

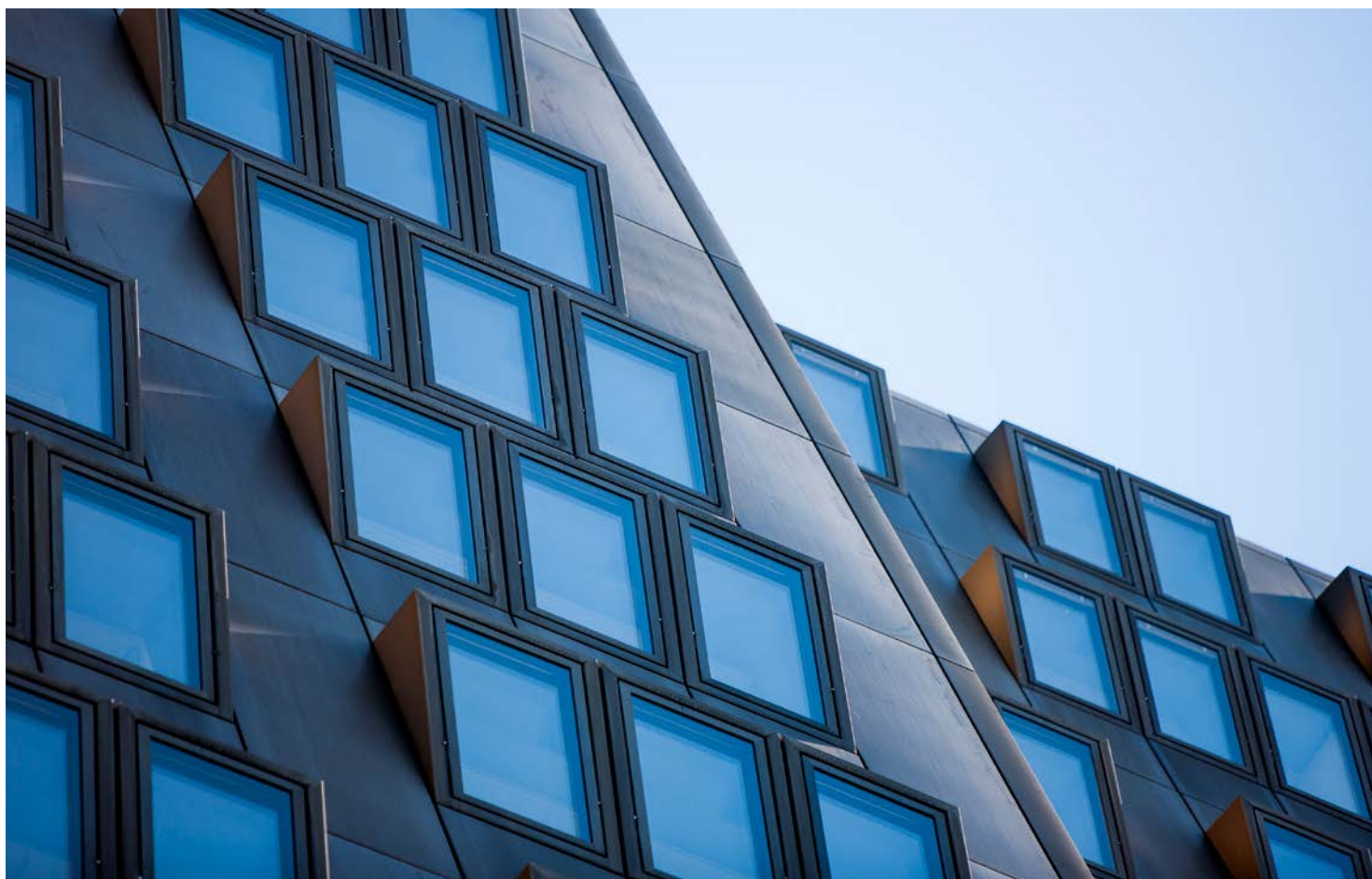


## Resozialisierungsmaßnahmen der Justiz

Reihe BUND 2024/8

### Bericht des Rechnungshofes

---



## Vorbemerkungen

### Vorlage

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

### Berichtsaufbau

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

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

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

### IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

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

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im März 2024

### AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

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

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

Twitter: @RHSpreeher

### FOTOS

Cover, S. 6: Rechnungshof/Achim Bieniek

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abkürzungsverzeichnis                                                              | 5  |
| Prüfungsziel                                                                       | 7  |
| Kurzfassung                                                                        | 7  |
| Zentrale Empfehlungen                                                              | 12 |
| Zahlen und Fakten zur Prüfung                                                      | 13 |
| Prüfungsablauf und –gegenstand                                                     | 15 |
| Rechtlicher Rahmen und Ausgangsbasis                                               | 17 |
| Wesentliche rechtliche Grundlagen                                                  | 17 |
| Entwicklung des Strafvollzugs                                                      | 18 |
| Organisation und Zuständigkeiten                                                   | 21 |
| Generaldirektion                                                                   | 21 |
| Exkurs: Koordinationsstelle Extremismusprävention<br>und Deradikalisierung         | 21 |
| Justizanstalten                                                                    | 24 |
| Strategische Ausrichtung und Wirkungsziele im Zusammenhang<br>mit Resozialisierung | 26 |
| Strategische Ausrichtung                                                           | 26 |
| Wirkungsziele                                                                      | 27 |
| Resozialisierungsmaßnahmen in den Justizanstalten                                  | 30 |
| Vollzugsplan                                                                       | 30 |
| Beschäftigung und (Aus–)Bildung im Vollzug                                         | 34 |
| Vollzugslockerungen und Entlassungsvollzug                                         | 49 |
| Vollzugslockerungen                                                                | 49 |
| Entlassungsvollzug                                                                 | 53 |
| Bedingte Entlassungen                                                              | 56 |
| Planungen zum Jugendvollzug                                                        | 60 |
| Wirkungsmessung und Evaluierung                                                    | 64 |
| Cockpit                                                                            | 64 |
| Kennzahlen zu Rückfälligkeit bzw. Wirksamkeit von Rückfallprävention               | 65 |

|                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Personaleinsatz und Auszahlungen für den Strafvollzug</b>  | 70  |
| Einsatz und Aufgaben der Exekutivbediensteten                 | 70  |
| Anzahl Exekutivbedienstete (Justizwache) und Belag            | 73  |
| Krankenstände der Exekutivbediensteten                        | 75  |
| Betreuungspersonal (Fachdienste)                              | 78  |
| Herausforderungen im Personalbereich                          | 81  |
| Auszahlungen für Strafvollzug und Bewährungshilfe             | 84  |
| <b>Resozialisierungsmaßnahmen durch private Vereinigungen</b> | 85  |
| Allgemeines                                                   | 85  |
| Bewährungshilfe und Haftentlassenenhilfe durch Neustart       | 86  |
| <b>Schlussempfehlungen</b>                                    | 95  |
| <b>Anhang</b>                                                 | 100 |

## Tabellenverzeichnis

|            |                                                                                                                                           |     |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabelle 1: | Ausgewählte Kennzahlen zum Wirkungsziel des Justizministeriums für den Strafvollzug auf Globalbudgetebene (Stand Bundesfinanzgesetz 2023) | 28  |
| Tabelle 2: | Beschäftigungsquote nach Justizanstalten in den Jahren 2020 bis 2023 (ohne Sonderanstalten für den Maßnahmenvollzug; Stand 31. Mai 2023)  | 35  |
| Tabelle 3: | Durchschnittliche Beschäftigungsstunden von Häftlingen in den Jahren 2018 bis 2022                                                        | 36  |
| Tabelle 4: | Jugendliche und junge Erwachsene in Straf- und Untersuchungshaft in den Jahren 2018 bis 2023                                              | 61  |
| Tabelle 5: | Exekutivbedienstete und Belag in Justizanstalten 2018 bis 2023                                                                            | 73  |
| Tabelle 6: | Entwicklung der Auszahlungen für den Straf- und Maßnahmenvollzug und für die Bewährungshilfe insgesamt und nach Gruppen (2018 bis 2022)   | 84  |
| Tabelle 7: | Von Neustart im Bereich Bewährungshilfe Beschäftigte und betreute Straffällige 2018 bis 2022                                              | 87  |
| Tabelle 8: | Von Neustart im Bereich Haftentlassenenhilfe Beschäftigte und betreute Straffällige 2018 bis 2022                                         | 88  |
| Tabelle 9: | Verweise auf die Berichte zur Steuerung und Koordinierung des Straf- und Maßnahmenvollzugs                                                | 100 |

## Abbildungsverzeichnis

|              |                                                                                                                                                   |    |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1: | Häftlingszahl 1989 bis 2023 _____                                                                                                                 | 18 |
| Abbildung 2: | Justizanstalten in Österreich (ohne die vier Sonderanstalten für den Maßnahmenvollzug; Stand April 2023) _____                                    | 25 |
| Abbildung 3: | Entwicklung der abgeschlossenen Bildungsmaßnahmen _____                                                                                           | 42 |
| Abbildung 4: | Vollzugslockerungen in Strafvollzugsanstalten von 2022 bis April 2023 _____                                                                       | 51 |
| Abbildung 5: | Entwicklung der bedingten Entlassungen von 2018 bis 30. April 2023 _____                                                                          | 57 |
| Abbildung 6: | Anteil der innerhalb von vier Jahren nach einer Verurteilung oder Haftentlassung neuerlich verurteilten Personen (Wiederverurteilungsquote) _____ | 66 |
| Abbildung 7: | Wiederverurteilungsquoten getrennt nach urteilsmäßigen (zum Strafende) und bedingten Entlassungen _____                                           | 67 |
| Abbildung 8: | Krankenstandstage Exekutivbedienstete 2018 bis April 2023 im Vergleich zu unselbstständig Beschäftigten _____                                     | 76 |

## Abkürzungsverzeichnis

|            |                                                                    |
|------------|--------------------------------------------------------------------|
| Abs.       | Absatz                                                             |
| AMS        | Arbeitsmarktservice                                                |
| BGBI.      | Bundesgesetzblatt                                                  |
| BMJ        | Bundesministerium für Justiz                                       |
| BMKÖS      | Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport |
| bzw.       | beziehungsweise                                                    |
| COVID      | corona virus disease (Coronaviruserkrankheit)                      |
| d.h.       | das heißt                                                          |
| ELIS       | E-Learning im Strafvollzug                                         |
| etc.       | et cetera                                                          |
| EUR        | Euro                                                               |
| (f)f.      | folgend(e)                                                         |
| GmbH       | Gesellschaft mit beschränkter Haftung                              |
| GP         | Gesetzgebungsperiode                                               |
| Hrsg.      | Herausgeber                                                        |
| i.d.(g.)F. | in der (geltenden) Fassung                                         |
| IT         | Informationstechnologie                                            |
| IVV        | Integrierte Vollzugsverwaltung                                     |
| leg. cit.  | legis citatae (der zitierten Vorschrift)                           |
| ME         | Ministerialentwurf                                                 |
| Mio.       | Million(en)                                                        |
| rd.        | rund                                                               |
| RH         | Rechnungshof                                                       |
| Rz         | Randziffer                                                         |
| RZL-Plan   | Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan                               |
| S.         | Seite                                                              |
| StGB       | Strafgesetzbuch                                                    |
| StVG       | Strafvollzugsgesetz                                                |
| TZ         | Textzahl(en)                                                       |
| u.a.       | unter anderem                                                      |
| vgl.       | vergleiche                                                         |
| Z          | Ziffer                                                             |
| z.B.       | zum Beispiel                                                       |



Die ausreichende Betreuung und Beschäftigung von Häftlingen durch Arbeit, (Aus-) Bildung sowie Tagesstrukturierung waren wesentliche Faktoren zur Resozialisierung und Reintegration in die Gesellschaft. Die Justizanstalten hatten zweckmäßige Maßnahmen dazu gesetzt, wie soziale und psychologische Betreuung, Arbeitsmöglichkeiten in Betrieben und (Aus-)Bildungsprogramme. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen wurde allerdings nicht gemessen. Das Justizministerium beabsichtigte, die Wiederkehrquote als Kennzahl für die Wirksamkeit von Rückfallprävention festzulegen.

Die Justizanstalten bewegten sich mit rd. 9.000 Häftlingen – wie schon seit Jahren – an der Auslastungsgrenze bzw. waren überbelegt. In den letzten Jahrzehnten hatte sich zudem die Häftlingspopulation stark geändert; vielfach fehlten Grundqualifikationen, wie Sprachkenntnisse, und die Anforderungen an den Vollzug und das Personal waren gestiegen. Die personelle Entwicklung in den Justizanstalten und die Betriebsstrukturen sowie die baulichen Gegebenheiten konnten damit nur bedingt Schritt halten.

So hatten fast alle Justizanstalten mit personellen Herausforderungen zu kämpfen. Das hatte unmittelbar Auswirkungen auf Resozialisierungsbemühungen. Das Ausmaß der Beschäftigung der Häftlinge (im Jahr 2022 3,16 Stunden pro Werktag pro Häftling) blieb hinter den Zielen zurück. Es kam regelmäßig zu Betriebsschließungen in Justizanstalten. Diese konnten sich negativ auf die Motivation der Bediensteten

und der Häftlinge sowie auf das Anstaltsklima auswirken. An Nachmittagen und an Wochenenden standen Aktivitäten für Häftlinge für eine zweckmäßige Tagesgestaltung nur begrenzt zur Verfügung. Vor allem in Gerichtlichen Gefangenenhäusern waren Häftlinge teilweise bis zu 23 Stunden am Tag in ihren Hafträumen eingesperrt. Das Justizministerium konnte keine konkreten Zahlen zu Betriebsschließungen oder zur Tagesstruktur von Häftlingen nennen.

Um dem gesetzlichen Auftrag der Resozialisierung von Häftlingen gerecht zu werden, müsste bei den Justizanstalten verstärkt und nachhaltig in die Personalentwicklung und –ausstattung investiert werden, ebenso in verbesserte Betriebsstrukturen, in angepasste Beschäftigungs- und Bildungsangebote sowie in bauliche Maßnahmen.



## WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Justiz

## Resozialisierungsmaßnahmen der Justiz

### Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Jänner bis Mai 2023 beim Bundesministerium für Justiz bzw. der Generaldirektion für den Strafvollzug und den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen die Maßnahmen zur Resozialisierung von Häftlingen in Justizanstalten, wobei der Schwerpunkt auf Strafvollzugsanstalten lag. Im Hinblick auf die Zusammenarbeit und das Qualitätsmanagement im Rahmen der Bewährungshilfe und der Haftentlassenenhilfe führte der RH auch Überprüfungen beim Verein „NEUSTART – Bewährungshilfe, Konfliktregelung, Soziale Arbeit“ durch. Ziel der Gebarungsüberprüfung war es insbesondere, die strategische Ausrichtung, die Wirkungsziele und Wirkungsmessung, die Organisation und das Personal, ausgewählte Maßnahmen zur Resozialisierung – z.B. die Beschäftigung sowie Aus- und Fortbildung von Häftlingen, sozialarbeiterische und psychologische Interventionen und Programme für spezielle Deliktgruppen (terroristische Straftäter und –täterinnen gemäß §§ 278b ff. Strafgesetzbuch) – sowie den Entlassungsvollzug und das Schnittstellenmanagement zu analysieren und zu beurteilen.

### Kurzfassung

#### Strategische Ausrichtung und Wirkung

Das Bundesministerium für Justiz (in der Folge: **Justizministerium**) hatte ein Wirkungsziel für den Strafvollzug festgelegt, das den Fokus auf die Reintegration und Rückfallprävention der Häftlinge legte. Basierend auf diesem Wirkungsziel definierte die Generaldirektion für den Strafvollzug und den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen (in der Folge: **Generaldirektion**) jährlich strategische Handlungsfelder mit Zielen und Maßnahmen, schloss Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Justizanstalten und führte im Hinblick auf deren Umsetzung ein systematisches Controlling durch. Eine gesamtheitliche Strategie fehlte allerdings. (TZ 7)

Die zum Wirkungsziel festgelegten Kennzahlen waren ausschließlich am Input orientiert. Das Justizministerium hatte im Rahmen der Wirkungsorientierung bis zur Gebarungsüberprüfung keine Kennzahl zur Messung der Rückfälligkeit von Strafhäft-

lingen und strafrechtlich untergebrachten Personen definiert. Es beabsichtigte aber, die Wiederkehrerquote als Kennzahl für die Wirksamkeit von Rückfallprävention festzulegen. Die Kennzahl Beschäftigungsindex, die die Beschäftigungsdauer und die Beschäftigungsquote verknüpfte, war als absoluter Wert nur bedingt aussagekräftig. (TZ 8, TZ 19)

Die rein quantitativen Kennzahlen zu Rückfälligkeit oder zu den vorbereitenden Maßnahmen auf ein geregeltes Leben in Freiheit (Beschäftigung, strukturierter Tagesablauf) ermöglichten bereits Aussagen zur Wirkung des Strafvollzugs. Ein umfassendes Bild zur Wirksamkeit insgesamt sowie von spezifischen Maßnahmen würde aber vertiefte externe Untersuchungen erfordern und müsste verstärkt auch qualitative Faktoren einbeziehen. (TZ 19)

### Resozialisierungsmaßnahmen in den Justizanstalten

Der Grundsatzterlass zur Erstellung eines Vollzugsplans stammte aus 2009 und war seither weder evaluiert noch angepasst worden. Es fehlten detaillierte Vorgaben, was bzw. wie im Vollzugsplan bzw. in der Integrierten Vollzugsverwaltung zu dokumentieren war. Die Generaldirektion plante zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in einer Arbeitsgruppe, Mindeststandards für die Ausgestaltung des Vollzugsplans zu erarbeiten. Dazu könnten auch die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geplanten gesetzlichen Änderungen im Strafvollzugspaket genutzt werden. (TZ 9)

Die ausreichende Beschäftigung der Häftlinge in Form von Arbeit oder Ausbildung stellte einen wesentlichen Faktor zur Strukturierung des Tages, für ein positives Anstaltsklima sowie zur Resozialisierung der Häftlinge dar. Die Beschäftigungsquote in den Justizanstalten fiel sehr unterschiedlich aus und lag in den Strafvollzugsanstalten zwischen 69 % und 94 %. Auch die durchschnittliche Beschäftigungsdauer (im Jahr 2022 3,16 Stunden pro Werktag pro Häftling) konnte im überprüften Zeitraum nicht nachhaltig gesteigert werden. (TZ 10)

Zur Betriebsstruktur in den Justizanstalten fehlte ein gesamtheitlicher Ansatz und es kam regelmäßig zu Betriebsschließungen. Diese konnten sich negativ auf die Motivation der Bediensteten und der Häftlinge auswirken und brachten auch finanzielle Nachteile für die Häftlinge mit sich, da sich deren Arbeitsvergütung verringerte, wenn sie unverschuldet nicht arbeiten konnten. Die Angaben in Berichten des Justizministeriums und der Internen Revision konnte der RH mangels validen Datenmaterials nicht quantifizieren. Das Justizministerium plante, einen Qualitätsindikator zur „Öffnungseffektivität“ im zentralen Steuerungstool für Führungskräfte einzuführen, dem Cockpit. (TZ 10, TZ 18)

Die Justizanstalten boten diverse Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für Häftlinge in den Justizanstalten an. Nachhaltig qualifizierende Berufsausbildungen konnten jedoch aufgrund der geänderten Häftlingspopulation und wegen fehlender Grund-

voraussetzungen bei den Häftlingen, wie Sprachkenntnisse, nur mehr begrenzt durchgeführt werden. Wichtig wäre aus Sicht des RH daher, Strategien bzw. Konzepte zum Umgang mit der wachsenden Anzahl an Häftlingen mit fehlenden Grundqualifikationen zu entwickeln. Die Generaldirektion nahm keine zentrale Steuerung bzw. kein Controlling zur Wirksamkeit und Auslastung der von den Justizanstalten angebotenen (Aus-)Bildungsprogramme vor. (TZ 11)

Zur Unterstützung im Umgang mit (potenziell) radikalisierten Häftlingen zog das Justizministerium externe Expertise durch einen Verein hinzu. Das Justizministerium akzeptierte über mehrere Jahre die nicht vertragskonforme Rechnungslegung durch die einzelnen für den Verein tätigen Personen anstatt durch den Verein selbst. Dadurch konnte es sich keinen Überblick über die Gesamtkosten verschaffen und die (einheitliche) Abrechnung mit den Justizanstalten war nicht sichergestellt. Mangels konkreter Vorgaben für die Berichtslegung und –inhalte durch das Justizministerium hingen die Qualität und Verwertbarkeit der Berichte für die weiterführende Betreuung stark von der vom Verein eingesetzten Person ab. (TZ 13)

## Vollzugslockerungen und Entlassungsvollzug

Der Entlassungsvollzug und die Vollzugslockerungen dienten der Vorbereitung auf das Leben in Freiheit. Bei der Anzahl der gewährten Vollzugslockerungen bestanden beträchtliche Unterschiede – diese reichten bei den Strafvollzugsanstalten bezogen auf 1.000 Belagstage von 16,9 in Wien–Simmering bis 5,0 in Gerasdorf und bei den Gerichtlichen Gefangenenhäusern von 25,3 in Salzburg bis 1,1 in Wien–Josefstadt. Das Justizministerium hatte die Gründe für die Unterschiede nicht analysiert. (TZ 14)

Sogenannte Entlassungsgruppen ermöglichten eine weitere bzw. durchgehende Betreuung der Häftlinge nach der Entlassung. Allerdings konnte die Generaldirektion weder Ansprechpersonen in den Justizanstalten noch die tatsächliche Anzahl der durchgeführten Gruppen im überprüften Zeitraum benennen; seit Beginn der COVID-19-Pandemie hatten diese auch kaum stattgefunden. Zudem gaben die Justizanstalten an, kaum Bedienstete zu finden, die diese Gruppen betreuen wollten. (TZ 15)

Bei bedingten Entlassungen (im Gegensatz zu Entlassungen zum Ende der Strafhaft) war es den Vollzugsgerichten möglich, Straftätern bzw. –täterinnen unter Setzung einer Probezeit Auflagen oder Weisungen zu erteilen und somit den Wiedereinstieg in die Gesellschaft zu überwachen. Die Wiederverurteilungsquote lag bei nach urteilsmäßig (zum Strafende) aus einer Strafhaft entlassenen Personen deutlich über der von Personen nach bedingter Entlassung, z.B. im Jahr 2022 bei 48,1 % gegenüber 29,8 %. Bei der Anzahl der bedingten Entlassungen im Verhältnis zu den Entlassungen zum Strafende gab es österreichweit eine relativ breite Streuung. So lag der höchste Anteil an bedingten Entlassungen mit 86,6 % in der Strafvollzugsan-

stalt Suben und der niedrigste mit 36,5 % in der Strafvollzugsanstalt Stein. Bei den Gerichtlichen Gefangenenhäusern lag der Anteil zwischen 72,5 % in Wels und 25,5 % in Krems. (TZ 16, TZ 19)

## Personaleinsatz

Die Exekutivbediensteten waren neben der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in den Justizanstalten auch für die allgemeine Betreuung von Häftlingen zuständig und damit auch maßgeblich für die Gestaltung eines ausreichend strukturierten Tagesablaufs. Diverse Rahmenbedingungen, wie die Häftlingspopulation, die Effizienz der Aufbau- und Ablauforganisation, die Anzahl und Art vorhandener Betriebe oder die bauliche Infrastruktur, beeinflussten den Personalbedarf für Justizanstalten und folglich die Möglichkeiten zur Resozialisierung der Häftlinge. In diesen Rahmenbedingungen unterschieden sich die Justizanstalten teilweise deutlich.

