgerichtlichen Vollzugs, wovon einer, der in der Formulierung 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. (TZ 13)

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

Kurzfassung

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

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

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

**Maßnahmen im
Lichte der haus-
haltsrechtlichen
Qualitätskriterien**

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

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

**Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen
und Indikatoren im BMJ**

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

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

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

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

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

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

Kurzfassung

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

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

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

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

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

**Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen
und Indikatoren im BMJ**

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

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

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

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

**Indikatoren im
Lichte der haus-
haltsrechtlichen
Qualitätskriterien**

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

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

Kurzfassung

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

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

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

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

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

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

**Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen
und Indikatoren im BMJ**

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

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

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

**Internes Wirkungs-
controlling**

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

**Weitere prüfungs-
relevante
Feststellungen
zum Straf- und
Maßnahmenvollzug
weiblicher Häftlinge**

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

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

Kurzfassung

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

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

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

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

Resümee: Strategie und Steuerung

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

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

**Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen
und Indikatoren im BMJ**

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

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

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

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

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

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

Kurzfassung

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

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

**Einbindung der
ressortübergreifenden
Wirkungscontrollingstelle im BKA**

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

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

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

Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen
und Indikatoren im BMJ

Kenndaten zu Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen, Indikatoren im BMJ

Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> - Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. - Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F. - Angaben zur Wirkungsorientierung-VO, BGBl. II Nr. 244/2011 - Verordnung des Bundeskanzlers über das ressortübergreifende Wirkungscontrolling (Wirkungscontrollingverordnung), BGBl. II Nr. 245/2011 - Bundesgesetze über die Bewilligung des jeweiligen Bundesvoranschlags für die Jahre 2013 bis 2015: <ul style="list-style-type: none"> - Bundesfinanzgesetz 2013 – BFG 2013, BGBl. I Nr. 103/2012 - Bundesfinanzgesetz 2014 – BFG 2014, BGBl. I Nr. 38/2014 - Bundesfinanzgesetz 2015 – BFG 2015, BGBl. I Nr. 39/2014 - Bundesgesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafen und der mit Freiheitsentziehung verbundenen vorbeugenden Maßnahmen (Strafvollzugsgesetz – StVG), BGBl. I Nr. 144/1969 i.d.g.F. - Bundesgesetz über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch – StGB), BGBl. I Nr. 60/1974 i.d.g.F. - United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules) (65/229 vom 16. März 2011)
Gleichstellungsziel des BMJ	effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch zivil- und strafgerichtlichen Vollzug; Letzterer unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmen-vollzug
Maßnahme	Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen

	2013	2014	2015	Veränderung 2013 bis 2015
	in Mio. EUR			in %
Budget UG 13 – Justiz				
Finanzierungshaushalt				
Allgemeine Gebarung				
Einzahlungen	1.013,55	980,00	980,00	- 3,3
<i>davon Strafvollzug</i>	57,42	55,71	55,71	- 3,0
Auszahlungen	1.311,10	1.298,52	1.309,13	- 0,2
<i>davon Strafvollzug</i>	442,84	440,82	444,20	0,3
Nettogeldfluss	- 297,55	- 318,52	- 329,13	10,6
Ergebnishaushalt				
Erträge	1.091,04	1.036,73	1.036,73	- 5,0
<i>davon Strafvollzug</i>	77,10	80,12	80,12	3,9
Aufwendungen	1.403,26	1.372,27	1.384,74	- 1,3
<i>davon Strafvollzug</i>	473,86	468,69	473,92	0,0
Nettoergebnis	- 312,21	- 335,54	- 348,01	11,5

Fortsetzung: Kenndaten zu Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen, Indikatoren im BMJ

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

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

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

**Prüfungsablauf und
–gegenstand**

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

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren

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

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

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

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

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

¹ BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.