Das Justizministerium hatte keine Personalbedarfsrechnungen angestellt. Mangels allgemeiner Standards war nicht abschließend feststellbar, ob und in welcher Höhe Personalbedarf bestand und was die wesentlichen Ursachen dafür waren. Im Hinblick auf die Aufbauorganisation der Justizanstalten arbeitete die Generaldirektion zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gemeinsam mit dem Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport an Lösungen für einen Neuaufbau der Organisationsstruktur für Justizanstalten. (TZ 6, TZ 20, TZ 21, TZ 24)

Die Justizanstalten Wien–Simmering und Stein gingen auf Basis eigener Berechnungen davon aus, dass die Exekutivbediensteten in einem Drittel bzw. einem Viertel ihrer Arbeitszeit aufgrund von regelmäßigen oder längerfristigen Abwesenheiten für die tägliche Arbeit mit den Häftlingen nicht zur Verfügung standen. Die krankheitsbedingten Abwesenheiten der Exekutivbediensteten in den Justizanstalten insgesamt lagen mit durchschnittlich mehr als 28 Tagen pro Jahr und Exekutivbediensteter bzw. -bediensteter deutlich über jenen der unselbstständig Beschäftigten (16 Krankenstandstage). Eine Folge geringer Personalverfügbarkeit war u.a. eine eingeschränkte Tagesstruktur für Häftlinge; diese mussten – insbesondere in Gerichtlichen Gefangenenhäusern – teilweise bis zu 23 Stunden am Tag in ihren Hafträumen verbringen. (TZ 12, TZ 21, TZ 22)

Die Anzahl der in den sozialen Diensten Beschäftigten ging im überprüften Zeitraum um fast ein Viertel zurück; die sozialarbeiterische Betreuung war teilweise nur eingeschränkt möglich. Beim Personalrückgang spielte die von den Bediensteten als nicht konkurrenzfähig beurteilte Bezahlung eine wesentliche Rolle. Der Mangel an Fachkräften stellte aber ein nicht auf den Strafvollzug begrenztes Problem dar, das auch nicht alleine durch das Justizministerium gelöst werden konnte. (TZ 23)

## Resozialisierungsmaßnahmen durch private Vereinigungen

Der Verein „NEUSTART – Bewährungshilfe, Konfliktregelung, Soziale Arbeit“ (in der Folge: **Neustart**) betreute im Bereich der Bewährungshilfe mit fast 11.000 eine hohe und im Betrachtungszeitraum steigende Anzahl an Straffälligen. Er erhielt dafür einen Aufwandskostenzuschuss von zuletzt beinahe 33 Mio. EUR pro Jahr. Im Rahmen des Aufwandskostenzuschusses ersetzte das Justizministerium Neustart auch die durch Fördermittel und andere Erlöse nicht gedeckten Aufwendungen für die Leistungen der Haftentlassenenhilfe. Neustart bekam daher unabhängig von der Höhe der Förderung sämtliche Aufwendungen ersetzt. (TZ 27)

Neustart hatte ein zweckmäßiges Qualitätsmanagementsystem eingerichtet, um die Bediensteten bei der Erbringung qualitativ hochwertiger Leistungen zu unterstützen und eine nachgeordnete und laufende Kontrolle zu ermöglichen. (TZ 28, TZ 29)

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

### **ZENTRALE EMPFEHLUNGEN**

- Es wären – auch für eine qualitative Wirkungsmessung – einschlägige wissenschaftliche Einrichtungen, insbesondere aus dem universitären Bereich, für vertiefte Untersuchungen zur Wirksamkeit des Strafvollzugs bzw. spezifischer Reintegrations– und Resozialisierungsmaßnahmen sowie zur Lebenssituation ehemaliger Häftlinge zu gewinnen. (TZ 19)
- Auf eine Steigerung der Beschäftigung von Häftlingen wäre verstärkt hinzuwirken. (TZ 10)
- Die bestehende Betriebsstruktur in den Justizanstalten wäre zu evaluieren und gegebenenfalls – unter einem gesamtheitlichen Ansatz – zu optimieren. (TZ 10)
- Strategien und Konzepte für ein Bildungsprogramm, das die geänderte Häftlingspopulation (z.B. die wachsende Anzahl an Häftlingen mit fehlenden oder mangelhaften Grundqualifikationen) ausreichend berücksichtigt, wären zu entwickeln. (TZ 11)
- Bei der Berechnung des Bedarfs an Exekutivbediensteten sollten
  - die individuellen Rahmenbedingungen der Justizanstalten, z.B. Häftlingspopulation, bauliche Infrastruktur und örtliche Gegebenheiten,
  - flankierende Maßnahmen, z.B. Aufbau– und Ablauforganisation, Standards für die Dienstplangestaltung, und
  - die zu erfüllenden Aufgaben – in einem Prozess der Aufgabenevaluierung und Aufgabenkritik hinsichtlich Qualität und Quantität –
 berücksichtigt werden. (TZ 24)



# Zahlen und Fakten zur Prüfung

| Resozialisierungsmaßnahmen der Justiz   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |        |        |        |        |                           |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|---------------------------|
| Rechtsgrundlagen                        | Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), BGBl. 210/1958 i.d.g.F.<br>Strafvollzugsgesetz (StVG), BGBl. 144/1969 i.d.g.F.<br>Strafgesetzbuch (StGB), BGBl. 60/1974 i.d.g.F.<br>Strafprozessordnung 1975 (StPO), BGBl. 631/1975 i.d.g.F.<br>Bewährungshilfegesetz, BGBl. 146/1969 i.d.g.F. |        |        |        |        |                           |
| Gebarung Justiz (Finanzierungshaushalt) | 2018                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   | Veränderung 2018 bis 2022 |
|                                         | in Mio. EUR                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |        |        |        |        | in %                      |
| Justizanstalten                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |        |        |        |        |                           |
| Auszahlungen                            | 493,76                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 506,95 | 552,33 | 557,78 | 599,79 | 21                        |
| davon                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |        |        |        |        |                           |
| Personal                                | 220,17                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 230,66 | 236,73 | 244,63 | 252,60 | 15                        |
| Einzahlungen                            | 63,40                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 65,96  | 66,01  | 63,27  | 67,23  | 6                         |
| Bewährungshilfe                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |        |        |        |        |                           |
| Auszahlungen                            | 41,12                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 40,14  | 42,68  | 44,15  | 44,94  | 9                         |

|                      |                     |       |       |       |       |       |                           |
|----------------------|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------------|
| Haftplatzkapazitäten | 2018                | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | Veränderung 2018 bis 2023 |
|                      | Anzahl am 1. Jänner |       |       |       |       |       | in %                      |
| Justizanstalten      | 27                  | 28    | 28    | 28    | 28    | 28    | 4                         |
| Haftplätze           | 8.746               | 8.849 | 8.883 | 8.869 | 8.612 | 8.485 | -3                        |

|                                           |                                                                                                          |         |         |         |         |         |                           |
|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------------------|
| Personal Justizanstalten                  | 2018                                                                                                     | 2019    | 2020    | 2021    | 2022    | 2023    | Veränderung 2018 bis 2023 |
| Bundesbedienstete                         | in Vollzeitäquivalenten zum 1. Jänner                                                                    |         |         |         |         |         | in %                      |
| Exekutivdienst (Justizwache) <sup>1</sup> | 3.127,7                                                                                                  | 3.188,8 | 3.170,7 | 3.250,8 | 3.294,0 | 3.298,5 | 5                         |
| ausgewähltes Betreuungspersonal           | besetzte Planstellen und über Justizbetreuungsagentur Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten zum 1. Jänner |         |         |         |         |         | in %                      |
| Sozialer Dienst und Sozialbetreuung       | 185,57                                                                                                   | 161,26  | 160,77  | 161,20  | 164,45  | 167,34  | -10                       |
| Psychologischer Dienst                    | 90,68                                                                                                    | 96,04   | 94,24   | 93,76   | 105,08  | 102,30  | 13                        |
| Handwerklicher Dienst                     | 653,58                                                                                                   | 671,60  | 654,10  | 669,05  | 662,00  | 660,85  | 1                         |

| Resozialisierungsmaßnahmen der Justiz                                          |                     |              |              |              |              |              |                              |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------------|
| Häftlingsstand                                                                 | 2018                | 2019         | 2020         | 2021         | 2022         | 2023         | Veränderung<br>2018 bis 2023 |
|                                                                                | Anzahl am 1. Jänner |              |              |              |              |              | in %                         |
| Untersuchungshaft                                                              | 1.859               | 1.839        | 1.742        | 1.529        | 1.571        | 1.804        | -3                           |
| Strafhaft                                                                      | 5.759               | 6.027        | 5.907        | 5.412        | 5.179        | 5.422        | -6                           |
| Maßnahmenvollzug<br>(Unterbringung gemäß §§ 21<br>bis 23 StGB)                 | 909                 | 986          | 1.085        | 1.245        | 1.389        | 1.473        | 62                           |
| sonstige Haft<br>(z.B. Auslieferungs-, Finanz-<br>straf- oder Verwaltungshaft) | 325                 | 311          | 338          | 302          | 297          | 294          | -10                          |
| <b>Summe</b>                                                                   | <b>8.852</b>        | <b>9.163</b> | <b>9.072</b> | <b>8.488</b> | <b>8.436</b> | <b>8.993</b> | <b>2</b>                     |

<sup>1</sup> ohne sonstige Bereiche wie z.B. Generaldirektion für den Straf- und Maßnahmenvollzug oder Strafvollzugsakademie

Quellen: Haushaltsverrechnung des Bundes; BMJ

## Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Jänner bis Mai 2023 beim Bundesministerium für Justiz<sup>1</sup> (in der Folge: **Justizministerium**) bzw. bei der Generaldirektion für den Strafvollzug und den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen<sup>2</sup> (in der Folge: **Generaldirektion**) Maßnahmen zur Resozialisierung von Häftlingen in Justizanstalten, wobei der Schwerpunkt auf Strafvollzugsanstalten lag. Im Hinblick auf die Zusammenarbeit und das Qualitätsmanagement im Rahmen der Bewährungshilfe und der Haftentlassenenhilfe führte der RH auch Überprüfungen beim Verein „NEUSTART – Bewährungshilfe, Konfliktregelung, Soziale Arbeit“ (in der Folge: **Neustart**) durch.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es insbesondere,

- die strategische Ausrichtung,
- die Wirkungsziele und Wirkungsmessung,
- die Organisation und das Personal,
- ausgewählte Maßnahmen zur Resozialisierung, z.B. die Beschäftigung und Aus- und Fortbildung von Häftlingen, sozialarbeiterische und psychologische Interventionen und Programme für spezielle Deliktsgruppen sowie
- den Entlassungsvollzug und das Schnittstellenmanagement

zu analysieren und zu beurteilen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2018 bis 2022, aktuelle Entwicklungen bis zum Abschluss der Gebarungsüberprüfung wurden berücksichtigt. Im Rahmen der Gebarungsüberprüfung führte der RH Erhebungen und Interviews in den Justizanstalten Graz–Jakomini, Graz–Karlau, Wien–Simmering, Schwarzau und Stein zu Resozialisierungsmaßnahmen von Häftlingen durch. Weiters übermittelte der RH an 24 Justizanstalten (ohne die vier Sonderanstalten für den Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Strafrechtsgesetzbuch (**StGB**)<sup>3</sup>) Fragen zu den Themen

- Reintegration bzw. Resozialisierung (Maßnahmen und mögliche Wirkungsmessung),
- Vollzugsplan,
- Entlassungsmanagement (insbesondere zur Zusammenarbeit mit Neustart und den Vollzugsgerichten) sowie
- Ressourcen (personell und sachbezogen).

<sup>1</sup> Die Angelegenheiten der Justiz ressortierten vom 8. Jänner 2018 (Bundesministeriengesetz–Novelle 2017, BGBl. I 164/2017) bis 28. Jänner 2020 (Bundesministeriengesetz–Novelle 2020, BGBl. I 8/2020) zum Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz, seit 29. Jänner 2020 zum Bundesministerium für Justiz. Der RH verwendet in der Folge für beide die Bezeichnung **Justizministerium**.

<sup>2</sup> Die als oberste Vollzugsbehörde im Straf- und Maßnahmenvollzug fungierende Generaldirektion war als eigene Sektion im Justizministerium eingerichtet.

<sup>3</sup> BGBl. 60/1974 i.d.g.F.

Die Ergebnisse aus den unterschiedlichen Erhebungsmethoden flossen in das Prüfungsergebnis ein.

(2) Für die Themen der Gebarungsüberprüfung waren zwei Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals) wesentlich: Ziel 4 (Hochwertige Bildung) und Ziel 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen). Die Gebarungsüberprüfung leistete einen Beitrag zur Umsetzung der zwei Ziele.

(3) Der RH führte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Justizministerium auch eine Follow-up-Überprüfung zum Bericht „Steuerung und Koordinierung des Straf- und Maßnahmenvollzugs“ (Reihe Bund 2020/10) durch (in der Folge: **Bericht zum Straf- und Maßnahmenvollzug** bzw. **Follow-up-Überprüfung zum Straf- und Maßnahmenvollzug**). Dazu legt er einen gesonderten Bericht vor. Thematische Überschneidungen und Verweise auf Empfehlungen in diesen Berichten sind im Text bzw. im Anhang ersichtlich.

(4) Zu dem im Oktober 2023 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen Neustart im November 2023 und das Justizministerium im Jänner 2024 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im März 2024.

Das Justizministerium wiederholte in seiner Stellungnahme teilweise die vom RH dargestellten Sachverhalte. Von einer Wiedergabe dieser wiederholenden Sachverhalte sah der RH aus Gründen des Leseflusses ab.

## Rechtlicher Rahmen und Ausgangsbasis

### Wesentliche rechtliche Grundlagen

- 2.1 Auf internationaler Ebene ist für den Strafvollzug insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention<sup>4</sup> relevant, die auch Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung ist. Wesentliche nationale gesetzliche Grundlage bildet das Strafvollzugsgesetz (**StVG**)<sup>5</sup>, das in § 20 festlegt, welche Ziele bzw. welchen Zweck der Strafvollzug in Österreich zu verfolgen hat. Demnach soll dieser u.a. „den Verurteilten zu einer rechtschaffenen und den Erfordernissen des Gemeinschaftslebens angepassten Lebenseinstellung verhelfen und sie abhalten, schädlichen Neigungen nachzugehen“. Zur Erreichung dieser Zwecke waren die Verurteilten auch „erzieherisch zu beeinflussen“.<sup>6</sup> Die Sprengelverordnung für den Strafvollzug<sup>7</sup> enthielt insbesondere allgemeine Regelungen über die örtliche Zuständigkeit der Justizanstalten für den Strafvollzug sowie die konkrete Festlegung von Justizanstalten für den Vollzug von Freiheitsstrafen an Jugendlichen und für den Maßnahmenvollzug.

Die Generaldirektion erließ als grundlegende Vorgabe für die Justizanstalten im September 2019 das sogenannte Vollzugshandbuch, das die gesetzlichen Anforderungen des StVG konkretisierte. Themen, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht integriert und weiterhin in Einzelerlassen geregelt waren, arbeitete die Generaldirektion sukzessive in das Vollzugshandbuch ein. Neue Regelungen nahm sie direkt darin auf. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren einzelne für die Justizanstalten relevante Themen, z.B. zur Vollzugsorganisation (Klassifizierung, Vollzugsortänderung) und zu Formen des Strafvollzugs (Entlassungsvollzug, gelockerter Vollzug), noch nicht integriert bzw. in Bearbeitung. Zusätzlich gab die Generaldirektion Mindeststandards, Erlasse und Leitfäden beispielsweise zur Vollzugsplangestaltung, zur Betreuung, zum Entlassungs- bzw. Übergangsmanagement sowie zur Aus- und Fortbildung oder Freizeitgestaltung für Häftlinge vor.

- 2.2 Der RH hielt fest, dass die Generaldirektion mit dem laufend aktualisierten Vollzugshandbuch die organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für den Strafvollzug näher festlegte bzw. erläuterte. Er wies allerdings darauf hin, dass einzelne, für den Strafvollzug in den Justizanstalten relevante Bereiche, wie der Entlassungsvollzug, noch nicht integriert waren.

<sup>4</sup> BGBl. 210/1958 i.d.g.F.

<sup>5</sup> BGBl. 144/1969 i.d.g.F.

<sup>6</sup> Der Vollzug der Freiheitsstrafen soll außerdem „den Unwert des der Verurteilung zugrunde liegenden Verhaltens aufzeigen. [...] zur Erreichung dieser Zwecke und zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in den Anstalten zum Vollzug von Freiheitsstrafen sind die Strafgefangenen [...] von der Außenwelt abzuschließen, sonstigen Beschränkungen ihrer Lebensführung zu unterwerfen [...]“.

<sup>7</sup> BGBl. II 124/2013 i.d.g.F.

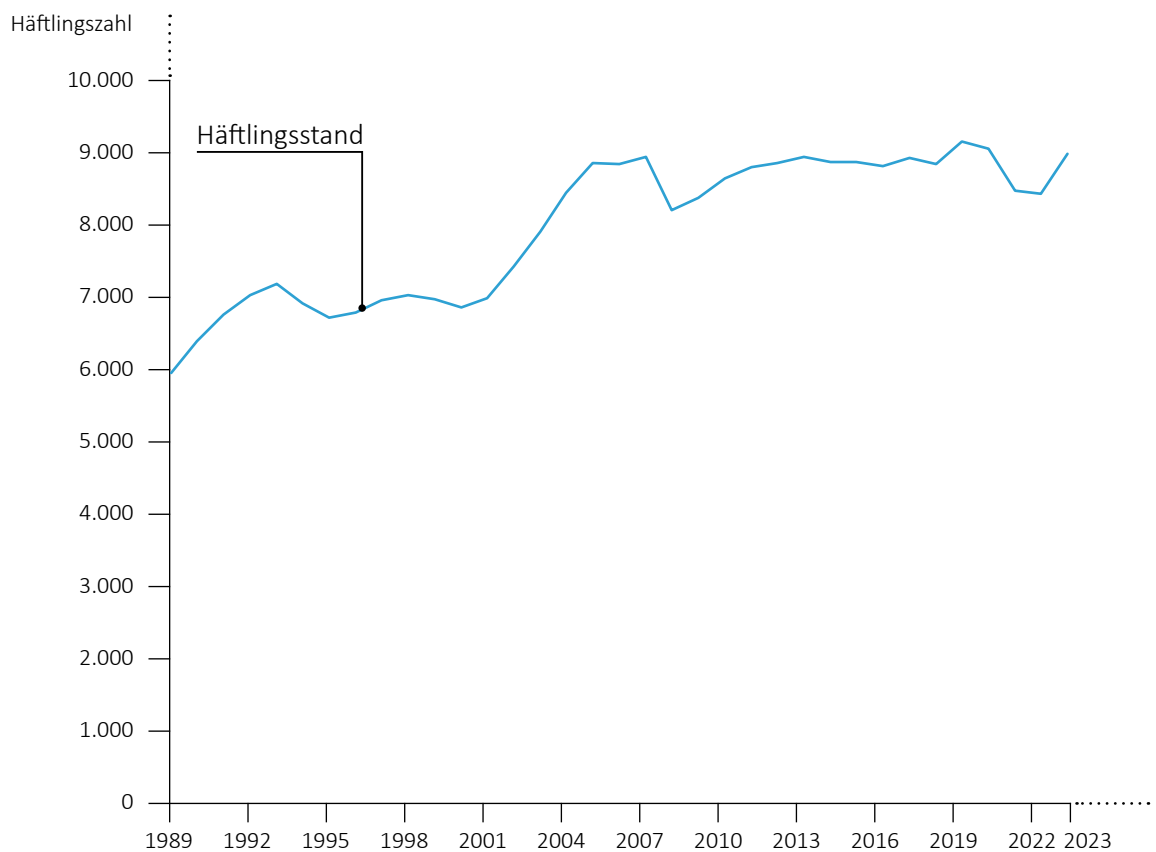
Der RH empfahl daher dem Justizministerium – wie in seiner Follow-up-Überprüfung zum Straf- und Maßnahmenvollzug –, die im Vollzugshandbuch noch nicht geregelten, für den Strafvollzug in den Justizanstalten relevanten Themen, z.B. zur Vollzugsorganisation und zu den Formen des Strafvollzugs, zügig auszuarbeiten und in dieses zu integrieren.

- 2.3 Laut Stellungnahme des Justizministeriums sei mit Wirkung vom 1. November 2023 die aktuelle Version des Vollzugshandbuchs kundgemacht worden. Mit dieser seien nun zwei Drittel der im Bereich Vollzug bis dahin gültigen Einzelerlässe aufgenommen bzw. eingearbeitet worden. Beabsichtigt sei, das noch fehlende Drittel an Einzelerlässen – darunter auch Regelungen zu den Formen des Vollzugs – 2024 einzuarbeiten und damit das Vollzugshandbuch insgesamt zu finalisieren.

## Entwicklung des Strafvollzugs

- 3.1 (1) Die Zahl der Häftlinge entwickelte sich seit Ende der 1980er Jahre wie folgt:

Abbildung 1: Häftlingszahl 1989 bis 2023



Quelle: BMJ; Darstellung: RH

Nach einem Tiefststand von knapp unter 6.000 Ende der 1980er Jahre stieg die Häftlingszahl ab 2001 auf knapp 9.000 im Jahr 2007 an. Als Auswirkung eines Haftentlastungspakets ging die Anzahl im Jahr 2008 vorübergehend auf rd. 8.200 zurück. Nach einem leichten Rückgang infolge der COVID-19-Pandemie erreichte die Gesamtanzahl der Häftlinge 2023 mit rd. 9.000 wieder das vorherige Niveau. Der RH hatte schon in seinem Bericht und in der Follow-up-Überprüfung zum Straf- und Maßnahmenvollzug darauf hingewiesen, dass sich die Justizanstalten damit an der Auslastungsgrenze befanden bzw. überbelegt waren.

Anfang der 1980er Jahre lag der Anteil der nicht-österreichischen Häftlinge bei 7 %. Seither stieg dieser Anteil stark an und lag seit Mitte der 2010er Jahre bei etwa 50 % oder knapp darüber. Daraus ergaben sich besondere Herausforderungen für den Strafvollzug gerade auch im Hinblick auf die Zweckmäßigkeit bzw. Effektivität von Resozialisierungsmaßnahmen, z.B. aufgrund vielfach fehlender Sprachkenntnisse und Basisfertigkeiten oder eines fehlenden sozialen Umfelds.

Mit durchschnittlich etwa 6.000 Häftlingen befanden sich im Zeitraum 2018 bis zum ersten Halbjahr 2023 zwei Drittel der Häftlinge in Strafhaft. Der Anteil der Strafhäftlinge mit einer Strafdauer

- von über drei Jahren lag bei durchschnittlich 47 %,
- von einem Jahr bis drei Jahren bei 35 % und
- von bis zu einem Jahr bei 18 %.

Nähere Ausführungen und Zahlen zu bedingten (vorzeitigen) Entlassungen aus der Strafhaft finden sich in **TZ 16**. Die Dauer der Strafhaft wie auch die Aussicht auf bedingte Entlassung hatten naturgemäß Einfluss auf die Gestaltung der konkreten Resozialisierungsmaßnahmen.



(2) Im Juni 2020 setzte die Bundesministerin für Justiz<sup>8</sup> die Arbeitsgruppe „Strafvollzugspaket – NEU / Sichere Wege aus der Kriminalität“<sup>9</sup> ein. Ziel war es,

- (weitere) Formen der Ressourcenoptimierung und zielgerichteter Vollzugsplanung für eine effektive Resozialisierung
- sowie – unter Berücksichtigung des Begutachtungsentwurfs der StVG–Novelle<sup>10</sup> aus dem Jahr 2019 und des Regierungsprogramms 2020–2024 – ein „Strafvollzugspaket neu“

zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe legte im Februar 2021 einen Abschlussbericht vor.<sup>11</sup> Wesentliche Empfehlungen in Bezug auf die Resozialisierung von Straftätern und –täterinnen waren, die bedingte Entlassung durch Entfall der Generalprävention zu forcieren und Senatsentscheidungen über die bedingte Entlassung einzuführen sowie gleichzeitig den Entlassungsvollzug zu stärken, um eine rechtzeitige Vorbereitung auf die (bedingte) Entlassung zu gewährleisten (TZ 15 und TZ 16). Außerdem sollte der Vollzugsplan auch bei Freiheitsstrafen ab drei Monaten bis zu 18 Monaten obligatorisch werden (zum Vollzugsplan siehe TZ 9). Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war ein Entwurf zu einem entsprechenden Strafvollzugspaket neu in Ausarbeitung (siehe auch Follow-up–Überprüfung zum Straf– und Maßnahmenvollzug, TZ 4).

- 3.2 Der RH hielt fest, dass sich die Herausforderungen für den Strafvollzug in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten stark verändert hatten. Die an der Auslastungsgrenze befindliche Belegung der Justizanstalten und der hohe Anteil an nicht–österreichischen Häftlingen stellten den Strafvollzug vor Herausforderungen, insbesondere auch im Hinblick auf die Zweckmäßigkeit und Effektivität von Resozialisierungsmaßnahmen. In diesem Zusammenhang beurteilte er positiv, dass das Justizministerium an einer Novelle des StVG (Strafvollzugspaket neu) arbeitete, die den Fokus auf Maßnahmen zur Resozialisierung legte.

<sup>8</sup> Dr.<sup>in</sup> Alma Zadić, LL.M.

<sup>9</sup> Das Plenum der Arbeitsgruppe setzte sich aus über 20 Expertinnen und Experten zusammen, wobei neben Vertreterinnen und Vertretern des Justizministeriums und der Strafvollzugspraxis auch Expertinnen und Experten aus der Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter, der Vereinigung österreichischer Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, einer Opferschutzeinrichtung, des Österreichischen Rechtsanwaltskammertags, der Bewährungshilfe sowie der Volksanwaltschaft und der Wissenschaft teilnahmen.

<sup>10</sup> 166/ME (XXVI. GP); Ende der Begutachtungsfrist: 14. Oktober 2019

<sup>11</sup> Dieser ist auf der Website des Justizministeriums unter <https://www.bmj.gv.at/dam/jcr:779233fd-02ea-4858-b967-44f4bce914e5/Abschlussbericht%20AG%20Strafvollzugspaket%20NEU.pdf> abrufbar (abgerufen am 29. Jänner 2024).

## Organisation und Zuständigkeiten

### Generaldirektion

- 4 Im Justizministerium war die als Sektion II eingerichtete Generaldirektion oberste Vollzugsbehörde im Straf- und Maßnahmenvollzug. Sie steuerte und koordinierte die insgesamt 28 Justizanstalten<sup>12</sup>. Sie war zudem verantwortlich für die Personalplan- und Planstellenbewirtschaftung in den Planstellenbereichen Justizanstalten sowie Bewährungshilfe und hatte die dienst- und fachaufsichtsbehördlichen Zuständigkeiten in oberster Instanz im Straf- und Maßnahmenvollzug wahrzunehmen.

Die Generaldirektion bestand neben dem Generaldirektor aus der Abteilung II 1 „Grundsatzfragen, Fortentwicklung, Rechtsschutz, rechtliche sowie internationale Angelegenheiten des Strafvollzugs und des Vollzuges freiheitsentziehender Maßnahmen“ sowie der Gruppe „Sicherheit, Betreuung, Ressourcen“ mit drei Abteilungen<sup>13</sup> und der Koordinationsstelle Extremismusprävention und Deradikalisierung.

### Exkurs: Koordinationsstelle

### Extremismusprävention und Deradikalisierung

- 5.1 Mit 1. Jänner 2022 trat das Terror-Bekämpfungs-Gesetz<sup>14</sup> in Kraft. Hintergrund dafür war der Terroranschlag vom 2. November 2020 in der Wiener Innenstadt.

Auf dieser Grundlage richtete die Generaldirektion die Koordinationsstelle für Extremismusprävention und Deradikalisierung (in der Folge: **Koordinationsstelle**) im Straf- und Maßnahmenvollzug ein. Damit sollte die Überwachung des Verhaltens terroristischer Straftäter und -täterinnen während des Vollzugs und nach bedingter Entlassung intensiviert und sollten Deradikalisierungsmaßnahmen verbessert werden, wodurch auch gezieltere Maßnahmen zur Resozialisierung dieser Tätergruppe gesetzt werden konnten. Terroristische Straftäter und -täterinnen sollten demnach nur bei gesichertem Wissen über ihr Gefährdungspotenzial entlassen werden.

---

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

<sup>13</sup> Abteilung II 2 – Exekutive, Aufsicht, Budget, Wirtschaft, Bau und Sicherheit; Abteilung II 3 – Vollzug und Betreuung; Abteilung II 4 – Personalangelegenheiten

<sup>14</sup> BGBl. I 159/2021

Die Aufgaben der Koordinationsstelle waren u.a.:

- Informations– und Erkenntnisgewinn durch enge Zusammenarbeit mit den involvierten Behörden, wie Justizanstalten, Gerichten und Staatsschutzbehörden,
- Risiko– und Ressourceneinschätzung zu Personen aus der Zielgruppe des Terror–Bekämpfungs–Gesetzes durch Kontrolle und Vernetzung im Vorfeld der Gewährung freiheitsbezogener Lockerungen bzw. Entlassungsvorbereitungen,
- Vereinheitlichung der Maßnahmen und Strukturen in den Justizanstalten,
- Festlegung von Betreuungs–, Behandlungs– und Bildungsmaßnahmen für Häftlinge,
- Erstellung einheitlicher Schulungs– und Fortbildungsinhalte für Bedienstete.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war die Koordinationsstelle im Aufbau. Der Fokus im ersten Jahr lag insbesondere auf dem Aufbau eines zielgerichteten Sicherheitsmanagements, wie die Erstellung von Richtlinien und Vorgaben im Sicherheitsbereich sowie die Festlegung der Inhalte und des Umfangs der Aus– und Fortbildungen von Justizwachebediensteten, die Evaluierung von sicherheitsrelevanten Vorfällen und Sonderlagen sowie andere qualitätssichernde Maßnahmen, wie Sicherheitskontrollen in den Justizanstalten.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Juni 2023) befanden sich 129 Personen in Haft, die der Tätergruppe nach §§ 278 ff. und § 282 StGB<sup>15</sup> (32,6 %), nach Verbotsgesetz (62 %) und nach sonstigen Delikten (5,4 %) zuzuordnen waren; 91 davon befanden sich in Strafhäft.