² BGBl. II Nr. 245/2011

Prüfungsablauf und –gegenstand

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

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

Die zentralen Ziele dieser „Roadmap“ umfassten

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

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

Internationale rechtliche Rahmenbedingungen

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

Tabelle 1: Internationale Empfehlungen zum Frauenstraf- und –maßnahmenvollzug

Rechtsgrundlage	inhaltliche Vorgaben
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)
UN-Grundsätze für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Maßnahmen für weibliche Straffällige (UN-Bangkok-Regeln) (2011)	<ul style="list-style-type: none"> – Mindestgrundsätze, die den besonderen Bedürfnissen weiblicher Gefangener Rechnung tragen sollen (Pkt. 1) – Fortbildungsprogramme für Bedienstete im Frauenstrafvollzug sind durchzuführen (Pkt. 70) – umfassende Forschungsarbeiten zum Frauenstrafvollzug als Grundlage für eine wirksame Planung und die Ausarbeitung von Politiken (Pkt. 67) – regelmäßige Evaluierung der Trends, Probleme und Anforderungen betreffend weibliche Häftlinge (Pkt. 69) – regelmäßige Information der Öffentlichkeit über alle diese Standards betreffenden Fakten und die Fortschritte der getroffenen Maßnahmen zur sozialen Reintegration von weiblichen Häftlingen (Pkt. 70)

Quelle: RH

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

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

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

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

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

Nationale rechtliche Rahmenbedingungen

Straf- und Maßnahmenvollzug für Frauen

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

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

Wirkungsorientierung

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

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

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

Tabelle 2: Rechtlich festgelegte Kriterien zu den Angaben zur Wirkungsorientierung	
Rechtsgrundlage	inhaltliche Vorgaben
§ 41 Abs. 1 BHG 2013	Qualitätskriterien für die Angaben zur Wirkungsorientierung auf allen Gliederungsebenen: <ul style="list-style-type: none"> - Relevanz - inhaltliche Konsistenz - Verständlichkeit - Nachvollziehbarkeit - Vergleichbarkeit - Überprüfbarkeit
Angaben zur Wirkungsorientierung-VO	<ul style="list-style-type: none"> - Für jede Untergliederung (UG)¹ sind maximal fünf Wirkungsziele anzugeben (§ 4 Abs. 1). - Zumindest eines der fünf Wirkungsziele ist aus dem Ziel der tatsächlichen Gleichstellung abzuleiten und insb. auf externe, gesellschaftspolitische Wirkungen auszurichten (§ 4 Abs. 3). - Für jedes Globalbudget² sind maximal fünf Maßnahmen anzugeben, die zum Erreichen der Wirkungsziele der UG beitragen sollen (§ 5 Abs. 1). - Es sind maximal fünf Kennzahlen anzugeben, die kurz- oder mittelfristig einen Beitrag der gesetzten Maßnahmen zum Fortschritt oder Erfolg des Wirkungsziels anzeigen (§ 4 Abs. 6).

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

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

Quelle: RH

⁵ 1. ErläutRV 203 BlgNR 23. GP

Nationale rechtliche Rahmenbedingungen

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

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

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

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

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

⁸ ErläutRV 480 BlgNR 24. GP

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

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

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

Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5 samt Gleichstellungsaspekt, Gleichstellungsmaßnahme und Indikator

Gestaltung des Entwicklungsprozesses

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

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

Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5

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

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

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

An der Indikatorenbildung war die Vollzugsdirektion beteiligt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5

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

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

Verantwortlichkeiten im Entwicklungsprozess

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

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

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

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

Inhaltliche Auseinandersetzung/Prüfung von Alternativen

Datengrundlagen und Analysen

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

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

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

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

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

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

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

Quelle: BMJ

Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5

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

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

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

Tabelle 4: Ausbildung nach höchstem Schulabschluss in %¹

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

Rundungsdifferenzen möglich

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

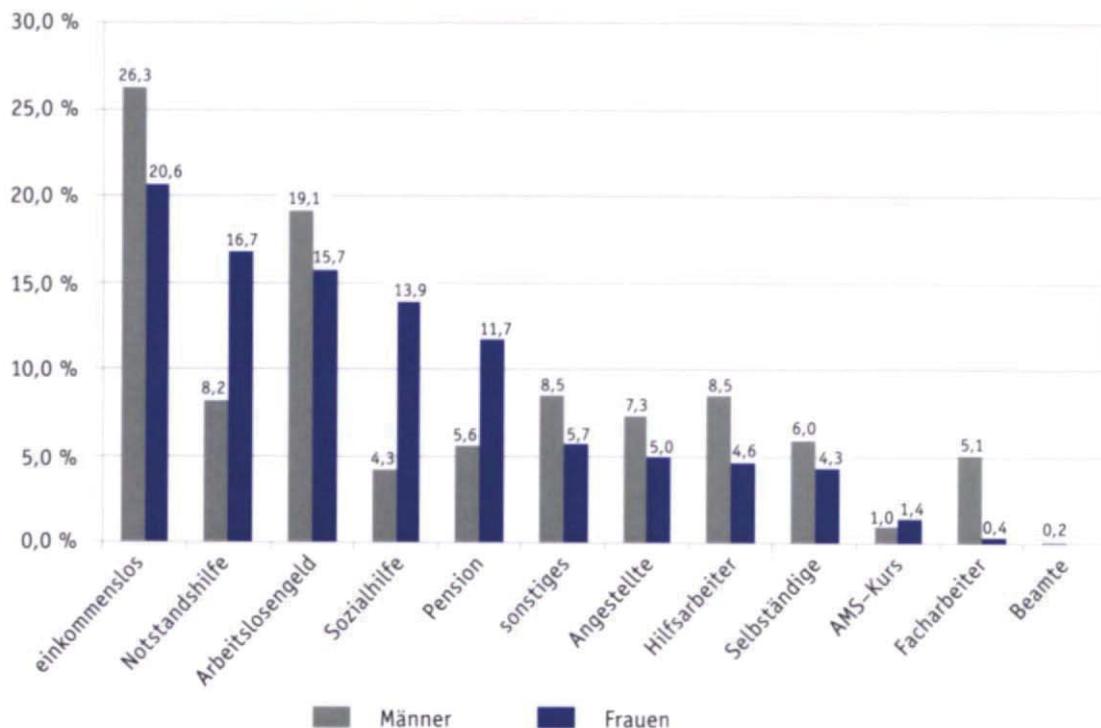
Quelle: BMJ

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

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

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

Abbildung 1: Einkommen vor der Haft in %¹



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

Quelle: BMJ

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

¹² Sozial-, Notstandshilfe- und Arbeitslosengeldbezieher

Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5

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

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

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

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

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

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

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

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

BMJ verwendeten Quellen als wenig geeignete Basis für eine Entscheidungsfindung.

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

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

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

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

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

Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5

Daten zur geschlechterspezifischen Ressourcenverteilung

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

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

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

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

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

¹⁴ ErläutRV 480 BlgNR 24. GP, S. 5

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

¹⁶ ErläutRV 480 BlgNR 24. GP

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ Anmerkung RH: gemeint 2014

Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Ausgangslage:
Justizanstalten und
Leitbild

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Qualitätskriterium
Relevanz

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

Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

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

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

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

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

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

Rundungsdifferenzen möglich

UG = Untergliederung (nach Rubriken zweite Gliederungsebene im Bundesvoranschlag)

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

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

BRA = Bundesrechnungsabschluss

Quellen: BRA 2013 und BFG 2014 und 2015

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

²⁷ Justizwachepersonal in den Justizanstalten

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

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

Rundungsdifferenzen möglich

UG = Untergliederung (nach Rubriken zweite Gliederungsebene im Bundesvoranschlag)

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

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

BRA = Bundesrechnungsabschluss

Quellen: BRA 2013 und BFG 2014 und 2015

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

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

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

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

Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Qualitätskriterium
Nachvollziehbarkeit

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

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

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

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

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

Weiterführende Arbeiten an dem Strategieentwurf gab es nicht.

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

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

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

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

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

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

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

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

Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

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

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

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

Qualitätskriterien inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Vergleichbarkeit, Überprüfbarkeit

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

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

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

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