Seit 2015 war für alle gemäß §§ 278 ff. StGB beschuldigten oder verurteilten Personen ein obligatorischer Vollzugsplan (unabhängig vom Strafraumen und der Vollzugsform<sup>16</sup>) zu erstellen und waren alle entsprechenden Maßnahmen zu dokumentieren. Zusätzlich hatte die Generaldirektion im Jahr 2016 Leitlinien für den Betreuungsverlauf dieser Tätergruppe erlassen. Die Koordinationsstelle plante, im Jahr 2023 einheitliche Leitlinien zum Umgang mit terroristischen Straftätern und –täterinnen herauszugeben; zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren diese noch in Bearbeitung.

Die Österreichische Strategie Extremismusprävention und Deradikalisierung aus dem Jahr 2018 sah u.a. eine kontinuierliche Aus– und Fortbildung der Strafvollzugsbediensteten (Justizwache und Betreuungsdienste) sowie Deradikalisierungs– und allgemeine Bildungsprogramme für gefährdete Häftlinge im Rahmen der Präventionsarbeit vor. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren diese Punkte noch nicht umgesetzt. Es gab zwar bereits einzelne Aus– und Fortbildungsveranstaltungen für

---

<sup>15</sup> u.a. kriminelle Organisation, terroristische Vereinigung, Terrorismusfinanzierung

<sup>16</sup> somit bereits ab Beginn der Untersuchungshaft

Bedienstete<sup>17</sup>, ein kontinuierliches Aus- und Fortbildungsprogramm (unter Einbindung der Strafvollzugsakademie und der Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst) war erst für 2024 geplant. Ein Verein empfahl beispielsweise, ob und welche individuellen Maßnahmen für (gefährdete) Häftlinge zu setzen waren. Deradikalisierungs- und allgemeine Bildungsprogramme für gefährdete Häftlinge gab es darüber hinaus nicht.

- 5.2 Der RH hielt positiv fest, dass das Justizministerium entsprechend der Intention des Terror-Bekämpfungs-Gesetzes im Jahr 2022 eine Koordinationsstelle für Extremismusprävention und Deradikalisierung eingerichtet hatte.

Der RH stellte fest, dass die Koordinationsstelle zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch im Aufbau war und daher wesentliche Maßnahmen noch nicht umgesetzt waren, etwa Leitlinien zum Umgang mit terroristischen Straftätern und -täterinnen, eine kontinuierliche Aus- und Fortbildung der Strafvollzugsbediensteten sowie Deradikalisierungs- und allgemeine Bildungsprogramme für gefährdete Häftlinge im Rahmen der Präventionsarbeit.

Der RH empfahl daher dem Justizministerium, den Ausbau der Koordinationsstelle Extremismusprävention und Deradikalisierung im Straf- und Maßnahmenvollzug voranzutreiben und wesentliche Maßnahmen, wie Leitlinien zum Umgang mit terroristischen Straftätern und -täterinnen, eine kontinuierliche Aus- und Fortbildung der Strafvollzugsbediensteten sowie Deradikalisierungs- und allgemeine Bildungsprogramme für gefährdete Häftlinge, zeitnah umzusetzen.

- 5.3 Laut Stellungnahme des Justizministeriums werde die personelle Ausstattung der Koordinationsstelle im Laufe des Jahres 2024 evaluiert. Außerdem definiere das Justizministerium bestimmte Justizanstalten, in denen wiederkehrend extremistische und terroristische Straftäter und -täterinnen aufzunehmen seien, als Fokusanstalten. Auch dieser Aspekt werde in die Evaluierung einfließen.

Die Leitlinien für den Betreuungskontext würden auf der Grundlage des sogenannten Risk-Need-Responsivity-Modells im Laufe des Jahres 2024 abschließend formuliert.

Ausgangspunkt für die Ermittlung des Risikos sei die Durchführung eines standardisierten Risikoeinschätzungsverfahrens, das sich für alle Arten gewaltbereiter Extremisten und Extremistinnen eigne. Die Ergebnisse des Verfahrens bildeten die individuellen Behandlungsbedarfe ab. Die Bediensteten der Justizanstalten würden für die Anwendung des Instruments laufend geschult.

<sup>17</sup> So war für Oktober 2023 auch eine dreitägige Lehrveranstaltung zum Thema „Wissenschaftliche Grundlagen zur Prävention von Radikalisierung und Extremismus“ auf der Donau-Universität Krems geplant.

Auf Basis der bisherigen Erkenntnisse sei das „Psychologische Behandlungsprogramm für Gewalttäterinnen und Gewalttäter“ um ein spezifisches Modul für Häftlinge mit Gewaltlegitimierung in Kombination mit einer Radikalisierungsproblematik erweitert worden. Das „Psychologische Behandlungsprogramm für Gewalttäterinnen und Gewalttäter“ sei ein Anti-Gewalttraining speziell für inhaftierte Straftäter und –täterinnen, das in den Justizanstalten Anwendung finde. Die Bediensteten der Justizanstalten würden für die Durchführung des Programms laufend geschult.

Ein Programm für nach dem Verbotsgesetz verurteilte Straftäter und –täterinnen, bei denen antisoziale Persönlichkeitseigenschaften im Vordergrund stünden, werde im Laufe des nächsten Jahres erprobt.

Darüber hinaus habe das Justizministerium bereits mit zielgruppenorientierten, intensiven Schulungsmaßnahmen für Bedienstete in Kooperation mit der Donau-Universität Krems begonnen. Diese würden auch in den Folgejahren fortgesetzt. Adressaten seien Exekutivbedienstete und zivile Bedienstete im regelmäßigen Kontext zur einschlägigen Tätergruppe, insbesondere Verbindungsbeamtinnen und –beamte.

Zudem sei das Justizministerium mit dem Bundesministerium für Inneres eine Kooperation in Bezug auf den Lehrgang für angehende Präventionsbedienstete im Kontext der Extremismusprävention eingegangen; Start sei im Jahr 2024.

## Justizanstalten

- 6 Der unmittelbare Vollzug der Haft erfolgte in den Justizanstalten; deren Leitung fungierte jeweils als Vollzugsbehörde erster Instanz. Die Zuweisung des Vollzugsorts (sogenannte Klassifizierung<sup>18</sup>) nahm die Generaldirektion vor. Für die Vollzugsplanung waren die Justizanstalten verantwortlich. Wesentliche Grundlage für die Arbeit der Justizanstalten war das mit 15. September 2019 in Kraft getretene Vollzugshandbuch, das die bis dahin geltende Vollzugsordnung ersetzte. Es legte organisatorische sowie rechtliche Rahmenbedingungen für alle Strafvollzugsbediensteten fest und erläuterte diese. Die Generaldirektion genehmigte jeweils zum 1. Juli eines Jahres die Geschäftseinteilung und das Organigramm jeder Justizanstalt.

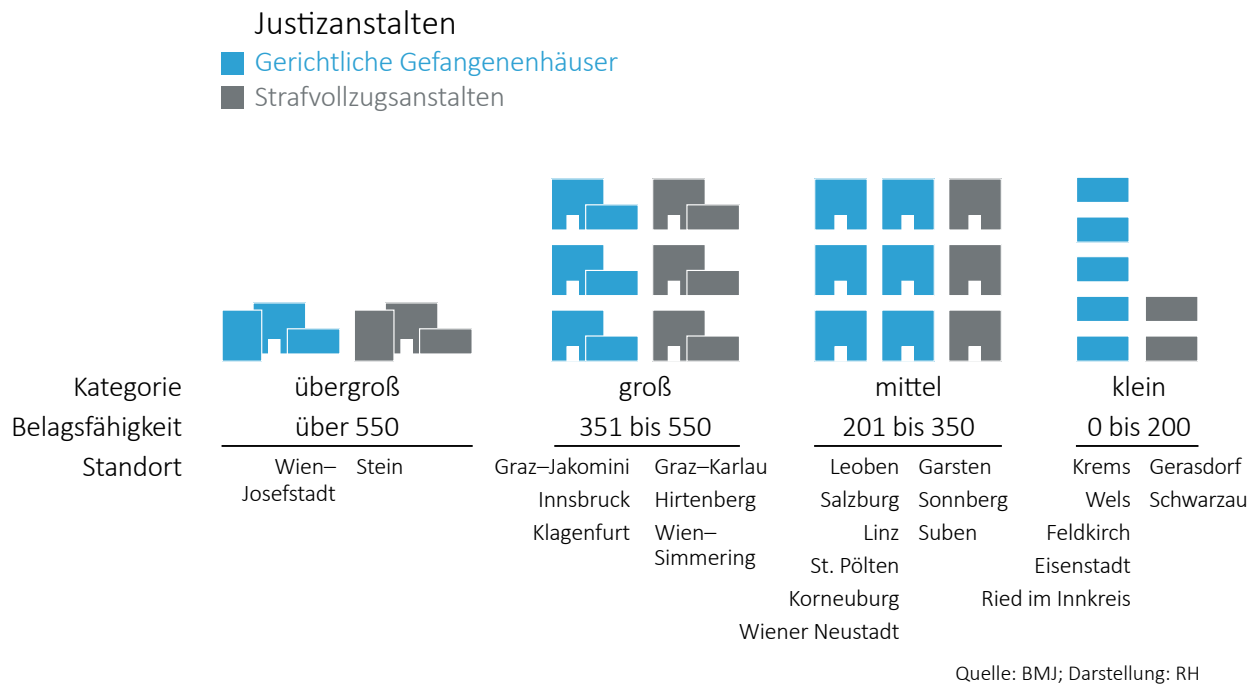
Im Hinblick auf die Aufbauorganisation der Justizanstalten arbeitete die Generaldirektion zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gemeinsam mit dem Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (in der Folge: **Beamtenministerium**) an Lösungen für einen gänzlichen Neuaufbau der Organisationsstruktur für Justizanstalten (TZ 20).

---

<sup>18</sup> Festlegung, in welcher Strafvollzugsanstalt, in welcher Form und nach welchen Grundsätzen eine Strafe im Einzelfall zu vollziehen ist (§ 134 StVG)

Die Justizanstalten (ohne die vier Sonderanstalten für den Maßnahmenvollzug gemäß § 21 StGB) waren in folgende Größen-Kategorien unterteilt:

Abbildung 2: Justizanstalten in Österreich (ohne die vier Sonderanstalten für den Maßnahmenvollzug; Stand April 2023)



Freiheitsstrafen von über 18 Monaten<sup>19</sup> waren in den neun Strafvollzugsanstalten (davon eine spezifisch für Frauen in Schwarzau und eine für den Jugendvollzug in Gerasdorf) zu vollziehen. Vier Sonderanstalten waren für die Unterbringung im Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 1 StGB (Asten, Wien–Favoriten<sup>20</sup> und Göllersdorf) und § 21 Abs. 2 StGB (Wien–Mittersteig) eingerichtet. Die insgesamt 15 Gerichtlichen Gefangenenhäuser befanden sich jeweils am Ort eines Landesgerichts und dienten dem Vollzug von Untersuchungshaft und im Regelfall dem Vollzug von Freiheitsstrafen bis zu 18 Monaten.

Dazu kamen zwölf Außenstellen der Justizanstalten, die zum Teil als landwirtschaftliche Betriebe eingerichtet waren.

<sup>19</sup> bei Jugendlichen Freiheitsstrafen von über sechs Monaten

<sup>20</sup> Die Justizanstalt Wien–Favoriten war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zum Straf- und Maßnahmenvollzug als Sonderanstalt für entwöhnungsbedürftige Rechtsbrecher gemäß § 22 StGB eingerichtet; im Zuge der Erweiterung justizinterner Kapazitäten für den Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 1 StGB wurde sie umgewidmet.

## Strategische Ausrichtung und Wirkungsziele im Zusammenhang mit Resozialisierung

### Strategische Ausrichtung

- 7.1 Die Generaldirektion definierte ab 2020 – basierend auf dem Wirkungsziel für den Straf- und Maßnahmenvollzug (**TZ 8**) – im Zusammenwirken mit dem Justizministerium im Rahmen des jährlich angepassten, jeweils auf vier Jahre ausgelegten Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans (**RZL-Plan**) strategische Ziele und Handlungsfelder.

Ab dem RZL-Plan 2021 bis 2024 verknüpfte sie diese Ziele auch umfassender mit konkreten Maßnahmen sowie mit mittelfristigen Vorgaben für Kennzahlen und Meilensteine. Die im RZL-Plan 2023 bis 2026 formulierten strategischen Ziele umfassten beispielsweise auch den Ausbau der Beschäftigungsmöglichkeiten und die bessere Qualifizierung von Häftlingen. Abgeleitet von der strategischen Ausrichtung schloss die Generaldirektion mit den einzelnen Justizanstalten jährliche Ziel- und Leistungsvereinbarungen; zu deren Umsetzungsstand führte sie quartalsweise Controllingbesprechungen durch.

Eine gesamthafte, längerfristig angelegte Strategie fehlte. Im Rahmen der Gebärungsüberprüfung sagte die Generaldirektion zu, eine solche im Sinne eines Zehnjahresplans auf rein fachlicher Ebene im Rahmen eines kleinen Fachteams zu projektieren.

- 7.2 Der RH hielt positiv fest, dass die Generaldirektion basierend auf dem seit 2020 konkret auf den Straf- und Maßnahmenvollzug bezogenen Wirkungsziel jährlich strategische Handlungsfelder mit Zielen und Maßnahmen definierte, die u.a. auch zur Resozialisierung von Häftlingen beitragen können. Sie schloss auf dieser Grundlage Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Justizanstalten und führte im Hinblick auf deren Umsetzung ein systematisches Controlling durch. Der RH beurteilte dieses auf einer Wirkungskette basierende System grundsätzlich positiv. Eine gesamtheitliche Strategie fehlte allerdings. In diesem Zusammenhang begrüßte der RH die Zusage der Generaldirektion, eine solche auf Fachebene erarbeiten zu wollen.

Der RH empfahl daher dem Justizministerium – wie in seiner Follow-up-Überprüfung zum Straf- und Maßnahmenvollzug –, aufbauend auf den Vorgaben des StVG eine gesamthafte Strategie für den Straf- und Maßnahmenvollzug zu erarbeiten, den angestrebten Zielzustand zu definieren und die Strategie entsprechend den aktuellen Entwicklungen und Bedürfnissen regelmäßig anzupassen.

- 7.3 Das Justizministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Fokus des Controllings zur Zeit der Stellungnahme besonders darauf gerichtet sei, den gesamtgesellschaftlichen Effekt der diversen – im Rahmen des Vollzugs einer Freiheitsstrafe gesetzten – Aktivitäten herauszuarbeiten und sichtbar zu machen. Aufbauend darauf sei beabsichtigt, eine ganzheitliche, an diesem „Public Value“ orientierte Strategie der Vollzugsverwaltung zu konzipieren und zu formulieren. Im Hinblick auf die Komplexität dieses Vorhabens könne ein zeitlicher Rahmen der Realisierung nicht final angegeben werden.
- 7.4 Der RH beurteilte die Fokussierung auf die Messung und Sichtbarmachung der gesamtgesellschaftlichen Wirkung des Strafvollzugs positiv. Bezüglich einer darauf aufbauenden ganzheitlichen Strategie der Vollzugsverwaltung erachtete er es aber als zweckmäßig, konkrete zeitliche Zielvorgaben festzulegen.

## Wirkungsziele

- 8.1 (1) In den Jahren 2018 und 2019 waren zwei Wirkungsziele des Justizministeriums auf Untergliederungsebene auch für den Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs maßgeblich. Das Wirkungsziel 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“ (zugleich Gleichstellungsziel) enthielt Maßnahmen bzw. Kennzahlen zur Arbeit (Beschäftigungsdauer) und zur Qualifizierung (zertifizierte Ausbildungskurse) von Häftlingen.<sup>21</sup>

(2) Mit dem Bundesfinanzgesetz 2020<sup>22</sup> wurde für den Bereich der Justiz erstmals ein konkret auf den Strafvollzug bezogenes und auf den Vorgaben des StVG basierendes Wirkungsziel 4 festlegt. Nach geringfügigen Modifikationen<sup>23</sup> lautete dies für das Jahr 2023: „Ein moderner, effektiver, humaner und sicherer Straf- und Maßnahmenvollzug, mit besonderem Fokus auf Reintegration und Rückfallprävention.“ Insbesondere der Ausbau sinnvoller Beschäftigungsmöglichkeiten (Arbeitswesen) und von Bildungsmaßnahmen (z.B. Basisbildung, berufliche Aufbauschulungen) sollte wesentliche Beiträge zur Zielerreichung leisten.

<sup>21</sup> Das Wirkungsziel 1 „Gewährleistung der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens durch Vorschläge zur Anpassung und Weiterentwicklung des Rechtssystems im Hinblick auf die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedürfnisse“ enthielt Maßnahmen bzw. Kennzahlen zur Anhaltedauer im Maßnahmenvollzug nach § 21 Abs. 1 und 2 StGB.

<sup>22</sup> BGBl. I 46/2020

<sup>23</sup> Mit dem Bundesfinanzgesetz 2023, BGBl. I 183/2022, wurde das Wirkungsziel um die Begriffe „sicherer“ und „Maßnahmenvollzug“ erweitert.



(3) Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick zur Entwicklung der in diesem Zusammenhang ausgewählten Kennzahlen mit Bezug auf die Resozialisierung von Häftlingen (Globalbudgetebene, Stand Bundesfinanzgesetz 2023):

Tabelle 1: Ausgewählte Kennzahlen zum Wirkungsziel des Justizministeriums für den Strafvollzug auf Globalbudgetebene (Stand Bundesfinanzgesetz 2023)

| Kennzahl                                                                                           | Istzustand 2019 | Istzustand 2020 | Istzustand 2021 | Istzustand 2022 | Sollzustand 2023 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| gewichtete Arbeitsstunden pro Belagstag (Werktag)                                                  |                 |                 |                 |                 |                  |
| Beschäftigungsindex gesamt (multiplikativer Index aus Beschäftigungsdauer und Beschäftigungsquote) | 1,90            | 2,01            | 2,03            | 2,02            | >2,05            |
| Beschäftigungsindex weibliche Häftlinge                                                            | 2,17            | 2,26            | 2,64            | 2,47            | >2,70            |
| Beschäftigungsindex männliche Häftlinge                                                            | 1,89            | 2,00            | 2,00            | 1,96            | >2,05            |
| Anzahl Bildungsmaßnahmen pro 1.000 Belagstage                                                      |                 |                 |                 |                 |                  |
| Bildungsquote gesamt (Anzahl der Bildungsmaßnahmen aller Art bezogen auf 1.000 Belagstage)         | 0,09            | 0,33            | 0,77            | 1,48            | 0,45             |
| Bildungsquote weibliche Häftlinge                                                                  | 0,30            | 0,41            | 0,78            | 2,26            | 0,45             |
| Bildungsquote männliche Häftlinge                                                                  | 0,08            | 0,32            | 0,77            | 1,43            | 0,45             |

Quellen: Bundesfinanzgesetz 2023; BMJ (Cockpit)

Bezüglich der Beschäftigung war bis zum Bundesfinanzgesetz 2022 als Kennzahl die Beschäftigungsdauer festgelegt, die sich in Form der durchschnittlich vergüteten Arbeitsstunden pro Werktag (Gesamtstunden dividiert durch Gesamtbelagstage, wenn Werktag) errechnete. Die für 2021 und 2022 festgelegten Zielwerte (Sollzustand) von mehr als 3,3 bzw. 3,4 Arbeitsstunden konnten mit 3,24 bzw. 3,16 Arbeitsstunden nicht erreicht werden.

Die mit 2023 neu definierte Kennzahl Beschäftigungsindex ergab sich aus der Beschäftigungsdauer multipliziert mit der Beschäftigungsquote (Anteil der beschäftigten Häftlinge am Gesamtbelagsstand). Dieser war somit als gewichtete Arbeitsstunden zu interpretieren, wobei der „Erfolg“ mit dem Ausmaß der Beschäftigungsquote stieg. Dies sollte das Bemühen zeigen – neben dem Umfang der Arbeitsstunden insgesamt –, auch möglichst viele Häftlinge in Beschäftigung zu nehmen.

Kennzahlen zur Bildung bezogen sich im Jahr 2020 auf die absolute Anzahl an Ausbildungskursen, ab 2021 auf die Anzahl der Bildungsmaßnahmen bezogen auf 1.000 Belagstage.

Zur Bewährungshilfe gab es Kennzahlen auf Detailbudgetebene. Seit 2020 war als Maßnahme die Bewährungshilfe durch Neustart mit der durchschnittlichen Fallbelastung pro hauptamtlichen Bewährungshelfer als Kennzahl festgelegt (TZ 27).

(4) Eine Kennzahl, die unmittelbare Aussagen zum „Outcome“ des Strafvollzugs zu dem im Wirkungsziel 4 des Justizministeriums enthaltenen Schwerpunkt Reintegration und Rückfallprävention ermöglichte, etwa zum Ausmaß der Rückfälligkeit von aus dem Strafvollzug entlassenen Häftlingen, hatte das Justizministerium nicht festgelegt. Im Rahmen der parlamentarischen Behandlung des Berichts zur Wirkungsorientierung 2021 wurde angeregt, eine entsprechende Kennzahl zu entwickeln. Einschlägige Daten in diesem Zusammenhang erhob die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ (in der Folge: **Statistik Austria**) im Rahmen einer umfassenden jährlichen Wiederverurteilungsstatistik. Die Generaldirektion selbst verfügte über Zahlen zur „Rückkehr“ von Häftlingen (neuerlicher Haftantritt innerhalb einer bestimmten Frist). Der RH verwies dazu auf TZ 19.

- 8.2 Der RH beurteilte positiv, dass das Justizministerium ein eigenständiges Wirkungsziel für den Strafvollzug festgelegt hatte, das den besonderen Fokus auf die Reintegration und Rückfallprävention der Häftlinge legte. Kritisch sah er, dass die dazu festgelegten Kennzahlen entweder am Input orientiert waren und dies auf der Untergliederungsebene nicht vorgesehen war oder an Leistungen. Es fehlte jedoch eine Kennzahl zur Messung der Wirkung der Resozialisierungsmaßnahmen im Sinne der Rückfälligkeit entlassener Häftlinge.

Der RH empfahl daher dem Justizministerium, im Hinblick auf den im Wirkungsziel für den Strafvollzug festgelegten Schwerpunkt der Reintegration und Rückfallprävention eine Kennzahl bzw. einen Indikator bezogen auf den diesbezüglichen Outcome bzw. die Wirkung des Strafvollzugs aufzunehmen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Zielwerte 2021 und 2022 zum Ausbau der Beschäftigung von Häftlingen nicht erreicht wurden. Die Zielwerte zu den Bildungsmaßnahmen waren aus Sicht des RH insbesondere im Hinblick auf die wesentlich höheren Ist-Werte der Jahre 2021 und 2022 nicht ambitioniert. Für Maßnahmen zum Ausbau des Arbeitswesens und zur Qualifizierung von Häftlingen verwies der RH auf seine Feststellungen in TZ 10 und TZ 11.

Der RH gab weiters zu bedenken, dass aus seiner Sicht der die Beschäftigungsdauer und die Beschäftigungsquote verknüpfende Beschäftigungsindex als absoluter Wert nur bedingt aussagekräftig und lediglich als Vergleichswert zwischen den Justizanstalten und im Zeitvergleich sinnvoll war. Er erachtete es jedenfalls als zweckmäßig, die Beschäftigungsdauer und die Beschäftigungsquote auch getrennt zu betrachten und zumindest in den Erläuterungen der Kennzahl auszuweisen.

- 8.3 Das Justizministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Implementierung von Wirkungskennzahlen abgeschlossen sei. Im Hinblick auf das Wirkungsziel für den Strafvollzug habe es die hochaggregierte Impact-Kennzahl der Wiederkehrerquote entwickelt und mit dem Bundesvoranschlag 2024 veröffentlicht.

## Resozialisierungsmaßnahmen in den Justizanstalten

### Vollzugsplan

- 9.1 (1) Ein Vollzugsplan gemäß § 135 StVG war für alle Strafhäftlinge mit einem Strafrest von mehr als 18 Monaten, für Jugendliche, Untergebrachte nach § 21 Abs. 2 StGB und für Inhaftierte nach §§ 278b ff. StGB zwingend von den Justizanstalten zu erstellen, für die letzte Gruppe ab dem ersten Tag, also ab der Untersuchungshaft.

Die Justizanstalten legten mit dem Vollzugsplan fest, welche resozialisierenden Maßnahmen für Häftlinge gesetzt werden sollten. Dieser sollte bereits am Beginn der Strafhaft der Vorbereitung auf eine spätere (bedingte) Entlassung dienen.

Grundlagen dafür waren u.a. die von der Generaldirektion gemäß § 134 StVG durchgeführte Klassifizierung<sup>24</sup> sowie eine von der Justizanstalt erstellte Sozialanamnese.

Der Vollzugsplan enthielt die Vollzugsform, die Beschäftigung (z.B. Arbeit oder Ausbildung), die erzieherische sowie psychosoziale Betreuung, die ärztliche, psychologische und (psycho-)therapeutische Behandlung, den Verkehr mit der Außenwelt und die Aufsicht.

Ziel eines Vollzugsplans sollte sein, die Zeit des Freiheitsentzugs und die aufgrund der vorliegenden Risikofaktoren zu setzenden Maßnahmen für Häftlinge so zu strukturieren, dass eine möglichst hohe Wirkung in Bezug auf die Vollzugsziele<sup>25</sup> erreicht werden konnte. Dazu waren die maßgeblichen Ressourcen und Defizite der Häftlinge auch unter deren Einbeziehung zu erheben und im Vollzugsplan zu dokumen-

---

<sup>24</sup> Die Generaldirektion bestimmte binnen sechs Wochen nach der Aufnahme, in welcher Strafvollzugsanstalt, in welcher Form und nach welchen Grundsätzen des StVG die Strafe im Einzelfall zu vollziehen war. Dabei war auf das Wesen der Häftlinge, das Vorleben, die persönlichen Verhältnisse und die Beschaffenheit der Straftat Bedacht zu nehmen, soweit es erforderlich war, um die Erreichung der Zwecke des Strafvollzugs unter bestmöglicher Ausnützung der Vollzugseinrichtungen zu gewährleisten.

<sup>25</sup> Gemäß § 20 StVG soll der Vollzug der Freiheitsstrafen den Verurteilten zu einer rechtschaffenen und den Erfordernissen des Gemeinschaftslebens angepassten Lebenseinstellung verhelfen und sie abhalten, schädlichen Neigungen nachzugehen. Der Vollzug soll außerdem den Unwert des der Verurteilung zugrunde liegenden Verhaltens aufzeigen.

tieren. Über den Inhalt des Vollzugsplans war mit den Häftlingen nachweislich ein Gespräch zu führen.

Die Generaldirektion hatte 2009 einen Grundsatzerlass zur standardisierten Erfassung des Vollzugsplans in der Integrierten Vollzugsverwaltung (eine IT–Applikation zur automationsunterstützten Verwaltung der Häftlinge) vorgegeben. Darüber hinaus gab es neben dem Vollzugshandbuch z.B. gesonderte Vorgaben für den Betreuungsverlauf nach dem obligatorischen Vollzugsplan für terroristische Straftäter und –täterinnen (gemäß §§ 278b ff. StGB) oder Mindeststandards für die Vollzugsplangestaltung von langstrafigen Häftlingen<sup>26</sup>.

Das Vollzugshandbuch empfahl, zur Erreichung der Vollzugsziele auch Freiheitsstrafen unter 18 Monaten angemessen zu strukturieren. Nur drei der Justizanstalten gaben in der Fragebeantwortung an, aufgrund ihres Status als Gerichtliches Gefangenenhaus den Betreuungsverlauf und die zu setzenden Maßnahmen nicht gesondert zu strukturieren.

Die Erstellung und kontinuierliche Anpassung des Vollzugsplans erfolgten gemäß den Vorgaben der Generaldirektion interdisziplinär durch sogenannte Fachteams unter Beteiligung von Justizwachebediensteten, des sozialen und des psychologischen Dienstes. Bei Bedarf wurden noch andere Fachrichtungen (beispielsweise medizinische oder (sozial–)pädagogische Dienste) beigezogen. Der RH sah sich beispielhaft Vollzugspläne in der Integrierten Vollzugsverwaltung in der Generaldirektion und in den besuchten Justizanstalten an. Diese enthielten keine Auffälligkeiten, Vorgehensweisen und Entscheidungen waren nachvollziehbar dokumentiert.

(2) Der Vollzugsplan sollte in regelmäßigen Abständen oder bei Bedarf (z.B. Ansuchen eines Häftlings) überprüft werden. Verantwortlich dafür war das Fachteam, in entsprechenden Sitzungen wurde der bisherige Vollzugsplanverlauf besprochen und wurden weitere Schritte beschlossen.

Die Strukturierung dieser regelmäßig stattfindenden Fachteam–Sitzungen erfolgte in der Integrierten Vollzugsverwaltung über Meilensteine. Das System berechnete die Meilensteine abhängig von der Strafhöhe automatisch. Meilensteine waren etwa

- die Erstellung des Vollzugsplans (Plantermin mit Straftatankunft plus acht Wochen),
- eine Überprüfung einmal pro Jahr (dieser Meilenstein wurde nicht automatisch angelegt; die Integrierte Vollzugsverwaltung schlug grundsätzlich einen Termin vor, das Fachteam konnte jedoch einen anderen Termin eingeben),

<sup>26</sup> Als langstrafige Häftlinge wurden jene Strafhäftlinge definiert, die zu einer Freiheitsstrafe von mehr als zehn Jahren verurteilt wurden.

- die Vorbereitung der bedingten Entlassung (beispielsweise bei langstrafigen Häftlingen ungefähr ein Jahr vor dem möglichen Termin; es konnte im Verlauf eines Vollzugs mehrere Meilensteine für bedingte Entlassungen geben, da Häftlinge nach einer abgelehnten bedingten Entlassung erneut darum ansuchen konnten) und
- die Entlassung zum Strafende.

Vollzugspläne wurden beispielsweise aufgrund von Vorfällen, Beobachtungen der Justizwache, Eingaben der Häftlinge oder Entscheidungen der Fachteams angepasst.

Es gab keine klaren erlassmäßigen Vorgaben, was und in welcher Form bzw. Detailliertheit im Vollzugsplan dokumentiert werden musste. Nach Auskunft der Justizanstalten wurde dieses Instrument daher sehr unterschiedlich verwendet.

Als Ergebnis einer diesbezüglichen Diskussion des RH mit der Generaldirektion vereinbarte diese mit den Vollzugsleitungen der Justizanstalten bei einer Tagung im Juni 2023, Mindeststandards für die Ausgestaltung des Vollzugsplans zu schaffen. Um dabei den Praxisbedarf bestmöglich berücksichtigen zu können, richtete die Generaldirektion eine Arbeitsgruppe mit fünf Vollzugsleiterinnen und –leitern unter der Leitung der Abteilung Vollzug und Betreuung ein. Diese sollte im Rahmen eines Workshops ein Konzept für einen Erlass erstellen. Ziel war es laut Generaldirektion, die erforderlichen Parameter für die Befüllung des Vollzugsplans zu bestimmen, so dass bei Vollzugsortsänderungen ein nahtloser Übergang der Betreuung gewährleistet ist. Aufgabenstellung war deshalb, alle Vollzugsformen in den Mindeststandards wiederzufinden.

- 9.2 Nach Ansicht des RH sollte ein Vollzugsplan so strukturiert sein, dass die aufgrund der Risikofaktoren gesetzten Maßnahmen eine möglichst hohe Wirkung in Bezug auf die Resozialisierung entfalten konnten.

Der RH bemängelte, dass der Grundsaterlass zur Erstellung eines Vollzugsplans aus dem Jahr 2009 stammte und seither weder evaluiert noch angepasst worden war. Es gab zwar neuere Erlässe zum Betreuungsverlauf von verschiedenen Untergruppen, jedoch auch dort keine detaillierten Vorgaben, was bzw. wie im Vollzugsplan bzw. in der Integrierten Vollzugsverwaltung konkret zu dokumentieren war. Der RH begrüßte in diesem Zusammenhang die von der Generaldirektion eingerichtete Arbeitsgruppe, die Mindeststandards für die Ausgestaltung bzw. Befüllung des Vollzugsplans erarbeiten sollte.

Er empfahl dem Justizministerium, die geplanten Mindeststandards für die Ausgestaltung bzw. Befüllung des Vollzugsplans zeitnah umzusetzen.

Der RH verwies auch auf seine Feststellungen in TZ 3, wonach mit dem zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geplanten Strafvollzugspaket neu die obligatorische Erstellung eines Vollzugsplans auch bei Freiheitsstrafen ab drei Monaten und eine Gestaltungsvereinbarung in der Untersuchungshaft gesetzlich festgeschrieben werden sollten. Auch war es nach Ansicht des RH sinnvoll, zur Erreichung der Vollzugsziele Freiheitsstrafen unter 18 Monaten angemessen zu strukturieren und Beschäftigung und Betreuung sicherzustellen. Aus seiner Sicht könnten die geplanten gesetzlichen Änderungen dazu genutzt werden, den Vollzugsplan zu evaluieren und an gegebenenfalls geänderte Rahmenbedingungen anzupassen. Mögliche Risikofaktoren und Interventionen sollten während des gesamten Vollzugs dokumentiert werden, um die Wissensweitergabe – beispielsweise zu begonnenen Behandlungen – bei Überstellungen in andere Justizanstalten zu gewährleisten. Weiters sollten verbindliche regelmäßige Meilensteine gesetzt werden, um auch rechtzeitig mit der Entlassungsvorbereitung zu beginnen.

Der RH empfahl daher dem Justizministerium, den Vollzugsplan und die entsprechenden Vorgaben zu evaluieren und an gegebenenfalls geänderte Rahmenbedingungen anzupassen.

- 9.3 Laut Stellungnahme des Justizministeriums seien die Empfehlungen im Rahmen eines Workshops im November 2023 mit Vollzugsleitungen von Justizanstalten und forensisch-therapeutischen Zentren aufgegriffen worden. In einem ersten Schritt sei der Ist-Stand über die gängige Praxis in den Vollzugseinrichtungen und ihren jeweiligen Zuständigkeiten erhoben worden. Ein weiterer Workshop sei geplant, um etwaige Ergänzungen, welche sich aus den Besonderheiten von Vollzugsformen (Jugendvollzug, Frauenvollzug, Maßnahmenvollzug) ergeben, definieren zu können.

Im Rahmen der StVG-Novelle werde außerdem überlegt, bereits ab einer Strafzeit von drei Monaten einen Vollzugsplan zu erstellen.

## Beschäftigung und (Aus–)Bildung im Vollzug

### Beschäftigung im Vollzug

- 10.1 (1) Die ausreichende Beschäftigung der Häftlinge in Form von Arbeit für den Eigenbedarf der Justizanstalten, andere staatliche Stellen und private Unternehmen wie auch im Rahmen einer Ausbildung stellte u.a. einen wesentlichen Faktor zur Strukturierung des Tages dar. Arbeitsfähige Strafhäftlinge waren gemäß § 44 StVG verpflichtet, Arbeit zu leisten.<sup>27</sup> Sie hatten die Arbeiten zu verrichten, die ihnen zugewiesen wurden. Dabei war auf den Gesundheitszustand, das Alter, die Kenntnisse und Fähigkeiten der Strafhäftlinge, die Dauer der Strafe, das Verhalten der Strafhäftlinge im Vollzug und ihr Fortkommen nach der Entlassung sowie auf ihre Neigungen angemessen Rücksicht zu nehmen.

Die Höhe der Arbeitsvergütung orientierte sich an der Schwere und Qualität der zu leistenden Arbeit. 75 % der Arbeitsvergütung wurden als Beitrag zu den Vollzugskosten einbehalten. Im Durchschnitt erhielt ein Häftling nach Abzug des Vollzugskostenbeitrags und des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung 5 EUR<sup>28</sup> pro Straftag. Konnten die Häftlinge unverschuldet (z.B. aufgrund von Betriebsschließungen) nicht arbeiten, verringerte sich ihre Arbeitsvergütung.

---

<sup>27</sup> Für Untersuchungshäftlinge, für die die Unschuldsvermutung gilt, und für strafrechtlich untergebrachte zurechnungsunfähige Personen bestand keine gesetzliche Arbeitspflicht. Arbeitsfähige erwachsene Untersuchungshäftlinge konnten aber unter den für Strafhäftlinge geltenden Bedingungen freiwillig arbeiten, wenn eine Beschäftigung ohne Beeinträchtigung der Sicherheit und Ordnung in der Anstalt möglich war und von ihr auch keine Nachteile für das gerichtliche Strafverfahren zu befürchten waren.

<sup>28</sup> Davon standen 50 % als Hausgeld frei zur Verfügung, 50 % wurden in einer sogenannten Rücklage für bestimmte Zwecke angespart.

Die Beschäftigungsquote (Anteil der Häftlinge mit einem Arbeitsverhältnis am Belagsstand) entwickelte sich in den Justizanstalten (ohne Sonderanstalten für den Maßnahmenvollzug) wie folgt:

Tabelle 2: Beschäftigungsquote nach Justizanstalten in den Jahren 2020 bis 2023 (ohne Sonderanstalten für den Maßnahmenvollzug; Stand 31. Mai 2023)

|                               | 2020 | 2021 | 2022 | 2023<br>(bis Ende Mai) |
|-------------------------------|------|------|------|------------------------|
|                               | in % |      |      |                        |
| Strafvollzugsanstalten        |      |      |      |                        |
| Garsten                       | 76   | 82   | 87   | 86                     |
| Gerasdorf                     | 97   | 97   | 95   | 94                     |
| Graz–Karlau                   | 76   | 83   | 83   | 84                     |
| Hirtenberg                    | 61   | 65   | 70   | 71                     |
| Schwarzau                     | 86   | 90   | 89   | 91                     |
| Sonnberg                      | 80   | 83   | 82   | 81                     |
| Stein                         | 83   | 77   | 80   | 79                     |
| Suben                         | 85   | 81   | 81   | 75                     |
| Wien–Simmering                | 69   | 66   | 66   | 69                     |
| Gerichtliche Gefangenenhäuser |      |      |      |                        |
| Eisenstadt                    | 44   | 43   | 37   | 42                     |
| Feldkirch                     | 45   | 55   | 37   | 31                     |
| Graz–Jakomini                 | 44   | 52   | 48   | 46                     |
| Innsbruck                     | 48   | 52   | 56   | 52                     |
| Klagenfurt                    | 62   | 64   | 68   | 69                     |
| Korneuburg                    | 66   | 72   | 69   | 65                     |
| Krems                         | 44   | 41   | 49   | 46                     |
| Leoben                        | 58   | 59   | 58   | 59                     |
| Linz                          | 37   | 43   | 43   | 46                     |
| Ried im Innkreis              | 56   | 55   | 58   | 58                     |
| Salzburg                      | 77   | 78   | 75   | 68                     |
| St. Pölten                    | 53   | 65   | 60   | 56                     |
| Wels                          | 65   | 72   | 73   | 72                     |
| Wien–Josefstadt               | 26   | 25   | 27   | 26                     |
| Wiener Neustadt               | 37   | 37   | 41   | 48                     |

Quelle: BMJ (Cockpit)

Die Tabelle zeigt eine relativ breite Streuung zwischen den Justizanstalten. In den Gerichtlichen Gefangenenhäusern lag die Beschäftigungsquote in der Regel unter jener der Strafvollzugsanstalten; dies lag u.a. daran, dass für Untersuchungshäftlinge keine Arbeitspflicht galt.



Die Beschäftigungsstunden pro Werktag und Häftling entwickelten sich von 2018 bis 2022 im Jahresdurchschnitt wie folgt:

Tabelle 3: Durchschnittliche Beschäftigungsstunden von Häftlingen in den Jahren 2018 bis 2022

| 2018                                                             | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| durchschnittliche Beschäftigungsstunden pro Werktag und Häftling |      |      |      |      |
| 3,19                                                             | 3,15 | 3,27 | 3,24 | 3,16 |

Quelle: BMJ (Cockpit)

Wie die Tabelle zeigt, blieben die Beschäftigungsstunden (Arbeitsstunden) im überprüften Zeitraum annähernd gleich.

Ergänzend zu den jährlichen Ziel- und Leistungsvereinbarungen (**TZ 7**) forderte die Generaldirektion von den Justizanstalten erstmals für das Jahr 2023 justizanstaltsinterne – zwischen der Anstaltsleitung und der Ausbildungsstelle zu schließende – Ziel- und Leistungsvereinbarungen für Aus- und Fortbildungen der Häftlinge ein. Eine analoge Vorgehensweise für den Bereich Arbeit von Häftlingen gab es nicht.

(2) Die Justizanstalten verfügten über anstaltseigene Betriebe (z.B. Schlosserei, Tischlerei, Buchbinderei, Druckerei, Erzeugung von Betonwaren); einige davon – wie Küchen, Bäckereien oder Wäschereien – dienten der Systemerhaltung. Außerdem konnten Häftlinge Hausarbeiten (Gebäudereinigung, Pflege des Anstaltsareals) und Tätigkeiten in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben erbringen. In sogenannten Unternehmerbetrieben verrichteten sie für externe Unternehmen (meist niederschwellige) Arbeiten. Wenn die Voraussetzungen für den gelockerten Strafvollzug vorlagen, konnten Häftlinge im sogenannten Freigang auch außerhalb von Justizanstalten arbeiten (**TZ 14**).

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Mai 2023) gab es österreichweit 452 Betriebe (Produktions- und Dienstleistungsbetriebe) in den Justizanstalten. Welche Betriebe in den Justizanstalten eingerichtet waren, war meist historisch gewachsen oder ergab sich aus den baulichen Möglichkeiten, ein gesamtheitlicher Ansatz zur Betriebsstruktur fehlte. Die Justizanstalten, die Regelrevisions-Berichte des Justizministeriums und der Wahrnehmungsbericht des damaligen Justizministers<sup>29</sup> aus dem Jahr 2019 wiesen auf bauliche Mängel bzw. Einschränkungen durch die bauliche Infrastruktur in den Justizanstalten hin, die auch Auswirkungen auf die Betriebsstruktur bzw. das Beschäftigungsangebot hatten.

<sup>29</sup> Dr. Clemens Jabloner

Weiters führten der Wahrnehmungsbericht des damaligen Justizministers, Regelrevisions-Berichte des Justizministeriums und der Bericht zur Wirkungsorientierung des Justizministeriums aus dem Jahr 2020 sowie die befragten Justizanstalten aus, dass es aufgrund von Personalmangel regelmäßig zu Betriebsschließungen kam. Die Generaldirektion erfasste Schließtage von Betrieben nicht und verfügte damit über keine konkreten diesbezüglichen Zahlen. Der Grund dafür sei, dass jede Justizanstalt diese unterschiedlich werte bzw. erfasse. Ergebnisse solcher Abfragen seien somit nicht ausreichend aussagekräftig.

Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung arbeitete die Generaldirektion an einem neuen Qualitätsindikator „Öffnungseffektivität“ in der bundesweiten Berichtsdatenbank, dem Cockpit (zum Cockpit siehe [TZ 18](#)). Dieser sollte Analysen zur Effizienz der Betriebe ermöglichen.

- 10.2 (1) Der RH hielt fest, dass die ausreichende Beschäftigung der Häftlinge in Form von Arbeit oder Ausbildung einen wesentlichen Faktor zur Strukturierung des Tages, für ein positives Anstaltsklima sowie zur Resozialisierung der Häftlinge darstellte. Im Hinblick darauf kritisierte er, dass die Beschäftigungsquote in den Justizanstalten beträchtliche Unterschiede aufwies und beispielsweise im Jahr 2023 in den Strafvollzugsanstalten von 69 % (Wien–Simmering) bis 94 % (Gerasdorf) reichte und in den Gerichtlichen Gefangenenhäusern eine Streuung von 26 % (Wien–Josefstadt) bis 72 % (Wels) vorlag. Weiters kritisierte er, dass die Beschäftigungsdauer (2022: 3,16 Stunden pro Werktag) im überprüften Zeitraum nicht nachhaltig gesteigert werden konnte.

Der RH empfahl daher dem Justizministerium – wie in seiner Follow-up-Überprüfung zum Straf- und Maßnahmenvollzug –, verstärkt auf eine Steigerung der Beschäftigung von Häftlingen hinzuarbeiten.

Er empfahl dem Justizministerium weiters, in Justizanstalten mit deutlich unterdurchschnittlichem Ausmaß der Beschäftigung (in Form von Arbeit) organisatorische und strukturelle Maßnahmen zu setzen, um dieses zu erhöhen.

Der RH erachtete es als wesentlich, dass die Generaldirektion die Justizanstalten bei der Umsetzung von Konzepten bzw. Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigung durch die Bereitstellung der notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen unterstützt.

Er stellte kritisch fest, dass die Generaldirektion zwar von den Justizanstalten erstmals für das Jahr 2023 justizanstaltsinterne Ziel- und Leistungsvereinbarungen für Aus- und Fortbildungen der Häftlinge einforderte, es aber noch keine analoge Vorgehensweise für den Bereich Arbeit von Häftlingen gab.

Der RH empfahl dem Justizministerium, analog zur Vorgehensweise im Bereich der Ausbildung auch für den Bereich der Beschäftigung (in Form von Arbeit) justizanstaltsinterne Ziel- und Leistungsvereinbarungen zu erarbeiten.

(2) Der RH kritisierte, dass im Justizministerium bzw. in den Justizanstalten ein gesamtheitlicher Ansatz zur Betriebsstruktur fehlte. Über welche Betriebe die jeweiligen Justizanstalten verfügten, war entweder historisch gewachsen oder ergab sich aus der baulichen Infrastruktur.

Der RH stellte fest, dass es laut diverser Berichte in Justizanstalten regelmäßig zu Betriebsschließungen kam. Er kritisierte, dass das Justizministerium mangels validen Datenmaterials bzw. fehlender Erfassung keine konkreten Zahlen nennen konnte. Betriebsschließungen konnten sich nach Ansicht des RH negativ auf die Motivation der Bediensteten und der Häftlinge auswirken. Zudem waren damit auch finanzielle Nachteile für die Häftlinge verbunden, da sich deren Arbeitsvergütung verringerte, wenn diese unverschuldet nicht arbeiten konnten. Der RH begrüßte, dass das Justizministerium einen Qualitätsindikator zur „Öffnungseffektivität“ im Cockpit einführen wollte.

Zur Begründung, dass zu wenig Personal zu diesen Betriebsschließungen führen konnte, verwies der RH auf seine Feststellungen in TZ 20 bis TZ 24.

Er empfahl dem Justizministerium, die bestehende Betriebsstruktur in den Justizanstalten zu evaluieren, und gegebenenfalls – unter einem gesamtheitlichen Ansatz – zu optimieren.

Der RH empfahl dem Justizministerium weiters, in der bundesweiten Berichtsdatenbank Cockpit den Qualitätsindikator zu Betriebsschließungen zeitnah fertigzustellen und der Generaldirektion sowie den Justizanstalten zu Steuerungszwecken zur Verfügung zu stellen.

- 10.3 (1) Laut Stellungnahme des Justizministeriums habe es beginnend mit 2023 die Justizanstalten im Rahmen der quartalsmäßigen Besprechungen zur Erfüllung der RZL-Pläne dazu aufgefordert, die anstaltsspezifischen Betriebssysteme zu evaluieren. Am Referenzwert der Öffnungseffektivität seien insbesondere jene Betriebe in den Fokus zu ziehen gewesen, in denen nur wenige Häftlinge beschäftigt werden könnten. Unter Beachtung der Veränderung der Häftlingspopulation sollten allenfalls neue Betriebe oder Beschäftigungsmöglichkeiten etabliert werden, um die Beschäftigung der Häftlinge zu steigern. Diese Zielvorgaben und die entsprechende Evaluierung der Betriebe in den Justizanstalten seien für alle Justizanstalten und forensisch-therapeutischen Zentren als flankierende Maßnahme in die Vereinbarungen zum RZL-Plan für das Jahr 2024 aufgenommen worden.

Die Umsetzung der Empfehlung zur Steigerung der Beschäftigung sei in Kombination mit der Empfehlung zur Evaluierung der Aufbauorganisation (TZ 20) zu sehen, weil der flexible Personaleinsatz ein wesentliches Faktum für eine nachhaltige Beschäftigung von Menschen in Haft sei.

Darüber hinaus sei mit dem Personalplan des Bundes für das Jahr 2024 eine höhere Zahl an Planstellen beim Beamtenministerium angefordert worden. Zur Steigerung der Beschäftigungsquote und der Beschäftigungsdauer in den Justizanstalten bedürfe es eines stärkeren personellen Ressourceninputs, um den Standard zu halten und idealerweise nachhaltig zu erhöhen. Die zusätzlichen Personalressourcen seien vorgesehen, um Betriebe offenzuhalten, aber auch um neue und moderne Betriebsstrukturen zu schaffen. Das Justizministerium strebe an, die mit 2024 nicht zugewiesenen Ressourcen mit dem nächsten Personalplan zu gewinnen.

Zur Zeit der Stellungnahme würden bereits in einigen Justizanstalten und forensisch-therapeutischen Zentren für den Bereich der Beschäftigung Ressourcen-, Ziel- und Leistungsvereinbarungen auf unverbindlicher Basis zwischen Bereichsleitung und Betriebsleitungen abgeschlossen. Dieser Projektbetrieb solle – nach Implementierung der (Qualitäts-)Kennzahlen und Indikatoren für den Betriebsbereich – in den Regelbetrieb übergeleitet und im Vollzugshandbuch verbindlich vorgeschrieben werden. Die Zielwerte könnten dann österreichweit standardisiert aus den im Cockpit verfügbaren „Betriebsberichten“ abgeleitet werden.

(2) Die Neustrukturierung des Betriebsbereichs verstehe die Generaldirektion als mehrjähriges Projekt, das Mitte 2023 initiiert worden sei. Dafür sei eine homogene Datenerfassung geschaffen worden, so dass betriebliche Leistungen und Ergebnisse über diverse Applikationen verknüpft werden könnten. Zur Zeit der Stellungnahme erfolge die Rohkonzeption der Berichte für das Cockpit. Flankierend dazu seien die Anstaltsleitungen dahingehend sensibilisiert worden, die Öffnungseffektivität der Betriebe einer längerfristigen Prüfung zu unterziehen, um allfällige Reorganisations-, Veränderungs- und/oder Umstrukturierungspotenziale zu erkennen. Zusätzlich sei eine Projektgruppe etabliert worden, die sich mit der Dienstplangestaltung in den Vollzugseinrichtungen beschäftige. Im zweiten Halbjahr 2024 solle der Personaleinsatz im Betriebsbereich analysiert werden.

Diese Vorarbeiten zur Implementierung der Öffnungseffektivität und flankierender Berichte für ein ganzheitliches Betriebscontrolling seien in Kooperation mit der Bundesrechenzentrum GmbH initiiert worden. Die Kennzahlen sollten bis Ende 2024 implementiert werden.

## Bildungsmaßnahmen im Vollzug

- 11.1 (1) Die in den Justizanstalten angebotenen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sollten im Hinblick auf die Resozialisierung möglichst auf die jeweilige Person abgestimmt und ein wesentlicher Teil der Vollzugsplangestaltung sein. Häftlingen, die zum Zeitpunkt der Inhaftierung über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügten, sollte beispielsweise ermöglicht werden, eine Qualifikation zu erreichen, um sich nach der Entlassung leichter am Arbeitsmarkt integrieren zu können.

Die in den Justizanstalten angebotenen Maßnahmen gliederten sich grundsätzlich in folgende Bereiche:

- Deutschkurse,
- Basisbildungsprogramme, z.B. Online-Lernplattform **ELIS** (E-Learning im Strafvollzug), IT-Kurse, Jugendcoaching, Alphabetisierungskurse oder Soziales Kompetenztraining,
- Gesundheitsprogramme, z.B. Erste-Hilfe-Kurse, Vorträge zu Aufklärung und Vorbeugung gegen körperliche Erkrankungen und psychische Belastungen, u.a. Nikotinentwöhnung, Suizidprävention, Suchtgruppen,
- berufsbildende Maßnahmen, z.B. Staplerführerschein, Hauptschulabschluss oder Lehrausbildung.

Das Basisbildungsprogramm ELIS war ein zentrales, niederschwelliges Angebot für digitale Anwendungen zum Leben und Lernen im Strafvollzug und unterstützte vor allem Lehrende, Auszubildende und Sozialpädagoginnen und -pädagogen bei der Bildungs- und Sozialarbeit in den Justizanstalten. Häftlinge konnten die ausgewählten digitalen Inhalte zur Informationsbeschaffung und für die Arbeit, Freizeit, (Aus-) Bildung und Entlassungsvorbereitung verwenden. Außer der Justizanstalt Wien-Simmering nutzten zur Zeit der Gebärungsüberprüfung alle Justizanstalten dieses Angebot. Die durchschnittliche Anzahl monatlicher Aufrufe betrug im Jahr 2023 6.725 (Stand Ende März). Unter den 40 meistgenutzten Inhalten fanden sich Mediatheken, Lernprogramme für den Computerführerschein, Sprach- und Mathematikurse sowie diverse Lernplattformen.

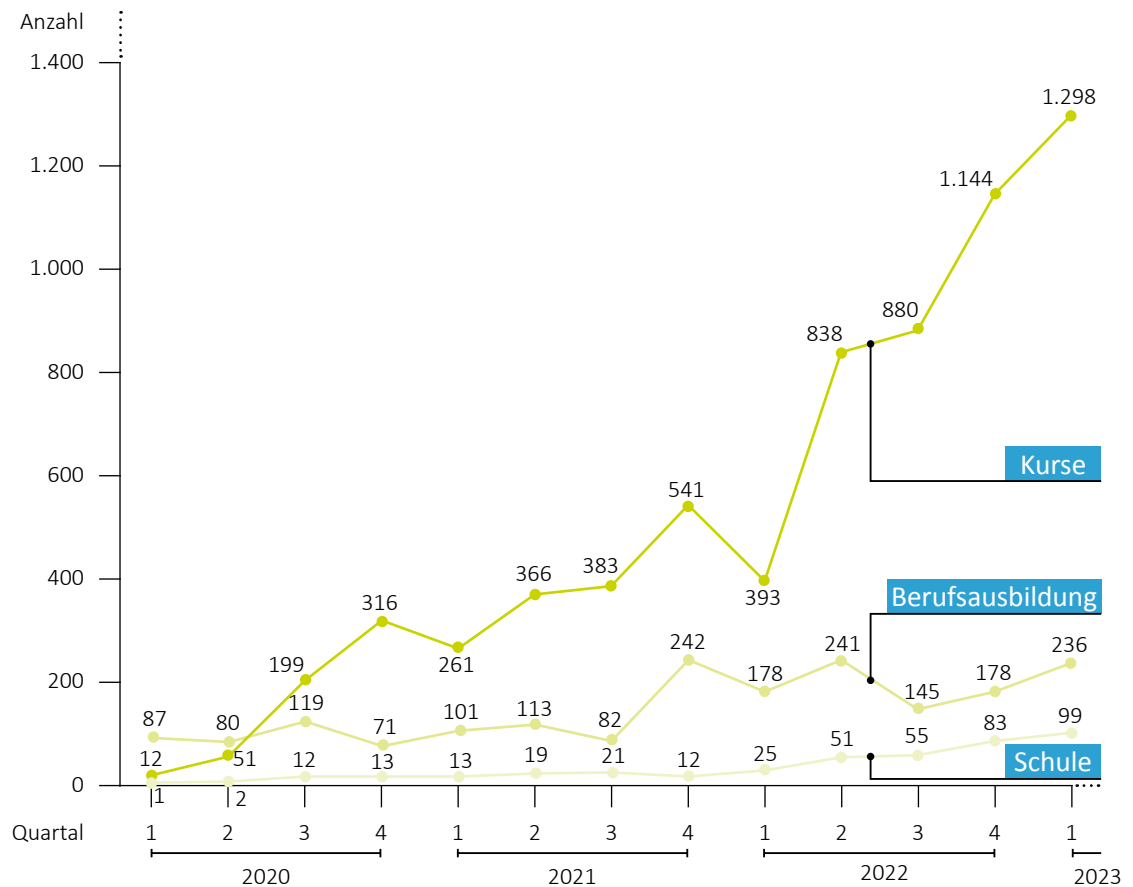
Wichtige berufsbildende Maßnahmen waren sogenannte Facharbeiterintensivausbildungen. In Kooperation mit dem Arbeitsmarktservice (**AMS**) und dem Berufsförderungsinstitut wurden verkürzte Lehrausbildungen in diversen Handwerksberufen angeboten. Die praktische Ausbildung erfolgte in Lehrbetrieben der jeweiligen Justizanstalten, den theoretischen Unterricht deckten externe und interne Lehrende ab. Lehrabschlüsse konnten auch noch nach der Entlassung nachgeholt werden.

Die Justizanstalt Wien–Simmering hatte beispielsweise aufgrund einer Kooperation mit dem AMS turnusmäßige Facharbeiterintensivausbildungen für die Berufe Metallbearbeiter, Tischler, Maler, Maurer, Koch, Restaurantfachmann und Bäcker eingerichtet. Außerdem gab es eine Teil–Ausbildung „Kompetenz mit System – Metallbearbeiter“. In der Justizanstalt Wien–Simmering begannen im Turnus 2020 bis 2021 63 Häftlinge mit einer Facharbeiterintensivausbildung bzw. der Ausbildung „Kompetenz mit System – Metallbearbeiter“. Davon schlossen 18 die Ausbildung ab. Für den Turnus beginnend mit 2023 konnte die Justizanstalt Wien–Simmering nicht alle Plätze für die Facharbeiterintensivausbildung besetzen, da die Häftlinge die notwendigen Voraussetzungen (z.B. Sprachkenntnisse) für die Teilnahme nicht erfüllten bzw. sich die Häftlingspopulation geändert hatte.

Die Generaldirektion konnte dem RH die Anzahl von Teilnehmenden an Facharbeiterintensivausbildungen in den Justizanstalten (mit Ausnahme von Wien–Simmering) nicht nennen. Die Justizanstalten meldeten diese nicht, zudem kam es wiederholt zu Abbrüchen (durch die Häftlinge) oder Entlassungen während der Ausbildung.

(2) Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der abgeschlossenen Bildungsmaßnahmen – nach den im Cockpit definierten Kategorien – in absoluten Zahlen von 2020 bis zum ersten Quartal 2023:

Abbildung 3: Entwicklung der abgeschlossenen Bildungsmaßnahmen



Quelle: BMJ (Cockpit); Darstellung: RH

Die Abbildung zeigt, dass Häftlinge hauptsächlich Kurse und weniger berufsbildende oder schulische Angebote in Anspruch nahmen.

Für den Bereich der (Aus-)Bildung legte das Justizministerium ab 2021 die Bildungsquote (Anzahl der Bildungsmaßnahmen bezogen auf 1.000 Belagstage) als Kennzahl in der Wirkungsorientierung fest. Diese umfasste Berufs- und Schulausbildungen sowie Kurse, wobei auch niederschwellige Bildungsmaßnahmen als Leistung erfasst wurden. Der für 2022 festgelegte Zielzustand von 0,4<sup>30</sup> wurde mit einem bundesweiten Gesamtwert von 1,39 deutlich überschritten. Die ersten Cockpit-Auswertun-

<sup>30</sup> Dies entsprach heruntergebrochen auf einen „durchschnittlichen“ Häftling einer Ausbildungsmaßnahme in 6,85 Jahren.

gen des Jahres 2023 zeigten weiter steigende Bildungsquoten: So lag der Gesamtwert im Februar 2023 bei 2,51.

Es oblag den Justizanstalten, ob sie Bildungsmaßnahmen als abgeschlossen werteten und erfassten. Nach Angaben der Generaldirektion wurden auch nicht beendete Maßnahmen erfasst, weil beispielsweise Häftlinge die Ausbildung abbrachen oder den Abschluss nicht bestanden.

(3) Wie in **TZ 10** ausgeführt, forderte die Generaldirektion ab 2023 im Rahmen der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsvereinbarungen Konzepte von den Justizanstalten zur Aus- und Fortbildung von Häftlingen ein. Davor übermittelten die Justizanstalten „Ausbildungsberichte“, die die Generaldirektion zur Kenntnis nahm und in einem elektronischen Sammelakt ablegte. Eine zentrale Steuerung bzw. Vorgaben der Generaldirektion, welche Ausbildungsprogramme angeboten bzw. wie diese von Häftlingen genutzt wurden, gab es nicht, weil sie die Justizanstalten nicht in ihrem Gestaltungsspielraum einschränken wollte.

- 11.2 Aus Sicht des RH waren Maßnahmen zur Qualifizierung essenziell, um die Chancen auf eine Wiedereingliederung in die Gesellschaft und einen Arbeitsplatz zu erhöhen. Der RH wertete daher die diversen Angebote zur Aus- und Fortbildung für Häftlinge in den Justizanstalten positiv.

Er hielt aber kritisch fest, dass nachhaltig qualifizierende Berufsausbildungen aufgrund der geänderten Häftlingspopulation und fehlender Grundvoraussetzungen bei den Häftlingen, etwa aufgrund unzureichender Sprachkenntnisse, nur mehr begrenzt durchgeführt werden konnten. Daher konnten beispielsweise die für eine Facharbeiterintensivausbildung verfügbaren Ausbildungsplätze mangels ausreichender Anzahl geeigneter Häftlinge nicht mehr vollständig besetzt werden.

Aufgrund der vielfach fehlenden Grundqualifikationen, z.B. fehlende Deutschkenntnisse oder Analphabetismus, war es nach Ansicht des RH notwendig, das Aus- und Fortbildungsangebot anzupassen. Es war essenziell – vor allem auch im niederschweligen Bereich – verstärkt Angebote zu setzen, um jene Grundkenntnisse zu erwerben, die eine Erarbeitung weiterführender Lehrinhalte ermöglichen. Wichtig wäre aus Sicht des RH daher, Strategien bzw. Konzepte zum Umgang mit der wachsenden Anzahl an Häftlingen, denen Grundqualifikationen fehlten, zu entwickeln.

Der RH empfahl dem Justizministerium, Strategien und Konzepte für ein Bildungsprogramm zu entwickeln, das die geänderte Häftlingspopulation (z.B. die wachsende Anzahl an Häftlingen mit fehlenden oder mangelhaften Grundqualifikationen) ausreichend berücksichtigt.



Der RH stellte fest, dass sich die Anzahl der abgeschlossenen Bildungsmaßnahmen der Häftlinge in den Jahren 2020 bis 2023 erhöht hatte. Auch lag die Bildungsquote damit deutlich über dem vom Justizministerium im Rahmen der Wirkungsorientierung festgelegten Zielwert. Allerdings war dieser Zielwert aus Sicht des RH wenig ambitioniert. Der RH wies auch darauf hin, dass die Aussagekraft der Bildungsquote wegen der Heterogenität der erfassten Einzelmaßnahmen sowie unterschiedlicher Erfassung durch die Justizanstalten für sich alleine begrenzt war.

Er empfahl dem Justizministerium, bei der Festlegung von Zielwerten sowie bei zeitlichen und innerbetrieblichen Vergleichen im Bereich der Bildung von Häftlingen verstärkt auch qualitative Aspekte sowie den unterschiedlichen zeitlichen Umfang der Einzelmaßnahmen zu berücksichtigen.

Der RH hielt weiters kritisch fest, dass die Generaldirektion keine zentrale Steuerung bzw. kein Controlling bezüglich der von den einzelnen Justizanstalten angebotenen Ausbildungsprogramme vornahm.

Er empfahl dem Justizministerium, in der Generaldirektion für den Straf- und Maßnahmenvollzug ein zentrales Controlling zur Wirksamkeit und Auslastung der von den einzelnen Justizanstalten angebotenen (Aus-)Bildungsprogramme einzusetzen und gegebenenfalls steuernd einzuwirken.

- 11.3 (1) Das Justizministerium verwies in seiner Stellungnahme auf eine Vielzahl von Schulungs-, Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, die es bereits setze, beispielsweise Schulungsverbünde, Berufsausbildungen für Jugendliche, die Online-Lernplattform ELIS etc. Es folge damit bereits der Empfehlung, Strategien und Konzepte für ein Bildungsprogramm für die geänderte Häftlingspopulation zu entwickeln. Darüber hinaus gebe es im Pilotbetrieb sogenannte Ausbildungsfit-Programme, unterstützt durch die regionalen Sozialministeriumservices, und niederschwellige Ausbildungsprogramme wie „Kompetenz mit System“, die nach den Vorgaben des AMS leistungsschwachen Schulabgängerinnen und -abgängern Kompetenzen in verschiedenen Gewerken ermöglichen.

Im Rahmen der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsgespräche für Aus- und Fortbildungsstellen sowie durch die Möglichkeit, die ELIS-Zugriffe auszuwerten, werde dem Evaluierungsanspruch Rechnung getragen.

- (2) Zur Berücksichtigung qualitativer Aspekte bei der Festlegung von Zielwerten im Bereich der Bildung von Häftlingen teilte das Justizministerium mit, dass im Rahmen der jährlichen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsgespräche mit den Anstaltsleitungen die Bildungsmaßnahmen grundsätzlich reflektiert und Entwicklungen besprochen würden. Gleichzeitig würden die Zielwerte an die Häftlingspopulation, die verschiedenen Vollzugsformen und an die möglichen Leistungen in den Anstaltsgruppen

angepasst, so dass Justizanstalten sukzessive an einen Mindeststandard herangeführt werden könnten.

(3) Mittelfristig werde – zusätzlich zur Quantitätskomponente – diese mit der Qualitätskomponente verknüpft, so dass ein dauerhaftes und ganzheitliches Bildungscontrolling für alle Vollzugseinrichtungen gewährleistet werde.

11.4 (1) Der RH sah die gesetzten Schulungs-, Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen positiv. Er wies gegenüber dem Justizministerium jedoch darauf hin, dass es sich dabei um einzelne Maßnahmen handelte und weiterhin eine gesamtheitliche Strategie zum Umgang mit der wachsenden Anzahl an Häftlingen mit mangelnden Grundqualifikationen fehlte. Er hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

(2) Der RH beurteilte auch die im Rahmen der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsgespräche mit den Anstaltsleitungen getroffenen Maßnahmen für Verbesserungen im Bereich der Bildung von Häftlingen positiv. Im Sinne der Steigerung der Aussagekraft sowie der Vergleichbarkeit erachtete er allerdings differenziertere Zielwerte für den Bildungsbereich als zweckmäßig. Diese sollten auch den zum Teil stark unterschiedlichen zeitlichen Umfang der Einzelmaßnahmen sowie die erreichten Qualifizierungen berücksichtigen.

(3) Der RH würdigte die geplante Verknüpfung der Quantitäts- mit der Qualitätskomponente für ein ganzheitliches Bildungscontrolling. Er erachtete aber konkrete zeitliche Zielvorgaben als unerlässlich.

## Tagesstruktur von Häftlingen

12.1 Neben der Arbeit und der Ausbildung war nach den Vorgaben des StVG auch die Freizeitgestaltung der Häftlinge eine wesentliche Resozialisierungsmaßnahme.<sup>31</sup> Die Justizanstalten hatten den Häftlingen dafür diverse Möglichkeiten anzubieten. Seit 2011 waren die entsprechenden Konzepte der Generaldirektion jährlich vorzulegen. Wie auch bei den Ausbildungsberichten (**TZ 11**) nahm die Generaldirektion diese Konzepte zur Kenntnis und legte sie in einem elektronischen Sammelakt ab.

Freizeitangebote gab es insbesondere in den Bereichen Sport (z.B. Fußball oder Laufgruppen), Musik (z.B. Gitarrengruppen) und Kreativität (z.B. Schreibwerkstätten oder Bastelgruppen). Die Freizeitgestaltung war mit dem übrigen Anstaltsbetrieb zu koordinieren, Vorgaben der Generaldirektion zur Tagesstruktur gab es nicht.

<sup>31</sup> vgl. insbesondere §§ 58 ff. StVG

Nach dem Wahrnehmungsbericht des damaligen Justizministers<sup>32</sup> aus dem Jahr 2019 sowie dem Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe aus dem Jahr 2023<sup>33</sup> gab es an Nachmittagen und an Wochenenden ein begrenztes Angebot an Aktivitäten. Vor allem in Gerichtlichen Gefangenenhäusern waren Häftlinge teilweise bis zu 23 Stunden am Tag in ihren Hafträumen eingesperrt. Gründe waren u.a. das Dienstmodell der Justizwache (Exekutivbedienstete) und die Personalstärke vor allem im Nachtdienst – dieser begann regelmäßig um 15 Uhr. Dies deckte sich auch mit den Angaben der Justizanstalten, wonach insbesondere Personalmangel eine zweckmäßige Tagesgestaltung von Häftlingen beeinträchtigte.

Mangels entsprechender Datenerfassung konnte der RH den Tagesablauf von (einzelnen) Häftlingen nicht nachvollziehen.

- 12.2 Der RH hielt kritisch fest, dass es gemäß zwei Berichten sowie gemäß den Angaben der Justizanstalten an Nachmittagen und an Wochenenden nur ein begrenztes Angebot an Aktivitäten für Häftlinge gab. Vor allem in Gerichtlichen Gefangenenhäusern waren Häftlinge teilweise bis zu 23 Stunden am Tag in ihren Hafträumen eingesperrt. Dies stand aus Sicht des RH einer Resozialisierung entgegen. Mangels entsprechender Datenlage konnte der RH diese Wahrnehmungen jedoch nicht quantifizieren. Zur Begründung, dass Personalmangel für die langen Einschlusszeiten ausschlaggebend war, verwies der RH auf seine Feststellungen und Empfehlungen in **TZ 20** bis **TZ 24**: Kriterien zur Belastungsmessung wären zu entwickeln, etwa in Form einer Personalbedarfsrechnung, und bei der Berechnung des Bedarfs an Exekutivbediensteten wären die individuellen Rahmenbedingungen in den Justizanstalten, flankierende Maßnahmen und die zu erfüllenden Aufgaben zu berücksichtigen.

## Deradikalisierungsmaßnahmen in den Justizanstalten

- 13.1 (1) Zur Unterstützung der Deradikalisierungsmaßnahmen im Strafvollzug und im Zusammenhang mit dem obligatorischen Vollzugsplan sowie den Leitlinien für den Betreuungsverlauf für alle gemäß §§ 278 ff. StGB beschuldigten oder verurteilten Häftlinge schloss das Justizministerium im Jänner 2016 einen Vertrag mit einem Verein. Dieser trat mit 1. Februar 2016 in Kraft und war auf ein Jahr befristet. Der Verein sollte u.a. Abklärungsgespräche führen, um Deradikalisierungsbedarf bei Häftlingen festzustellen, Interventionsgespräche mit potenziell radikalisierten Häftlingen führen und Gesprächskreise leiten; die jeweilige Leistung war im Einzelfall vom Justizministerium oder den Justizanstalten zu beauftragen bzw. wurde beauftragt. Der Vertrag sah weiters vor, dass der Verein die Leistungen seiner Mitarbeiten-

<sup>32</sup> Dr. Clemens Jabloner

<sup>33</sup> <https://rm.coe.int/1680abc16b> (abgerufen am 29. Jänner 2024)

den monatlich nach definiertem Stundensatz mit den Justizanstalten abrechnete. Tatsächlich rechneten die für den Verein bzw. im Namen des Vereins tätigen Personen ihre Leistungen eigenständig mit den Justizanstalten ab. Das Justizministerium stellte dem Verein ab 2018 ein Geschäftslokal zur Verfügung bzw. förderte ab 2019 die Miet- und Betriebskosten.

(2) Im März 2019 – rund zwei Jahre nach Auslaufen des schriftlichen Vertrags aus 2016<sup>34</sup> – schloss das Justizministerium einen neuen Vertrag mit dem Verein, der auf vier Jahre befristet war. Die Vertragsparteien vereinbarten Änderungen gegenüber dem Vertrag aus 2016, z.B. betreffend die Höhe des Entgelts und den Leistungsumfang. Die vereinbarten Abrechnungsmodalitäten blieben dieselben. Die zusätzliche Angabe des Vereinsnamens auf den Rechnungen und präzierte Dokumentationsvorgaben zu den erbrachten Leistungen sollten die Nachvollziehbarkeit für das Justizministerium bzw. die Justizanstalten erleichtern.

Auch nach Inkrafttreten des neuen Vertrags rechneten die für den Verein bzw. im Namen des Vereins tätigen Personen ihre Leistungen eigenständig mit den Justizanstalten ab. In einer Justizanstalt ergaben sich Auslegungsfragen zum Beginn und Ende der verrechenbaren Zeiten. Dabei war es der Generaldirektion mangels Kenntnis aller für den Verein tätigen Personen nicht (bzw. nur mit erheblichem Aufwand) möglich, zu erheben, wie und ob die einzelnen Justizanstalten einheitlich verrechneten; die Gesamtaufwendungen für Leistungen des Vereins konnten auch nur geschätzt werden. Auch der Verein selbst konnte dem Justizministerium keine nachvollziehbaren Jahresabrechnungen bzw. –aufstellungen über die erbrachten Leistungen zur Verfügung stellen.

(3) In dem 2019 geschlossenen Vertrag verpflichtete sich der Verein auch dazu, seine Mitarbeitenden dazu anzuhalten, eine Sicherheitserklärung nach dem Sicherheitspolizeigesetz<sup>35</sup> zu unterfertigen, auf deren Basis die Generaldirektion Sicherheitsüberprüfungen bei den Sicherheitsbehörden beantragen würde. Im Dezember 2021 veranlasste das Justizministerium – nachdem es alle dafür benötigten Unterlagen und Sicherheitserklärungen eingeholt hatte – Sicherheitsüberprüfungen für alle vom Verein in den Justizanstalten eingesetzten Personen durch die Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst.

(4) Das Justizministerium definierte in unterschiedlichen Dokumenten allgemeine Vorgaben beispielsweise zum Inhalt oder den Anlässen der Dokumentation durch den Verein. Konkrete und verbindliche diesbezügliche (qualitative) Vorgaben, die auf die Verwertungsmöglichkeit der Arbeit bzw. Berichte des Vereins durch andere an der Betreuung der Häftlinge Beteiligte abzielten, machte es nicht. Gegenüber dem

<sup>34</sup> Die in der Zwischenzeit erbrachten Leistungen wurden nach dem während der Gültigkeit des Vertrags etablierten System abgewickelt.

<sup>35</sup> BGBl. 566/1991 i.d.g.F.

RH gaben Bedienstete von Justizanstalten und Neustart an, dass die Qualität der Berichte sowie die Verwertbarkeit und der Nutzen für die Arbeit mit den Häftlingen je nach der vom Verein eingesetzten Person unterschiedlich waren.

(5) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war das Justizministerium bestrebt, gemeinsam mit dem Verein die Abrechnung zu vereinheitlichen bzw. die Finanzierung und Organisation des Vereins anzupassen und im Hinblick auf die oben beschriebenen Probleme effizienter bzw. strukturell neu zu gestalten. Das Justizministerium wies gegenüber dem RH darauf hin, dass das Angebot alternativer Anbieter von Leistungen zur Unterstützung der Deradikalisierung sehr begrenzt war. Im Juli 2023 erneuerten das Justizministerium und der Verein ihre 2019 getroffenen Vereinbarungen durch Abschluss eines auf zwei Jahre befristeten Vertrags.

- 13.2 (1) Der RH hielt fest, dass das Justizministerium zur Unterstützung im Umgang mit (potenziell) radikalisierten Häftlingen externe Expertise hinzuzog und dazu ab 2016 Verträge mit einem Verein abschloss.

Er wies kritisch darauf hin, dass das Justizministerium über mehrere Jahre die nicht vertragskonforme Rechnungslegung durch die für den Verein tätigen Personen anstatt durch den Verein selbst akzeptierte. Dadurch konnte es sich keinen Überblick über die Gesamtkosten verschaffen und die (einheitliche) Abrechnung mit den Justizanstalten war nicht sichergestellt. Die Kenntnis des (bei vertragskonformer Abrechnung) an den Verein in Summe gezahlten Entgelts wäre dabei auch für etwaige vergaberechtliche Überlegungen relevant. Er hielt weiters kritisch fest, dass das Justizministerium innerhalb von mehr als sieben Jahren keinen vertragskonformen Zustand herstellte.

(2) Der RH kritisierte, dass – infolge der Befristung der Verträge und der nicht rechtzeitigen Verlängerung bzw. Erneuerung – die Leistung und Abrechnung des Vereins bzw. der für ihn bzw. in seinem Namen tätigen Personen zwischenzeitlich ohne formelle bzw. schriftliche Vertragsgrundlage erfolgten.

(3) Der RH hielt kritisch fest, dass das Justizministerium die für den Verein tätigen Personen bis 2021 keiner Sicherheitsüberprüfung unterzogen hatte. Er hielt weiters fest, dass mangels konkreter Vorgaben für die Berichtslegung und Berichtsinhalte durch das Justizministerium die Qualität und Verwertbarkeit der Berichte für die weiterführende Betreuung in den Justizanstalten und durch Neustart stark von der vom Verein eingesetzten Person abhingen. Nach Ansicht des RH war die Arbeit mit potenziell radikalisierten Häftlingen besonders wichtig und sensibel. Er erachtete daher eine qualitätsvolle, transparente und verlässliche Zusammenarbeit mit den in diesem Bereich eingesetzten Personen als geboten. In diesem Sinne wertete der RH die Bestrebungen des Justizministeriums und des Vereins, die Zusammenarbeit und Abrechnung weiter zu professionalisieren, als positiv.

Der RH empfahl dem Justizministerium, die Zusammenarbeit und Abrechnung mit dem zur Unterstützung der Deradikalisierungsarbeit in den Justizanstalten vorrangig beauftragten Verein – unter Beachtung vergaberechtlicher Vorgaben – zeitnah zu professionalisieren, Arbeitsergebnisse regelmäßig hinsichtlich etwaiger Verbesserungspotenziale zu evaluieren und Möglichkeiten für zentrale (Qualitäts-)Kontrollen durch das Justizministerium zu berücksichtigen.

- 13.3 Das Justizministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Maßnahmen voraussichtlich 2024 etabliert bzw. umgesetzt würden. Grundlagen seien u.a. die zu diesem Zweck bereits erfolgten Besprechungen (insbesondere mit dem Verein) sowie weiterführende organisatorische Erwägungen.

## Vollzugslockerungen und Entlassungsvollzug

### Vollzugslockerungen

- 14.1 (1) Gemäß § 20 Abs. 2 StVG waren Häftlinge von der Außenwelt abzuschließen und sonstigen Beschränkungen ihrer Lebensführung zu unterwerfen, um die Zwecke des Strafvollzugs zu erreichen und die Sicherheit und Ordnung in den Justizanstalten aufrechtzuerhalten. Abgesehen von den im StVG vorgesehenen Ausnahmen durften Häftlinge Justizanstalten daher nicht verlassen, Arbeiten außerhalb der Anstalt nur unter Bewachung durchführen und keinen Kontakt mit anstaltsfremden Personen haben.

(2) Um aber dem Gedanken der Resozialisierung gerecht zu werden, sah das StVG Ausnahmen in Form von Kontaktmöglichkeiten mit der Außenwelt vor – wie Besuche, Telefonate, sogenannte Ausführungen, unbewachte Ausgänge<sup>36</sup> oder Freigang<sup>37</sup>.

Die Vollzugslockerungen sollten Häftlinge bestmöglich auf die Entlassung und den Wiedereinstieg in das Leben nach der Haft vorbereiten; dafür war während des Strafvollzugs ein sogenannter sozialer Empfangsraum zu organisieren.<sup>38</sup> Daher kamen auch im Entlassungsvollzug (TZ 15) Lockerungen zum Tragen.

<sup>36</sup> Zur Regelung persönlicher Angelegenheiten (z.B. Begräbnis einer bzw. eines Angehörigen, Auflösung des Haushalts, Abschluss eines Mietvertrags), zur Aufrechterhaltung der sozialen Bindungen oder für Amtswege konnte Ausgang für die Dauer von zwölf Stunden bis drei Tagen (Wochenende) gewährt werden.

<sup>37</sup> Unter Freigang war das regelmäßige unbewachte Verlassen der Justizanstalt zur Verrichtung von Arbeiten außerhalb der Justizanstalt für externe Wirtschaftsbetriebe oder Auftraggeber, zum Zweck der Inanspruchnahme ambulanter Behandlungsmaßnahmen oder der Berufsausbildung zu verstehen.

<sup>38</sup> vgl. Bundesministerium für Justiz (Hrsg.), Strafvollzug in Österreich (Jänner 2020) S. 24, [https://www.justiz.gv.at/file/2c92fd157e7d3f68017f2ab489c16e63.de.0/strafvollzugsbroschuere\\_2020\\_download.pdf?forcedownload=true](https://www.justiz.gv.at/file/2c92fd157e7d3f68017f2ab489c16e63.de.0/strafvollzugsbroschuere_2020_download.pdf?forcedownload=true) (abgerufen am 29. Jänner 2024)

Kam ein Fachteam zur Entscheidung, dass ein Häftling auf eine (bedingte) Entlassung vorzubereiten war, konnte es Vollzugslockerungen (Außenarbeit, Freigang, Ausgang) empfehlen. Diese waren von der Anstaltsleitung nur zu gestatten, wenn ein Missbrauch mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden konnte und eine positive Lockerungsprognose vorlag. Die Häftlinge konnten bei Ablehnung Beschwerde beim Vollzugsgericht einbringen.

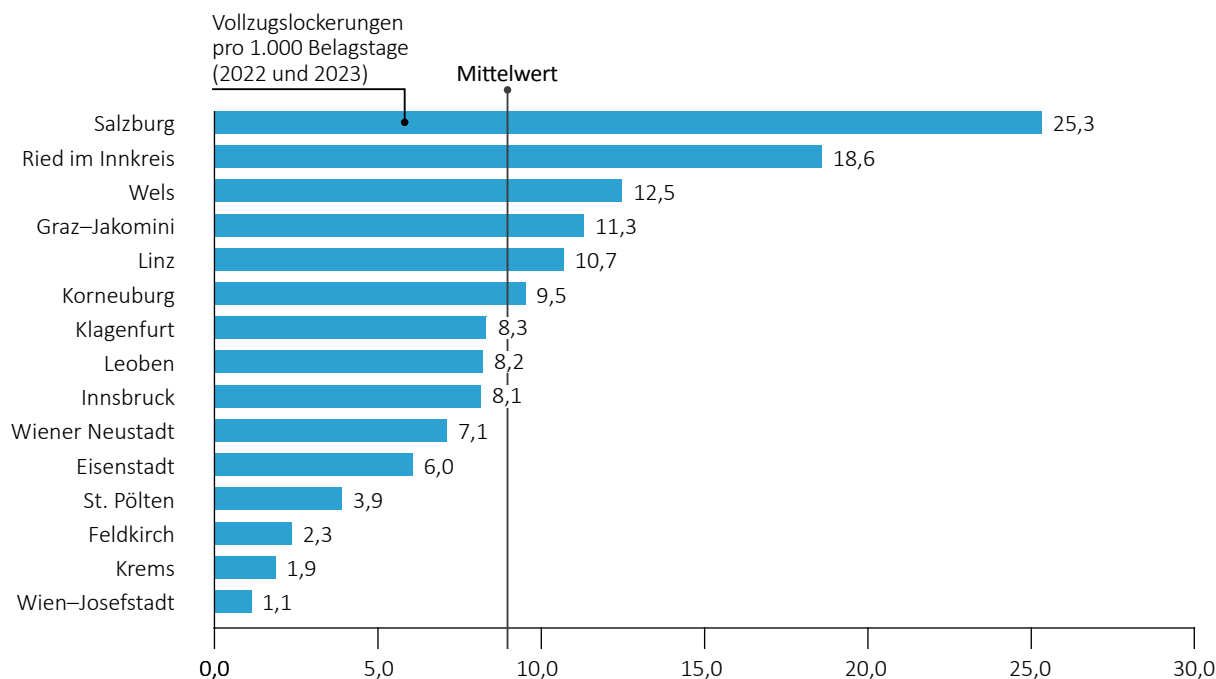
Vollzugslockerungen, die nur bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen zu gewähren waren, waren beispielsweise:

- Unterbrechungen der Freiheitsstrafe gemäß § 99 StVG, um z.B. Angehörige aufzusuchen,
- Ausgänge gemäß § 99a StVG, etwa zur Regelung wichtiger persönlicher, wirtschaftlicher oder rechtlicher Angelegenheiten,
- Strafvollzug in gelockerter Form gemäß § 126 Abs. 2 Z 4 StVG; das umfasste Ausgänge im Sinne des § 99a StVG auch zu anderen Zwecken, oder
- Ausgänge gemäß § 147 StVG; diese waren während des Entlassungsvollzugs Häftlingen zur Vorbereitung auf das Leben in Freiheit und zur Ordnung ihrer Angelegenheiten zu gestatten.

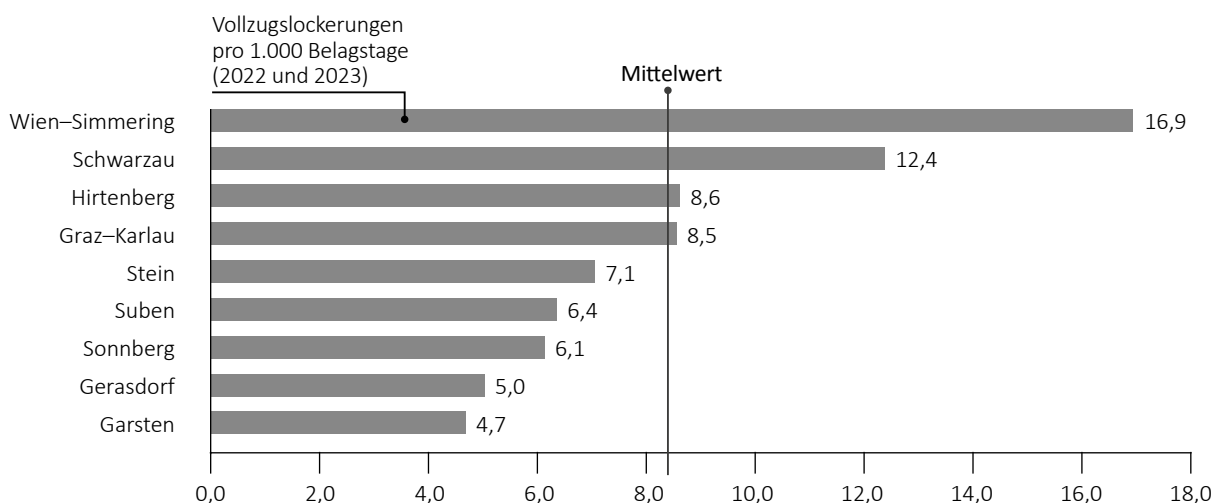
Die Anzahl der Vollzugslockerungen gemäß §§ 99, 99a, 126 Abs. 2 Z 4 und 147 StVG bezogen auf 1.000 Belagstage in Strafhaf<sup>39</sup> stellte sich in den Strafvollzugsanstalten von 2022 bis einschließlich April 2023<sup>40</sup> wie folgt dar:

Abbildung 4: Vollzugslockerungen in Strafvollzugsanstalten von 2022 bis April 2023

### Gerichtliche Gefangenenhäuser



### Strafvollzugsanstalten



Quelle: BMJ (Cockpit); Darstellung: RH

<sup>39</sup> Diese Vollzugslockerungen kamen bei Untersuchungshäftlingen nicht zur Anwendung.

<sup>40</sup> Der Zeitraum ist auf jenen nach der COVID-19-Pandemie eingeschränkt, da sich davor aus dem Cockpit kein valides Zahlenmaterial herauslesen lässt.



Die Abbildung zeigt, dass eine breite Streuung zwischen den einzelnen Strafvollzugsanstalten bestand. So lag die Anzahl der Vollzugslockerungen bezogen auf 1.000 Belagstage zwischen 16,9 in Wien–Simmering und 5,0 in Gerasdorf<sup>41</sup>, wobei der Mittelwert über alle Strafvollzugsanstalten bei 8,4 lag.

Bei den Gerichtlichen Gefangenenhäusern waren die Unterschiede noch stärker ausgeprägt. Die Streuung lag zwischen 25,3 in Salzburg und 1,1 in Wien–Josefstadt. Der Mittelwert betrug hier 9, den neben Salzburg auch die Gefangenenhäuser in Ried im Innkreis, Wels, Graz–Jakomini, Linz und Korneuburg überschritten.

- 14.2 Der RH erachtete Vollzugslockerungen, die Häftlinge dabei unterstützten, eine selbstständige Lebensführung zu erlernen bzw. wiederzuerlangen, soziale Kontakte aufrechtzuerhalten und sich am Arbeitsmarkt zu integrieren, als wesentliche Resozialisierungsbemühung.

Die beträchtlichen Unterschiede in der Anzahl der gewährten Vollzugslockerungen – diese reichten bei den Strafvollzugsanstalten bezogen auf 1.000 Belagstage von 16,9 in Wien–Simmering bis 5,0 in Gerasdorf und bei den Gerichtlichen Gefangenenhäusern von 25,3 in Salzburg bis 1,1 in Wien–Josefstadt – sowie ihre Entstehung und Entwicklung in den einzelnen Justizanstalten nach der COVID–19–Pandemie sollten daher analysiert werden.

[Der RH empfahl der Generaldirektion, die Gründe für die unterschiedliche Entwicklung von Vollzugslockerungen in den Justizanstalten zu analysieren und gegebenenfalls entsprechende Maßnahmen zu setzen.](#)

- 14.3 Laut Stellungnahme des Justizministeriums sei es – orientiert an den gesetzlichen Vorgaben – Aufgabe der Vollzugsbehörde erster Instanz, Vollzugslockerungen zu gestalten und zu genehmigen. Unabhängig davon sei die Gewährung von Vollzugslockerungen als wesentlicher Faktor zur Forcierung von Reintegration und Vermeidung von Wiederkehr identifiziert und als wesentliches Ziel in die RZL–Pläne der Justizanstalten und forensisch–therapeutischen Zentren aufgenommen worden. Sinn dieser strategischen Maßnahmen sei – neben der Reintegration – die Anpassung unterdurchschnittlich firmierender Vollzugseinrichtungen an den Gruppendurchschnitt.

<sup>41</sup> Die Anzahl der Vollzugslockerungen in Garsten (4,7) konnte aus Sicht des RH damit begründet werden, dass Garsten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zum großen Teil als Anstalt gemäß § 21 Abs. 2 StGB umgewidmet war und ab dem Jahr 2024 als reine Sonderanstalt geführt werden sollte.

## Entlassungsvollzug

- 15.1 (1) Nach den gesetzlichen Vorgaben waren Häftlinge zur Vorbereitung auf das Leben in Freiheit vor ihrer Entlassung verstärkt erzieherisch und fürsorgerisch zu betreuen.

Der Entlassungsvollzug diente der Vorbereitung auf das Leben in Freiheit; dazu waren verstärkt die Kontakte mit Angehörigen, Bezugspersonen und unterstützenden Einrichtungen zu forcieren. Rückfallgefährdende Neigungen sollten zum Beginn des Entlassungsvollzugs weitgehend abgebaut worden sein, die Häftlinge sollten sich mit Unterstützung der Justizanstalten um Arbeits- und Wohnungssuche kümmern, ein sogenannter sozialer Empfangsraum sollte vorbereitet sein.<sup>42</sup> Daher waren Häftlingen – von denen zu erwarten war, dass sie diese nicht missbrauchen – Lockerungen im Sinne des § 126 StVG zu gewähren; dazu zählten beispielsweise die Anhaltung ohne Verschließung der Aufenthaltsräume, der Entfall der Bewachung bei der Arbeit – auch außerhalb der Anstalt –, das Verlassen der Anstalt zum Zweck der Berufsausbildung und –fortbildung oder zur Inanspruchnahme von Behandlungsmaßnahmen sowie ein oder zwei Ausgänge im Monat im Sinne des § 99a StVG auch zu anderen als den dort genannten Zwecken.

(2) Wie in TZ 9 ausgeführt, wurden im Zuge des Vollzugsplans Meilensteine gesetzt, die u.a. die (bedingte) Entlassung abbildeten. In einem entsprechenden Zeitrahmen davor (abhängig von der Strafhöhe mindestens drei bis zwölf Monate<sup>43</sup> vorher; die konkrete Länge bemaß sich aber nach den Erfordernissen im Einzelfall) begannen die Fachteams in den Justizanstalten, die Häftlinge auf die voraussichtliche Entlassung vorzubereiten, um allfällige Risikofaktoren zu minimieren.

(3) Zu den Unterstützungsleistungen gehörten nach der Arbeitsplatzbeschreibung eines sozialen Dienstes u.a. allgemeine Entlassungsberatung, individuelle Betreuung bei möglichen Entlassungsproblemen, Abklärung des sozialen Empfangsraums, Unterstützungsleistungen z.B. bei Wohnungssuche, Arbeitssuche, Dokumentenbeschaffung, Schuldenregulierung und Hilfe bei Antragstellungen zur Sozialhilfe.

Die sozialen Dienste organisierten beispielsweise (bei Eignung der Häftlinge – die Entscheidung darüber fiel in Fachteams) Ausgänge, die gezielt der Entlassungsvorbereitung dienten. Diese sogenannten Sozialtrainings betrafen insbesondere Arbeits- oder Wohnungssuche, Behördenwege, Kontakt mit Angehörigen oder Unterstützungseinrichtungen. In der Folge floss das Verhalten der Häftlinge in die Lockerungsprognose ein.

<sup>42</sup> vgl. Drexler/Weger, Strafvollzugsgesetz<sup>5</sup> (2022) § 144 Rz 1

<sup>43</sup> vgl. § 145 Abs. 1 StVG

(4) Die psychologischen Dienste versuchten frühzeitig, externe therapeutische Begleitung einzubinden, damit die Häftlinge außerhalb der Justizanstalt bereits eine Bezugsperson hatten, um bestmöglich auf die Zeit nach der Entlassung vorzubereiten und den hohen Rückfalls- und Wiederkehraten besonders im ersten Jahr nach der Haft entgegenzuwirken.

(5) Im Zuge des Übergangsmanagements erbrachte auch Neustart im Auftrag des Justizministeriums auf Basis des § 29d Bewährungshilfegesetz<sup>44</sup> Leistungen zur Haftentlassenenhilfe (**TZ 27**). Die Zusammenarbeit der sozialen Dienste mit Neustart war von der Generaldirektion erlassmäßig durch Mindeststandards für das Übergangsmanagement vorgegeben.

(6) Ein erlassmäßig besonders geregeltes Übergangsmanagement gab es neben langstrafigen Häftlingen auch für Straftäter und –täterinnen mit terroristischem Hintergrund (§§ 278b ff. StGB) sowie für Sexualstraftäter und –täterinnen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung überarbeitete die Generaldirektion das Übergangsmanagement für terroristische Straftäter und –täterinnen (§§ 278b ff. StGB) und plante, das Übergangsmanagement für Häftlinge mit Delikten, die Häusliche Gewalt bzw. den sozialen Nahraum betrafen, zu definieren.

(7) Im Jahr 2014 implementierte die Generaldirektion erlassmäßig sogenannte Entlassungsgruppen zur Entlassungsbegleitung in Form von Gruppenbetreuung von geeigneten Häftlingen mit dem Ziel, ein nachhaltiges Übergangsmanagement von „drinnen“ nach „draußen“ zu erreichen. Die Entlassungsgruppen wurden in der Haft begonnen und bei Neustart weitergeführt. Währenddessen sollten alle Themen für die Zeit nach der Haftentlassung aufgegriffen, besprochen und Lösungen gesucht werden.

Die Entlassungsgruppen hatten laut den Justizanstalten und Neustart seit Beginn der COVID-19-Pandemie kaum mehr stattgefunden. Justizanstalten gaben auch an, kaum Bedienstete mehr zu finden, die diese Entlassungsgruppen betreuen wollten, und dass das Konzept in dieser Form vermutlich überholt sei. Die Generaldirektion konnte dem RH weder die Ansprechpersonen in den Justizanstalten nennen noch, wie viele Entlassungsgruppen im überprüften Zeitraum stattgefunden hatten.

- 15.2 Der RH beurteilte die von den sozialen Diensten durchgeführten Sozialtrainings als zweckmäßig, da diese eine wichtige Erprobung für das Leben in Freiheit nach der Haft waren. Vor diesem Hintergrund waren auch die Bemühungen der psychologischen Dienste positiv zu werten, frühzeitig externe therapeutische Begleitung einzubinden, um die Häftlinge bestmöglich auf die Zeit nach der Entlassung vorzubereiten und den hohen Rückfalls- und Wiederkehraten besonders im ersten Jahr nach der

<sup>44</sup> BGBl. 146/1969 i.d.g.F.

Haft entgegenzuwirken. Zum Thema Personal in den Fachdiensten verwies der RH auf seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 28 und TZ 29.

Der RH hielt weiters positiv fest, dass die Generaldirektion das Entlassungsmanagement für die Zielgruppe der wegen Straftaten mit terroristischem Hintergrund (§§ 278b ff. StGB) verurteilten Personen überarbeitete und die Definition des Übergangsmanagements für Häftlinge mit Delikten, die Häusliche Gewalt bzw. den sozialen Nahraum betrafen, in Angriff nehmen wollte. Zur Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt/Gewalt im sozialen Nahraum verwies der RH auf seinen Bericht „Gewalt- und Opferschutz für Frauen“ (Reihe Bund 2023/21, TZ 17).

Der RH empfahl dem Justizministerium, die Überarbeitung des Entlassungsmanagements für die Zielgruppe der wegen Straftaten mit terroristischem Hintergrund (§§ 278b ff. StGB) verurteilten Personen zeitnah umzusetzen.

Der RH hielt fest, dass er die Zielsetzung der Entlassungsgruppen grundsätzlich als zweckmäßig erachtete, da diese eine weitere bzw. durchgehende Betreuung von Häftlingen nach der Entlassung ermöglichen. Er bemängelte jedoch, dass die Generaldirektion weder Ansprechpersonen in den Justizanstalten noch die tatsächliche Anzahl der durchgeführten Gruppen im überprüften Zeitraum benennen konnte; seit Beginn der COVID-19-Pandemie hatten diese auch kaum stattgefunden. Zudem gaben die Justizanstalten an, kaum Bedienstete zu finden, die diese Gruppen betreuen wollten.

Der RH empfahl dem Justizministerium, Maßnahmen zu setzen, die ein der Zielsetzung der Entlassungsgruppen entsprechendes Übergangsmanagement gewährleisten konnten.

Er empfahl dem Justizministerium weiters, das Konzept der Entlassungsgruppen zu evaluieren. Bei Bedarf sollte die Generaldirektion – gegebenenfalls in Kooperation mit Neustart – neue Konzepte dazu entwickeln, wie eine Betreuung von Häftlingen auch nach der Entlassung möglich sein könnte.

- 15.3 (1) Laut Stellungnahme des Justizministeriums würden die Vorgaben für das Übergangsmanagement für die Zielgruppe aller wegen Straftaten mit terroristischem Hintergrund (§§ 278b ff. StGB) verurteilten Personen im ersten Halbjahr 2024 definiert und umgesetzt.

Das Ziel von Entlassungsgruppen – ein professionelles Entlassungsmanagement im Zusammenwirken intra- und extramuraler Institutionen – sei eine positive und innovative Entwicklung in der Vollzugsverwaltung. Die Vollzugsverwaltung stehe einer Evaluierung der Entlassungsgruppen sowie einer möglichen Konzeptüberarbeitung

positiv gegenüber. Mit Neustart sei bereits eine mögliche Vorgehensweise besprochen worden.

(2) Neustart teilte in seiner Stellungnahme mit, dass auch aus seiner Sicht wegen der vom RH aufgezeigten Sachverhalte eine Evaluierung des Konzepts der Entlassungsgruppen zweckmäßig sei. Neustart stehe einer Mitwirkung bei dieser Evaluierung sowie bei der Neuentwicklung von Konzepten jedenfalls positiv gegenüber.

## Bedingte Entlassungen

- 16.1 (1) Gemäß § 46 StGB konnten Häftlinge ab der Hälfte der verbüßten Freiheitsstrafe bedingt entlassen werden, sofern die entsprechenden Voraussetzungen (z.B. grundsätzlich frühestens nach drei Monaten Haft, geringe Rückfallwahrscheinlichkeit, positive Prognose) erfüllt waren. Durch den Verzicht auf den Vollzug eines Teils der Freiheitsstrafe in Kombination mit den verschiedenen flankierenden Begleitmaßnahmen unter Setzung einer Probezeit sollten die Ziele der Resozialisierung und Reintegration unterstützt werden. Begleitmaßnahmen konnten gemäß §§ 50 bis 52 StGB z.B. Weisungen sein, in bestimmten Einrichtungen zu wohnen, sich einer Entwöhnungsbehandlung, einer psychotherapeutischen oder medizinischen Behandlung zu unterziehen, oder auch die Anordnung der Bewährungshilfe. Eine Probezeit betrug grundsätzlich mindestens ein und höchstens drei Jahre. In jedem Fall handelte es sich um eine Einzelfallentscheidung, ob eine bedingte Entlassung zu gewähren war.

Die Gewährung oder Nichtgewährung der bedingten Entlassung durch die Vollzugsgerichte konnte – insbesondere im Hinblick auf Kriminalitätsprävention, Risikoabschwächung, Resozialisierung und Reintegration – ein Hinweis auf die Qualität der Entlassungsvorbereitung der Justizanstalten sein. Die Möglichkeit, vorzeitig aus der Haft entlassen zu werden, war darüber hinaus ein wichtiger Motivator, um Häftlinge dazu zu bringen, an der Erreichung der Vollzugszwecke mitzuarbeiten.<sup>45</sup>

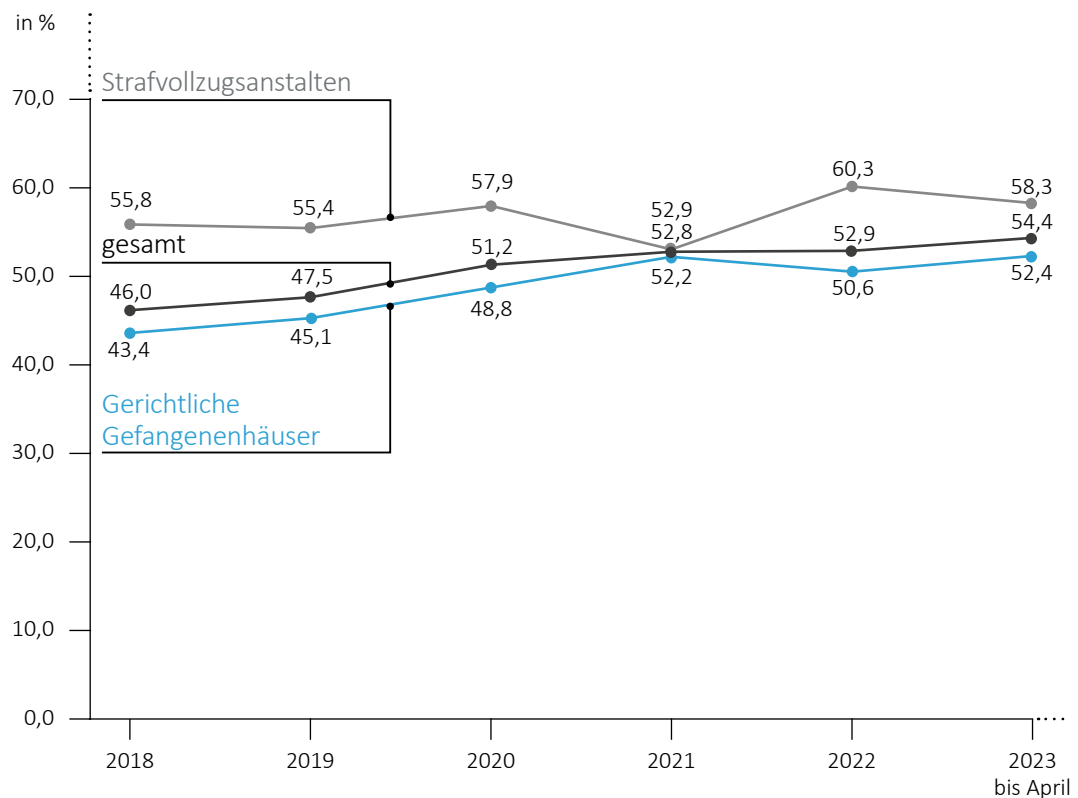
(2) Bei den bedingt Entlassenen gab es eine geringere Wiederverurteilungsquote als bei Personen, die zum Ende der Strafhaft entlassen wurden (TZ 19).

---

<sup>45</sup> vgl. Drexler/Weger, Strafvollzugsgesetz<sup>5</sup> (2022) § 152 Rz 2

Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung des Anteils der bedingten Entlassungen in den Strafvollzugsanstalten (inklusive jener für den Frauen- und Jugendvollzug) und den Gerichtlichen Gefangenenhäusern sowie insgesamt im überprüften Zeitraum jeweils im Jahresdurchschnitt (Stand 30. April 2023):

Abbildung 5: Entwicklung der bedingten Entlassungen von 2018 bis 30. April 2023



Quelle: BMJ (Cockpit); Darstellung: RH

Die Abbildung zeigt, dass in Strafvollzugsanstalten anteilmäßig durchgehend mehr Häftlinge bedingt entlassen wurden als in Gerichtlichen Gefangenenhäusern, wobei grundsätzlich der Anteil der bedingten Entlassungen im überprüften Zeitraum anstieg.

Bei der Quote der bedingten Entlassungen im Verhältnis zu den Entlassungen zum Strafende<sup>46</sup> in den Strafvollzugsanstalten (inklusive jener für den Frauen- und Jugendvollzug) bestand im überprüften Zeitraum eine breite Streuung. Den höchsten Anteil an bedingten Entlassungen hatte die Justizanstalt Suben mit 86,6 %, den niedrigsten Anteil die Justizanstalt Stein mit 36,5 %. Der Durchschnitt über alle Strafvollzugsanstalten lag bei 56,5 %.

<sup>46</sup> Außer Acht blieben andere Haftentlassungsgründe, wie Strafvollzug im Herkunftsstaat, Entlassungen gemäß § 133a StVG, Therapie statt Strafe oder Auslieferungen.

Auch zwischen den einzelnen Gerichtlichen Gefangenenhäusern bestand eine breite Streuung. So lag der höchste Anteil an bedingten Entlassungen in Wels bei 72,5 %, der niedrigste Anteil in Krems bei 25,5 %. Der Durchschnitt über alle Gerichtlichen Gefangenenhäuser lag bei 48 %.

(3) Nach Angaben der Generaldirektion u.a. in den Managementcontrollingberichten war zur Vorbereitung bzw. in Bezug auf die Gewährung einer bedingten Entlassung eine gute Abstimmung zwischen den Justizanstalten und den Vollzugsgerichten notwendig. Der Generaldirektion war aufgrund der Auswertungen aus dem Cockpit auch die österreichweite Streuung und Entwicklung der bedingten Entlassungen bewusst, sie hatte aber die Gründe dafür nicht analysiert. Laut den Justizanstalten funktioniert die Abstimmung mit den Vollzugsgerichten in der Regel, deren Spruchpraxis sei diesbezüglich jedoch eher restriktiv.

- 16.2 Der RH hielt fest, dass es den Vollzugsgerichten bei bedingten Entlassungen (im Gegensatz zu Entlassungen zum Ende der Straftat) möglich war, Straftätern bzw. –täterinnen unter Setzung einer Probezeit Auflagen oder Weisungen zu erteilen und somit den Wiedereinstieg in die Gesellschaft zu überwachen. Weiters hielt er fest, dass die Gewährung einer bedingten Entlassung durch die Vollzugsgerichte ein Indiz für die Qualität der Arbeit des Strafvollzugs war. Auch lag die Wiederverurteilungsquote bei urteilsmäßig zum Ende der Straftat entlassenen Personen deutlich über der von bedingt entlassenen Personen (TZ 19). Dies ließ für sich allein aus Sicht des RH aber nicht unmittelbar den Schluss zu, dass eine bedingte Entlassung alleine schon rückfallpräventiv wirke. Der RH begrüßte vor diesem Hintergrund die Anregung der Arbeitsgruppe „Strafvollzugspaket – NEU / Sichere Wege aus der Kriminalität“, die bedingten Entlassungen unter Stärkung des Entlassungsvollzugs forcieren zu wollen (TZ 3).

Der RH hielt fest, dass es bei der Anzahl der bedingten Entlassungen im Verhältnis zu den Entlassungen zum Strafende österreichweit eine relativ breite Streuung gab. Aus Sicht des RH könnten die unterschiedlichen Entscheidungen der Vollzugsgerichte auf mehrere Gründe zurückgeführt werden – die unterschiedliche Klientel der Häftlinge, eine unzureichende Vorbereitung der Justizanstalten auf die bedingten Entlassungen oder eine restriktive Spruchpraxis der Vollzugsgerichte.

Der RH empfahl daher dem Justizministerium, die Gründe für die österreichweiten Unterschiede bei der Gewährung von bedingten Entlassungen zu erheben und zu analysieren.

Er empfahl dem Justizministerium weiters, die Zusammenarbeit zwischen den Justizanstalten und den Vollzugsgerichten zu den jeweiligen Voraussetzungen einer bedingten Entlassung zu intensivieren, um die Entlassungsvorbereitungen besser strukturieren zu können.

- 16.3 Das Justizministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Gewährung einer bedingten Entlassung der unabhängigen Rechtsprechung obliege. Dieses Rechtsinstrument sehe das Justizministerium als wesentliches Mittel zur Resozialisierung, weshalb die Vollzugsverwaltung versuche, die bestmöglichen Rahmenbedingungen zur Gewährung einer bedingten Entlassung zu schaffen. Dennoch zeige die Entlassungsstatistik, dass die tatsächliche Gewährung gerade auch von regionalen Aspekten, insbesondere der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Oberlandesgerichtssprengel und dem zuständigen Vollzugsgericht, abhängige.

Im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltung forcieren die Generaldirektion die Analyse von und die Ausrichtung des vollzuglichen Handelns auf die intendierten Wechselwirkungen. Dafür sei das Wirkungsziel „Public Value“ erstmals für das Jahr 2024 in die RZL-Pläne aufgenommen worden. Im Rahmen der Effektivitätsmessung messe die Vollzugsverwaltung die Wirkung des vollzuglichen Handelns anhand der Quote bedingter Entlassungsentscheidungen. Demnach sei die Effektivität umso höher, je häufiger das Vollzugsgericht eine bedingte Entlassung ausspreche.

Auch könne die Nichtgewährung einer bedingten Entlassung besondere Herausforderungen für den Vollzugsalltag und die Umsetzung der Zwecke des Strafvollzugs verursachen, insbesondere wenn die Häftlinge alle von der Vollzugsbehörde vorgegebenen (erzieherischen und therapeutischen) Maßnahmen erfüllten, dies jedoch nicht zu einer frühzeitigen Entlassung aus der Haft führe. Um derart erzeugte Frustrationen hintanhalten zu können, sei im Rahmen des Entwurfs zur StVG-Novelle beabsichtigt, einen institutionalisierten Austausch zwischen Justizanstalten und Justizbehörden (Vollzugsgericht, Staatsanwaltschaft) gesetzlich zu verankern.

Durch regelmäßigen und verstärkten Austausch zwischen der Vollzugsbehörde erster Instanz, Gericht und Staatsanwaltschaft sollten ohne Schaffung etwaiger Präjudizien für einen konkreten Einzelfall Voraussetzungen geklärt werden können, die für die Gewährung einer bedingten Entlassung als essenziell betrachtet würden.

- 16.4 Der RH erwiderte dem Justizministerium, dass er die Aufnahme des „Public Value“ in die RZL-Pläne als zweckmäßig beurteilte. Er erachtete es darüber hinaus aber weiterhin als notwendig, die Gründe für die österreichweiten Unterschiede in der Gewährung von bedingten Entlassungen zu erheben und zu analysieren.



## Planungen zum Jugendvollzug

- 17.1 (1) Als Jugendliche bzw. Jugendlicher wird nach dem Jugendgerichtsgesetz 1988<sup>47</sup> bezeichnet, wer das 14., jedoch nicht das 18. Lebensjahr vollendet hat. Unter dem Begriff „junge Erwachsene“ sind Personen zu verstehen, die zwar das 18., nicht jedoch das 21. Lebensjahr vollendet haben.

Jugendliche und junge Erwachsene waren nach den gesetzlichen Bestimmungen im Vollzug anders zu behandeln als Erwachsene. Sie wurden als eine vulnerable Gruppe gesehen, dies einerseits bedingt durch ihr Alter, andererseits aufgrund der Tatsache, dass sie im Strafvollzug eine Minderheit waren. Gemäß Jugendgerichtsgesetz 1988 waren Jugendliche und Erwachsene grundsätzlich voneinander getrennt anzuhalten (sogenanntes Trennungsgebot). Gesetzgeber und Lehre gingen davon aus, dass ein gemeinsamer Vollzug einen schädlichen Einfluss oder eine sonstige Benachteiligung der jugendlichen Häftlinge nach sich ziehen könnte. Junge Menschen sollten auch möglichst nicht in Haft genommen werden. Der Jugendvollzug sollte immer nur letztes Mittel sein; erzieherischen Maßnahmen, wie bedingten Strafen mit Weisungen, diversionellem Vorgehen oder einer Betreuung im Rahmen der Bewährungshilfe, war der Vorzug zu geben.

Nach der Sprengelverordnung für den Strafvollzug waren männliche Jugendliche, deren Strafzeit sechs Monate überstieg, und erwachsene Strafhäftlinge, die dem Jugendvollzug unterstellt waren<sup>48</sup>, in der Sonderanstalt für Jugendliche in Gerasdorf unterzubringen.

Die Justizanstalt Gerasdorf war aufgrund der Sprengelverordnung auch Außenstelle der Justizanstalten Wien–Josefstadt und Wiener Neustadt für jugendliche männliche Untersuchungshäftlinge. Zusätzlich fanden sich in den Gerichtlichen Gefangenenhäusern Graz–Jakomini, Innsbruck, Klagenfurt, Leoben, Linz, Salzburg und St. Pölten Jugendabteilungen.

Weibliche Jugendliche und junge Erwachsene wurden in den Frauenabteilungen der Gerichtlichen Gefangenenhäuser untergebracht. Für längere Haftstrafen gab es eine Jugendabteilung in der Justizanstalt Schwarzenau, der einzigen Justizanstalt für Frauen in Österreich, die auch die Aufgabe einer Sonderanstalt für weibliche Jugendliche übernahm.

---

<sup>47</sup> BGBl. 599/1988 i.d.g.F.

<sup>48</sup> Die Entscheidung darüber, ob erwachsene Strafhäftlinge dem Jugendvollzug unterstellt blieben (§ 55 Abs. 3 Z 2 Jugendgerichtsgesetz 1988), stand nach § 55 Abs. 5 leg. cit. der Anstaltsleitung zu, wenn Strafhäftlinge die Freiheitsstrafe voraussichtlich noch vor Vollendung des 22. Lebensjahres verbüßten, sonst dem Justizministerium.

(2) Die Anzahl der weiblichen und männlichen Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Straf- und Untersuchungshaft entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie folgt (Stand jeweils 1. Jänner):

Tabelle 4: Jugendliche und junge Erwachsene in Straf- und Untersuchungshaft in den Jahren 2018 bis 2023

|                            | 2018                   | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------------------------|------------------------|------|------|------|------|------|
|                            | Anzahl (zum 1. Jänner) |      |      |      |      |      |
| Strafhaft weiblich         | 2                      | 6    | 6    | 6    | 8    | 4    |
| Untersuchungshaft weiblich | 11                     | 10   | 14   | 9    | 4    | 9    |
| Strafhaft männlich         | 294                    | 319  | 260  | 241  | 204  | 224  |
| Untersuchungshaft männlich | 226                    | 189  | 186  | 107  | 120  | 135  |

Quelle: BMJ (IVV)

(3) Rückläufige Häftlingszahlen im Jugendvollzug und daraus resultierende freie Haftplätze, die Kritik der Volksanwaltschaft im Wahrnehmungsbericht „Jugend in Haft“ vom September 2022<sup>49</sup>, die Kritik der Kinder- und Jugendanwaltschaft und ein Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe aus dem Jahr 2014<sup>50</sup> mit Kritik am Jugendvollzug (insbesondere in der Justizanstalt Wien–Josefstadt) führten im Justizministerium zu Überlegungen, den Jugendvollzug neu zu strukturieren.

Die Generaldirektion setzte daher im Dezember 2022 im Auftrag der Bundesministerin für Justiz die Arbeitsgruppe „Jugendvollzug NEU“ ein.

Die Arbeitsgruppe sollte unter Berücksichtigung eines 3-Säulen-Modells (Beschäftigung, Bildung und Freizeit) sowie der bestehenden (baulichen) Infrastruktur Maßnahmen zu einer Neustrukturierung des Jugendvollzugs erarbeiten. Die Schwerpunkte lagen auf der künftigen Örtlichkeit und den organisatorischen Änderungen im Jugendvollzug.

<sup>49</sup> [https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/58105/jugend-in-haft\\_wahrnehmungsbericht-2022.pdf](https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/58105/jugend-in-haft_wahrnehmungsbericht-2022.pdf) (abgerufen am 29. Jänner 2024)

<sup>50</sup> <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680653ec4> (abgerufen am 29. Jänner 2024)

Nach drei Sitzungen legte die Arbeitsgruppe im April 2023 einen Abschlussbericht mit Empfehlungen vor. Sie kam zum Ergebnis, dass die Justizanstalt Gerasdorf als Kompetenzzentrum für Jugendliche und als Standort im Osten Österreich nicht mehr geeignet war. Die wesentlichen Empfehlungen waren:

- Eine eigene Dienststelle samt eigener Leitung wäre für einen neu aufgesetzten Jugendvollzug zu etablieren und dafür der sogenannte Zöglingstrakt der Justizanstalt Wien–Simmering zu nutzen.
- Die in der Justizanstalt Wien–Josefstadt verbleibenden jungen Erwachsenen wären künftig in einer eigenen Organisationseinheit anzuhalten.
- Die Justizanstalt Gerasdorf wäre unter Ausnützung der möglichst vollen Belagsmöglichkeit für die Anhaltung mittel- und langstrafiger junger Erwachsener zu nutzen, vor allem aufgrund der vorhandenen Ressourcen im Bereich der Berufs- und Ausbildungsmöglichkeiten.
- Möglichst zeitnah wäre eine konzeptive Arbeitsgruppe für die künftige Ausgestaltung des Jugendvollzugs in der Justizanstalt Wien–Simmering und in den Jugendabteilungen der Gerichtlichen Gefangenenhäuser einzurichten.

Die Arbeitsgruppe war sich bewusst, dass bereits vor und zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aufgrund der Personalsituation in der Justizanstalt Wien–Simmering Probleme mit dem Transport bzw. den Eskorten von Häftlingen zu Verhandlungen im Landesgericht für Strafsachen Wien bestanden (TZ 24). Die Vereinigung der Richterinnen und Richter sowie der Präsident des Landesgerichts für Strafsachen Wien bezogen außerdem die Position, dass gerade Jugendliche im Hinblick auf die Unmittelbarkeit der Rechtsprechung bei Haftvernehmungen und –verhandlungen präsent sein mussten. Die Bediensteten der Justizanstalt Wien–Simmering wiesen den RH auch im Zuge seiner Erhebungen vor Ort auf dieses Problem hin.

- 17.2 Der RH hielt fest, dass das Justizministerium den Standort Gerasdorf als mittlerweile ungeeignet für den Jugendvollzug bewertete. Er beurteilte positiv, dass sich das Justizministerium in einer Arbeitsgruppe mit den Problemen des Jugendvollzugs und des Vollzugs für junge Erwachsene beschäftigte. Eine Empfehlung der Arbeitsgruppe war, den Jugendvollzug in der Justizanstalt Wien–Simmering als eigene Organisationseinheit anzusiedeln. Der RH wies dazu kritisch auf das dort bestehende Transportproblem, die angespannte Personalsituation sowie zukünftig entstehende Kosten hin. Aus seiner Sicht wäre bei weiteren Festlegungen auch zu berücksichtigen, dass es insgesamt zu keiner Verschlechterung im Strafvollzug für Erwachsene kommen sollte. Die Empfehlung, in der Justizanstalt Wien–Josefstadt Maßnahmen für junge Erwachsene zu setzen, war aus Sicht des RH zu begrüßen.

Der RH empfahl dem Justizministerium, im Zuge der künftigen Ausgestaltung des Jugendvollzugs die wesentlichen Faktoren – wie insbesondere Standortentscheidungen und organisatorische Maßnahmen – ausreichend zu berücksichtigen und eine Kosten–Nutzen–Analyse vorzunehmen.

- 17.3 Laut Stellungnahme des Justizministeriums sei es für die Umsetzung eines modernen, effektiven und innovativen Jugendstrafvollzugs unumgänglich, die Entwicklungen Jugendlicher im Strafvollzug aktualisiert zu betrachten, da sich dieser stets an den entwicklungsbedingten Bedürfnissen orientieren solle.

Das Justizministerium räume ein, dass der herkömmliche Jugendstrafvollzug – besonders im Bereich der Untersuchungshaft, vor allem in der Justizanstalt Wien–Josefstadt – seit Langem kritisiert werde.

Entsprechend den Empfehlungen der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Jugendvollzug NEU“ seien im November 2023 die Weichen für die Neuausrichtung des Jugendvollzugs gestellt worden. Ab Mitte 2024 werde der Jugendvollzug in einer neuen Justizanstalt (Wien–Münichplatz) etabliert. Dort solle künftig auch die Untersuchungshaft an männlichen Jugendlichen vollzogen werden.

Durch die Zusammenarbeit mit allen betroffenen Stakeholdern (beispielsweise Kinder– und Jugendhilfe, Jugendgerichtsbarkeit, Neustart etc.) und die stete Einbeziehung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse in der sozialpädagogischen Betreuung sei das Justizministerium bemüht, Verbesserungen im Jugendstrafvollzug herbeizuführen. Die Fortsetzung der Arbeitsgruppe „Jugendvollzug NEU“ werde sich dieser Zielsetzung widmen und konkrete Maßnahmen zu diesem Zweck erarbeiten.

## Wirkungsmessung und Evaluierung

### Cockpit

- 18.1 Die Generaldirektion hatte mit 1. Jänner 2020 eine bundesweite Berichtsdatenbank, das Cockpit, als zentrales Steuerungstool für die Führungskräfte in der Generaldirektion sowie in den Justizanstalten eingerichtet.

Datenbasis für das Cockpit bildeten die im Straf- und Maßnahmenvollzug genutzten IT-Applikationen, die sukzessive erweitert wurden.<sup>51</sup> Die Daten der Quellsysteme wurden automatisiert jeweils zweimal im Monat eingespielt.

Das Cockpit unterschied Kennzahlen nach den „Organisationsdimensionen“ Beschäftigung, Betreuung, Finanzen, Personal, Sicherheit und Vollzug. Auf der Startseite des Cockpits waren vordefinierte „Key-Performance-Indikatoren“ und Qualitätsindikatoren ersichtlich; dies waren insbesondere jene zu Belag, Beschäftigung und Betreuung von Häftlingen oder zum Verhältnis Vollzugslockerungen/bedingte Entlassung, zur Wiederkehrerquote (TZ 19), zu Beschwerden von Häftlingen oder zum Planstellenbesetzungsgrad.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung arbeitete die Generaldirektion an der Messung des außenwirksamen Erfolgs des Straf- und Maßnahmenvollzugs über den sogenannten „Public Value“. Dieser sollte die gesellschaftliche Wertschöpfung darstellen. Dafür definierte die Generaldirektion vier Kennzahlen: die Rechtssicherheit, die Effektivität, die Reintegrationsquote und die Sicherheit. Über die entsprechenden Abfragen im Cockpit konnten die Führungskräfte im Straf- und Maßnahmenvollzug die jeweiligen Zielwerte nachverfolgen.

- 18.2 Der RH hielt fest, dass die Generaldirektion die bundesweite Berichtsdatenbank Cockpit als zentrales, IT-unterstütztes Steuerungstool für den Straf- und Maßnahmenvollzug einrichtete. Aus Sicht des RH war es positiv, dass durch die Einführung des Cockpits auf allen Führungsebenen bedarfsspezifisch steuerungsrelevante Kennzahlen zur Wirkungsmessung bereitstanden.

<sup>51</sup> Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Mai 2023) verknüpfte das Cockpit neben Daten der Integrierten Vollzugsverwaltung, des elektronischen Vollzugsmanagements und der Integrierten Wirtschaftsverwaltung auch solche aus der Haushaltsverrechnung und dem Personalmanagement des Bundes, aus dem Dienstplan-, Stundenabrechnungs- und Zeiterfassungsprogramm sowie aus der Verfahrensautomation Justiz.

## Kennzahlen zu Rückfälligkeit bzw. Wirksamkeit von Rückfallprävention

- 19.1 (1) Die Statistik Austria erstellte seit 2007 im Rahmen der jährlichen Gerichtlichen Kriminalstatistik die sogenannte Wiederverurteilungsstatistik mit – nach einer Vielzahl von Kriterien (z.B. Geschlecht, Alter, Nationalität, Vorstrafe, Sanktion, strafsatzbestimmende Norm) – differenzierten Kennzahlen (neben absoluten Zahlen insbesondere auch „Wiederverurteilungsquoten“). Die Grundlage dafür bildete die Betrachtung, ob eine Person innerhalb von vier Jahren nach einer strafrechtlichen Verurteilung oder einer Haftentlassung neuerlich verurteilt wurde. Der Beobachtungszeitraum begann bei jenen Personen, die nicht zu einer unbedingten Haftstrafe verurteilt wurden<sup>52</sup>, mit dem Zeitpunkt der Rechtskraft des Urteils; bei den zu einer unbedingten Haft (oder Anstaltsunterbringung) verurteilten Personen mit der Entlassung aus dieser.

Die der Wiederverurteilungsstatistik zugrunde liegende Gesamtmenge setzte sich somit aus zwei Gruppen zusammen. Für den Strafvollzug relevant, weil von ihm – zumindest teilweise – beeinflussbar, war dabei nur die Gruppe der im Ausgangsjahr aus einer unbedingten Freiheitsstrafe oder einer strafrechtlichen Unterbringung im Maßnahmenvollzug entlassenen Personen.

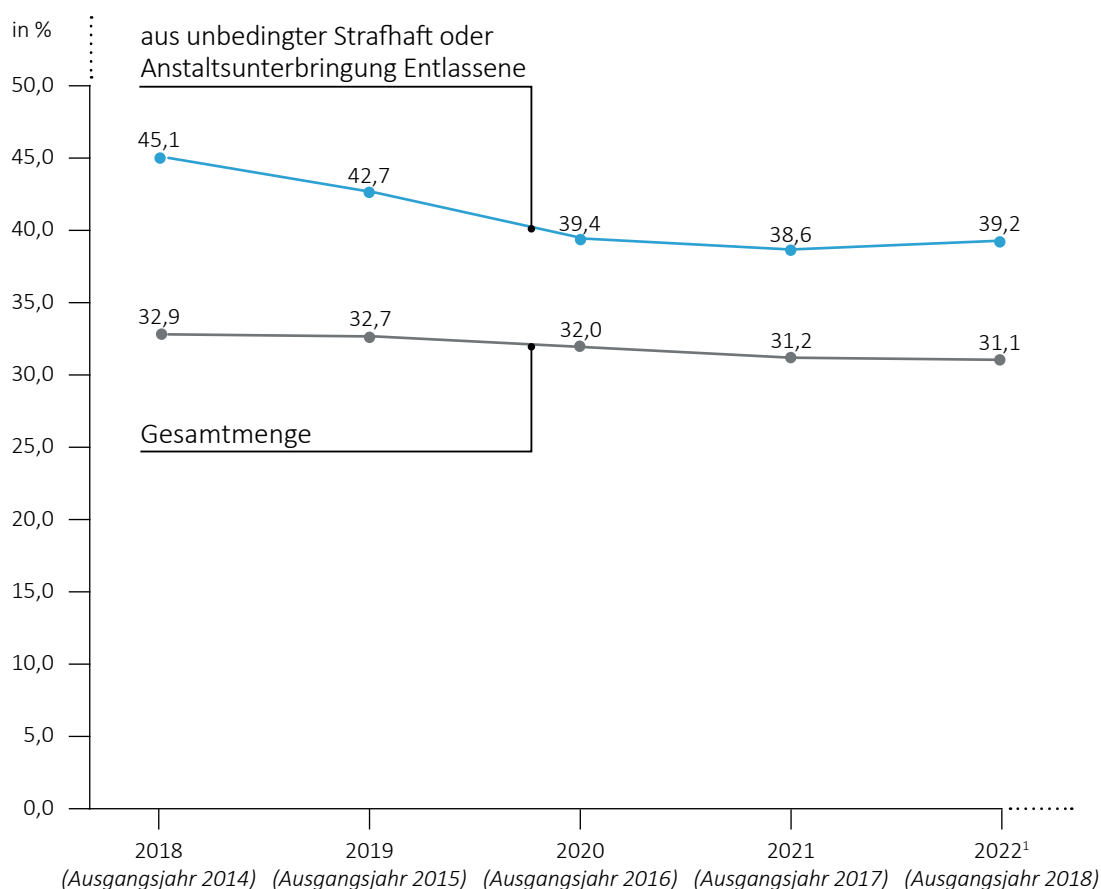
Verschiedene Ausprägungen der Wiederverurteilungsstatistik wurden auch jährlich im Sicherheitsbericht der Bundesregierung im Teil des Justizministeriums dargestellt.

---

<sup>52</sup> insbesondere Geldstrafen, bedingte Haftstrafen oder Schuldsprüche ohne/unter Vorbehalt der Strafe (§§ 12 und 13 Jugendgerichtsgesetz 1988)

Die Wiederverurteilungsquote (Anteil der innerhalb von vier Jahren nach einer Verurteilung oder Haftentlassung neuerlich verurteilten Personen) entwickelte sich in den Beobachtungsjahren 2018 bis 2022 insgesamt sowie eingeschränkt auf die Gruppe der im jeweiligen Ausgangsjahr aus einer unbedingten Straftat oder strafrechtlichen Unterbringung (Anstaltsunterbringung) entlassenen Personen wie folgt:

Abbildung 6: Anteil der innerhalb von vier Jahren nach einer Verurteilung oder Haftentlassung neuerlich verurteilten Personen (Wiederverurteilungsquote)



<sup>1</sup> Beispielsweise betrug die Gesamtmenge der im Ausgangsjahr 2018 betroffenen Personen 26.017, davon waren 21.695 rechtskräftig verurteilte Personen (ohne unbedingte Freiheitsstrafen bzw. Anstaltsunterbringung) und 4.322 aus einer unbedingten Freiheitsstrafe oder Anstaltsunterbringung entlassene Personen. Von der Gesamtmenge waren im Beobachtungsjahr 2022 insgesamt 8.080 rechtskräftig wiederverurteilt.

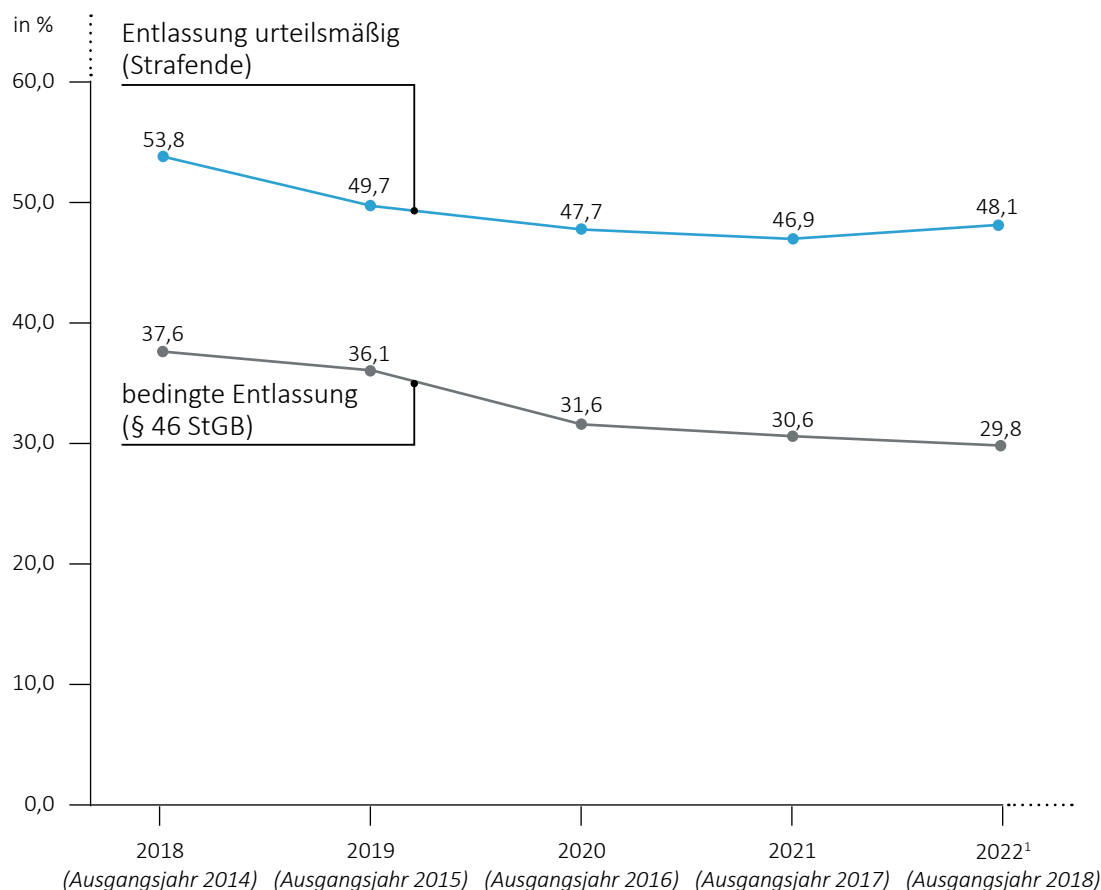
Quellen: Statistik Austria, Gerichtliche Kriminalstatistiken (Wiederverurteilungsstatistik); Darstellung: RH

Die Abbildung zeigt insgesamt einen konstanten leichten Rückgang der Wiederverurteilungsquote von 33 % im Berichtsjahr 2018 auf 31 % im Berichtsjahr 2022. Bezogen auf die aus Straftat (oder Anstaltsunterbringung) entlassenen Personen war die Entwicklung nach einem merklichen Rückgang von 45 % im Berichtsjahr 2018 auf 39 % im Berichtsjahr 2020 in der Folge konstant.

Die Wiederverurteilungsquote lag bei Frauen niedriger, bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen höher. Bei den Jugendlichen war dies dadurch begründet, dass Verurteilungen nach Möglichkeit vermieden bzw. erst als letztes Mittel eingesetzt wurden. Dies hatte eine „negative“ Selektion zur Folge, bei der schon alleine daraus eine höhere Wiederverurteilungsquote zu erwarten war.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Wiederverurteilungsquoten, einmal für die urteilsmäßigen Entlassungen zum Strafende und einmal nach bedingten Entlassungen:

Abbildung 7: Wiederverurteilungsquoten getrennt nach urteilsmäßigen (zum Strafende) und bedingten Entlassungen



<sup>1</sup> Beispielsweise betrug die Gesamtmenge der im Ausgangsjahr 2018 betroffenen Personen 26.017, davon waren 21.695 rechtskräftig verurteilte Personen (ohne unbedingte Freiheitsstrafen bzw. Anstaltsunterbringung) und 4.322 aus einer unbedingten Freiheitsstrafe oder Anstaltsunterbringung entlassene Personen. Von der Gesamtmenge waren im Beobachtungsjahr 2022 insgesamt 8.080 rechtskräftig wiederverurteilt.

Quellen: Statistik Austria, Gerichtliche Kriminalstatistiken (Wiederverurteilungsstatistik); Darstellung: RH

Die Abbildung zeigt, dass es bei den bedingt Entlassenen eine geringere Wiederverurteilungsquote gab als bei Personen, die zum Strafende entlassen wurden.



(2) Das Justizministerium definierte im Rahmen der Wirkungsorientierung keine Kennzahl, die unmittelbare Aussagen über Entwicklungen zu dem im Wirkungsziel 4 enthaltenen Schwerpunkt „Reintegration und Rückfallprävention“ ermöglichte (TZ 8). Die Generaldirektion beabsichtigte in diesem Zusammenhang aber, eine neue Kennzahl, die sogenannte Wiederkehrerquote, zu implementieren. Diese sollte den Anteil jener Häftlinge darstellen, die (angelehnt an die Wiederverurteilungsquote) innerhalb eines Beobachtungszeitraums von vier Jahren nach Entlassung aus einer Haft oder Maßnahme wieder in Strafhaft oder in eine Unterbringung gekommen waren. Im Gegensatz zur Wiederverurteilungsquote wurden daher jene Personen nicht berücksichtigt, bei denen eine neuerliche Verurteilung nicht in Form einer unbedingten Freiheitsstrafe oder Anstaltsunterbringung erfolgte.

Das Cockpit bot eine entsprechende Auswertungsmöglichkeit. Grundlage für die Berechnung bildete dort die Anzahl der Personen, die in der Berichtsperiode eine Strafhaft (oder Unterbringung) antraten. Die Wiederkehrerquote errechnete sich als Anteil der Personen dieser Gruppe, die innerhalb von 48 Monaten davor schon aus einer früheren Strafhaft oder Anstaltsunterbringung entlassen worden waren. Sie lag in den Jahren 2021 bis einschließlich Mai 2023 zwischen 21 % und 23 %. Nicht enthalten waren Personen, die im Ausland wiederverurteilt wurden. Es war daher – auch wegen des hohen Anteils nicht-österreichischer Häftlinge – davon auszugehen, dass der tatsächliche Wert höher lag.

- 19.2 Zweck des Strafvollzugs ist es gemäß § 20 StVG, den Verurteilten zu einer rechtschaffenen und den Erfordernissen des Gemeinschaftslebens angepassten Lebenseinstellung zu verhelfen und sie davon abzuhalten, schädlichen Neigungen nachzugehen. Die Wirksamkeit der in den Justizanstalten gesetzten Maßnahmen zu messen, war daher wesentlich, um die richtigen Schritte zur Resozialisierung bzw. Reintegration zu setzen.

Aus Sicht des RH könnten als Basis für die Beurteilung der Wirksamkeit von Resozialisierungsmaßnahmen bzw. allgemein spezialpräventiven Maßnahmen sowohl die von der Statistik Austria erhobene Wiederverurteilungsquote (eingeschränkt auf die Gruppe der aus einer Strafhaft oder Anstaltsunterbringung entlassenen Personen) als auch die von der Generaldirektion errechnete Wiederkehrerquote dienen. Im Jahr 2022 lag die Wiederverurteilungsquote (Anteil der innerhalb von vier Jahren nach einer Verurteilung oder Haftentlassung neuerlich verurteilten Personen) bei 39 %, die Wiederkehrerquote (Anteil der innerhalb von vier Jahren nach Entlassung aus Haft oder Unterbringung neuerlich in Strafhaft oder Anstaltsunterbringung gekommenen Personen) bei 21 %.

Der RH beurteilte die vom Justizministerium beabsichtigte Festlegung der Wiederkehrerquote als Kennzahl für die Wirksamkeit von Rückfallprävention in der Wirkungsorientierung positiv. Aus deren Beobachtung sollten jedenfalls grundle-

gende Entwicklungen zur Wirksamkeit des Strafvollzugs erkennbar sein. Der RH verwies auch auf seine Empfehlung in TZ 8, eine Kennzahl bzw. einen Indikator bezogen auf die Wirkung des Strafvollzugs aufzunehmen.

Er wies allerdings darauf hin, dass ein umfassendes Bild zur Wirkung des Strafvollzugs insgesamt sowie von spezifischen Maßnahmen nur auf Basis vertiefter Analysen und Interpretation (z.B. in Bezug auf Dunkelfeld, komplexere Kausalzusammenhänge, Schwere bzw. „Einschlägigkeit“ von Folgestraftaten) gewonnen werden kann. Aus Sicht des RH kann dies aber der Strafvollzug nicht alleine leisten, sondern würde dies vertiefte externe Untersuchungen unter Einbeziehung qualitativer Faktoren erfordern.

Der RH empfahl daher dem Justizministerium, – auch für eine qualitative Wirkungsmessung – einschlägige wissenschaftliche Einrichtungen, insbesondere aus dem universitären Bereich, für vertiefte Untersuchungen zur Wirksamkeit des Strafvollzugs bzw. spezifischer Reintegrations– und Resozialisierungsmaßnahmen sowie zur Lebenssituation ehemaliger Häftlinge zu gewinnen.

- 19.3 Laut Stellungnahme des Justizministeriums begrüße es die Empfehlung sehr. Um die Erreichung der Zwecke und Ziele des Straf– und Maßnahmenvollzugs sicherzustellen, und nicht zuletzt auch ob der immanenten Eingriffsintensität sei es notwendig, Handlungen und Interventionen im Vollzug objektiv zu evaluieren und anhand des Stands der Wissenschaft sowie auf Basis empirischer Forschungsergebnisse weiterzuentwickeln. Eine gesetzliche Grundlage für eine solche Forschungstätigkeit sei im Rahmen der StVG–Novelle geplant. Die gesetzliche Verankerung der Vollzugsforschung stelle die notwendige und unverzichtbare Basis für eine umfassende Forschungstätigkeit in diesem Bereich dar und würde dazu beitragen, die auch ressourcenbedingten Herausforderungen künftig besser zu bewältigen.

Die Generaldirektion sei bestrebt, u.a. im Rahmen des Netzwerks Vollzugsforschung – in dem z.B. die rechtswissenschaftlichen Fakultäten der Universitäten Graz, Innsbruck, Linz und Wien vertreten seien – den Kontakt und Austausch mit wissenschaftlichen Einrichtungen zu pflegen. Die Empfehlung des RH sei auch in der Sitzung des Netzwerks im November 2023 an die Mitglieder herangetragen worden. Darüber hinaus bekleide die Generaldirektion im Bewilligungsprozess externer Forschungsvorhaben, die sich mit Fragestellungen des Straf– und Maßnahmenvollzugs beschäftigen, bereits eine zentrale Rolle. Die inhaltliche Prüfung und Bewilligung der entsprechenden Vollzugsforschungsanträge erfolgten dabei durch das Justizministerium unter Einbeziehung der involvierten Justizanstalten und forensisch–therapeutischen Zentren. Die Erkenntnisse dieser externen Forschung würden der Generaldirektion und den Strafvollzugsbediensteten im Intranet uneingeschränkt zur Verfügung gestellt.

Dessen ungeachtet bedürfe es – neben der zeitnahen gesetzlichen Verankerung der Vollzugsforschung – entsprechender budgetärer Mittel, um die Wirksamkeit des Straf- und Maßnahmenvollzugs sowie spezifischer Reintegrations- und Resozialisierungsmaßnahmen und die Lebenssituation der betroffenen Personen eingehend und vollumfänglich evaluieren zu können.

## Personaleinsatz und Auszahlungen für den Strafvollzug

### Einsatz und Aufgaben der Exekutivbediensteten

- 20.1 (1) Die Exekutivbediensteten hatten in den Justizanstalten die Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten und waren auch für die allgemeine Betreuung der Häftlinge, einschließlich der Ausbildung in Betrieben und Werkstätten und der Freizeitbeschäftigung, zuständig. Die Exekutivbediensteten waren darüber hinaus – neben Bediensteten des Allgemeinen Verwaltungsdienstes – im Verwaltungsbe-  
reich eingesetzt, z.B. in der Vollzugsstelle, Direktionsstelle oder Wirtschaftsstelle. In diesen Stellen waren die exekutiven Kernkompetenzen gegenüber administrativen und Verwaltungsaufgaben sowie z.B. gegenüber wirtschaftlichem oder technischem Wissen und entsprechenden Fähigkeiten (zunehmend) von untergeordneter Bedeutung.
- (2) Für jede Justizanstalt war ein sogenannter Funktionsbesetzungsplan mit konkre-  
ter, dauerhafter Zuordnung der jeweiligen Bediensteten festgelegt. Zur Zeit der  
Gebärungsüberprüfung hatte die Generaldirektion die Entwicklung und Einrichtung  
von Bedienstetenpools in den Justizanstalten als strategisches Handlungsfeld festge-  
legt und arbeitete gemeinsam mit dem Beamtenministerium an Lösungen für eine  
neue Organisationsstruktur und an einem einheitlichen Konzept für Justizanstalten.  
Ziel war es auch, durch die Änderungen z.B. unerwartete Abwesenheiten einfacher  
ausgleichen und Betriebe oder Abteilungen offen halten zu können. Konkrete  
Schritte zur Umsetzung waren noch nicht erfolgt.
- (3) Die Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von Exekutivbediensteten war  
nicht nur für die Erledigung der exekutivdienstlichen Kernaufgaben relevant, sondern  
gab wesentlich auch den Zeitrahmen vor, in dem die Fachdienste mit den Häftlingen  
arbeiten konnten, da relevante Tätigkeiten nur durch die Exekutivbediensteten  
erfolgten, z.B. die Vorführung zum Fachdienst oder die Aufsicht. In diesen Zeitrah-  
men fielen aber auch andere notwendige Tätigkeiten, wie Eskorten (zu Ärzten,  
Gerichten oder sonstigen externen Terminen), der Aufenthalt im Freien oder die  
Beschäftigung der Häftlinge.

Der RH hatte in seinem Bericht zum Straf- und Maßnahmenvollzug (TZ 18) darauf hingewiesen, dass die Dienstpläne in den einzelnen Justizanstalten unterschiedlich gestaltet und einheitliche Vorgaben (z.B. für Haftraumöffnungszeiten und Tagesstrukturen) von der Generaldirektion nur für einzelne Bereiche festgelegt waren. Er hatte empfohlen, einheitliche Standards für die Gestaltung der Dienstpläne in den Justizanstalten festzulegen, die eine den Zielen des Strafvollzugs entsprechende Tagesstruktur für die Häftlinge so weit wie möglich sicherstellen.

Mit Erlässen vom November 2020 und November 2022 gab die Generaldirektion – im Sinne einer Vereinheitlichung bzw. Standardisierung der Erfassung – im für die Diensterteilung genutzten Programm zentral angelegte Parameter (Tätigkeiten, Organisationseinheit) vor. Die Dienstplangestaltung selbst und somit die Entscheidung über den Tagesablauf der Bediensteten und Häftlinge lag (weiterhin) ausschließlich im Verantwortungsbereich der Justizanstalten, ohne dass die Generaldirektion inhaltliche Standards (z.B. zur anzustrebenden Tagesstruktur der Häftlinge entsprechend den Zielen des Strafvollzugs) festlegte (vgl. dazu auch TZ 10 bis TZ 12).

- 20.2 Der RH hielt fest, dass Exekutivbedienstete neben der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in den Justizanstalten auch für die allgemeine Betreuung von Häftlingen zuständig waren. Damit waren sie deren regelmäßige und häufig erste Ansprechpersonen und auch für die Gestaltung eines ausreichend strukturierten Tagesablaufs maßgeblich. Der RH sah darin einen (potenziell) bedeutenden Beitrag zur Resozialisierung der betreuten Häftlinge. Er wies darauf hin, dass auch die Fachdienste in ihrer Betreuungsarbeit wesentlich von den Exekutivbediensteten abhängig waren.

Umfassende Resozialisierungsarbeit (unter Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung sowie Erledigung der sonstigen Aufgaben) konnte daher nur bei einer dafür ausreichenden Anzahl von verfügbaren Exekutivbediensteten geleistet werden. Insofern wertete der RH jegliche Bestrebungen als positiv, die darauf abzielten, unzumutbare Schranken abzubauen, die die Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl an Exekutivbediensteten und deren (flexiblen) Einsatz für ihre Kernaufgaben behinderten. Er wies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen im Zuge der Follow-up-Überprüfung zum Straf- und Maßnahmenvollzug (TZ 13) hin, dass das Justizministerium die diesbezügliche Empfehlung noch nicht umgesetzt hatte.

Wie auch in seiner Follow-up-Überprüfung zum Straf- und Maßnahmenvollzug empfahl der RH dem Justizministerium, im Rahmen einer Evaluierung und Überarbeitung der Aufbauorganisation und der Funktionsbesetzungspläne der Justizanstalten einen flexibleren, an den jeweils aktuellen Bedürfnissen orientierten Einsatz der Justizwachebediensteten sicherzustellen.

Der RH hielt fest, dass weiterhin verbindliche Vorgaben der Generaldirektion fehlten, um bei der Gestaltung der Dienstpläne in den Justizanstalten zweckmäßige und den Zielen des Strafvollzugs entsprechende Tagesstrukturen für die Häftlinge zu gewährleisten.

Wie in seinem Bericht zum Straf- und Maßnahmenvollzug (Reihe Bund 2020/10, TZ 18) empfahl der RH daher dem Justizministerium, einheitliche Standards für die Gestaltung der Dienstpläne in den Justizanstalten festzulegen, die eine den Zielen des Strafvollzugs entsprechende Tagesstruktur für die Häftlinge so weit wie möglich sicherstellen.

- 20.3 (1) Das Justizministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass ein möglichst flexibler Personaleinsatz und eine eigenverantwortliche dezentrale Diensterteilung essenzielle Instrumente für eine moderne ressourcenorientierte Vollzugsverwaltung seien. Wie diese Instrumente in die etwas starre Struktur einer Aufbauorganisation bzw. von Funktionsbesetzungsplänen sinnvoll integriert werden könnten, sollten die Evaluierungsergebnisse der aktuellen Aufbauorganisationen bzw. der Funktionsbesetzungspläne zeigen. Unabhängig davon werde laufend im Rahmen des Controllings überwacht, ob ein möglichst an den jeweiligen Bedürfnissen orientierter Personaleinsatz in den Justizanstalten und forensisch-therapeutischen Zentren gegeben sei.

Außerdem würden die gemeinsam mit dem Beamtenministerium begonnenen Arbeiten für einen gänzlichen Neuaufbau der Organisationsstruktur der Justizanstalten fortgeführt.

- (2) Weiters verwies das Justizministerium auf seine Stellungnahme in TZ 10 und darauf, dass eine Expertengruppe die Gestaltung der Tagesdienstpläne für alle Bereiche bearbeite. Das Projekt sei agil organisiert und reflektiere in jeder Phase (Dauer zirka drei bis sechs Monate) jeweils einen Fachbereich der Tagesdienstplangestaltung. Die Ergebnisse der Reflexion würden in Form von Empfehlungen an die Vollzugseinrichtungen übermittelt, die dann die Möglichkeit hätten, unter Einbeziehung aller individuellen technischen, örtlichen, organisatorischen und personellen Faktoren Maßnahmen zur Verbesserung der Situation zu setzen.

## Anzahl Exekutivbedienstete (Justizwache) und Belag

- 21.1 (1) Die Anzahl der Planstellen für Exekutivbedienstete in den Justizanstalten (Strafvollzugsanstalten, Sonderanstalten und Gerichtliche Gefangenenhäuser) stieg im überprüften Zeitraum. Der Personalstand an Exekutivbediensteten in den Justizanstalten<sup>53</sup> erhöhte sich von Jänner 2018 bis Jänner 2023 um rd. 171 Vollzeitäquivalente auf 3.298,50; der Planstellenbesetzungsgrad stieg damit auf über 97 % (siehe dazu auch die Feststellungen und Empfehlung zur Personalsituation und –rekrutierung in der Follow-up-Überprüfung zum Straf- und Maßnahmenvollzug, TZ 12). In drei Justizanstalten (Feldkirch, Graz–Jakomini, Leoben) sanken sowohl der Personalstand als auch der Planstellenbesetzungsgrad.

Im Vergleich dazu schwankte der Belag in den Justizanstalten und stieg nach einem zwischenzeitlichen Abwärtstrend zuletzt wieder an. Die Entwicklung des Personalstands an Exekutivbediensteten sowie des Belags in den Justizanstalten ist folgender Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 5: Exekutivbedienstete und Belag in Justizanstalten 2018 bis 2023

|                                                                                 | 2018     | 2019     | 2020     | 2021     | 2022     | 2023     | Veränderung<br>2018 bis 2023 |
|---------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|------------------------------|
|                                                                                 | Anzahl   |          |          |          |          |          | in %                         |
| Exekutivbedienstete in<br>Justizanstalten<br>(Vollzeitäquivalente) <sup>1</sup> | 3.158,25 | 3.179,74 | 3.210,71 | 3.272,38 | 3.296,24 | 3.298,50 | 4                            |
| Belag <sup>2</sup>                                                              | 8.328,52 | 8.573,48 | 8.004,81 | 7.638,84 | 7.823,93 | 8.193,08 | -2                           |
| Belag je Exekutivbedienstete<br>bzw. Exekutivbediensteten <sup>3</sup>          | 2,64     | 2,70     | 2,49     | 2,33     | 2,37     | 2,48     | -6                           |

<sup>1</sup> arithmetisches Mittel der jeweiligen Werte zum 1. Jänner (aktuelles Jahr und Folgejahr); für 2023 Wert zum 1. Jänner

<sup>2</sup> Häftlinge in den Justizanstalten; arithmetisches Mittel; 2023 Monate Jänner bis April

<sup>3</sup> Gegenüberstellung der arithmetischen Mittel des Belags und der Anzahl an Exekutivbediensteten gemäß obiger Berechnung

Quelle: BMJ; Auswertung: RH

Wie aus der Tabelle ersichtlich, stieg der durchschnittliche Belag im Verhältnis zu den Exekutivbediensteten in den Jahren 2022 und 2023 zwar wieder an, lag zuletzt aber noch um 6 % unter dem Wert von 2018 und 8 % unter jenem von 2019. Dabei bestanden Unterschiede zwischen den Justizanstalten. Während sich bei der Mehrheit der Justizanstalten das Verhältnis Belag zu Exekutivbediensteter bzw. Exekutivbedienstetem zum Positiven veränderte, stieg die Anzahl der Häftlinge im Verhältnis zu den Exekutivbediensteten in einigen Justizanstalten im überprüften Zeitraum an (z.B. Graz–Jakomini, Suben, Wien–Simmering).

<sup>53</sup> nur in den Justizanstalten besetzte Planstellen in Vollzeitäquivalenten ohne sonstige Bereiche, wie z.B. Generaldirektion oder Strafvollzugsakademie

(2) Die Generaldirektion verfügte über keine allgemeinen Standards für den in den einzelnen Justizanstalten erforderlichen Personaleinsatz der Justizwache; damit fehlten auch Grundlagen für die Argumentation allenfalls notwendiger Erhöhungen der Planstellenanzahl. Im Zuge der in den Justizanstalten geführten Gespräche legten die Justizanstalten Wien–Simmering und Stein dem RH Personalbedarfsplanungen vor, die sie – im Zusammenhang mit den in der Folge dargestellten personellen Herausforderungen – eigenständig ausgearbeitet hatten, um die ihnen nach eigener Aussage fehlenden Kapazitäten genauer beziffern bzw. objektivieren zu können. Beide Justizanstalten strichen darin u.a. die zu berücksichtigenden Abwesenheiten (z.B. Krankenstände, Karenzierungen, Freizeitausgleich für erbrachte Mehrarbeit) und die dadurch im Vergleich zum Personalstand geringere Anzahl tatsächlich für die Arbeit verfügbarer Bediensteter hervor. Die Justizanstalt Wien–Simmering ging für die Exekutivbediensteten davon aus, dass diese allein durch Krankenstände, Ausbildung und Urlaub 34 % der Jahresarbeitszeit nicht zur Verfügung standen. Die Justizanstalt Stein bezifferte die durchschnittliche Abwesenheit aufgrund von z.B. Krankenstand, Urlaub, Seminarteilnahme oder Karenz mit 24 %.

- 21.2 Der RH hielt fest, dass sich der Personalschlüssel der Exekutivbediensteten in den Justizanstalten – gemessen an den besetzten Planstellen in Vollzeitäquivalenten – im überprüften Zeitraum verbesserte. Seiner Ansicht nach war es für eine Beurteilung der Entwicklung der Personalzahlen und der Personalbelastung aber relevanter, wie viele Bedienstete (der vorhandenen Vollzeitäquivalente) tatsächlich – d.h. unter Abzug der regelmäßigen oder längerfristigen Abwesenheiten (z.B. Krankenstände, Karenzen, Eskorten zu externen Terminen) – für die tägliche Arbeit mit den Häftlingen in den Justizanstalten zur Verfügung standen. Er anerkannte, dass einzelne Justizanstalten eigenständig Personalbedarfsplanungen zur Unterstützung ihrer Anliegen ausarbeiteten; so gingen die Justizanstalten Wien–Simmering und Stein davon aus, dass die Exekutivbediensteten ein Drittel bzw. ein Viertel ihrer Arbeitszeit abwesend waren.

Der RH kritisierte, dass das Justizministerium noch keine Personalbedarfsrechnungen angestellt hatte und dass mangels allgemeiner Standards für den in den einzelnen Justizanstalten erforderlichen Personaleinsatz die Beurteilung, ob und in welcher Höhe (weiterhin) Personalbedarf bestand, anhand der verfügbaren Unterlagen nicht abschließend festgestellt werden konnte. Er verwies dazu auf seine Empfehlungen in TZ 24, Kriterien zur Belastungsmessung, etwa in Form einer Personalbedarfsrechnung, zu entwickeln und bei der Berechnung des Bedarfs an Exekutivbediensteten die individuellen Rahmenbedingungen der Justizanstalten, flankierende Maßnahmen und die zu erfüllenden Aufgaben zu berücksichtigen.

Er wies weiters darauf hin, dass er im Zuge der Follow-up-Überprüfung zum Straf- und Maßnahmenvollzug die diesbezügliche Empfehlung als nicht umgesetzt beurteilte (TZ 13).

## Krankenstände der Exekutivbediensteten

22.1 (1) Um einen Überblick über Abwesenheiten aufgrund von Krankenständen zu erhalten, wertete der RH die Anzahl der Krankenstandstage der Exekutivbediensteten in den Justizanstalten aus<sup>54</sup>. Demnach konnten die Exekutivbediensteten im Zeitraum 2018 bis 2022 an durchschnittlich mehr als 28 Tagen (gezählt in Tagen mit geplantem Dienst) ihren Dienst krankheitsbedingt nicht verrichten<sup>55</sup>. Demgegenüber lag die durchschnittliche jährliche Anzahl an Krankenstandstagen (gezählt in Kalendertagen) bei den unselbstständig Beschäftigten gemäß Dachverband der Sozialversicherungsträger im Zeitraum 2018 bis 2021 durchgängig zwischen 12,3 und 13,3 Tagen. Im Jahr 2021 lag der Durchschnittswert jenes Wirtschaftssektors, der den höchsten Wert auswies, bei 16 Krankenstandstagen pro Person.

(2) Zwischen den einzelnen Justizanstalten bestanden Unterschiede. Die Zahlen reichten für den Gesamtzeitraum 2018 bis 2022 von durchschnittlich unter 13 bis zu über 40 Krankenstandstage pro Bedienstete bzw. Bedienstetem jährlich.

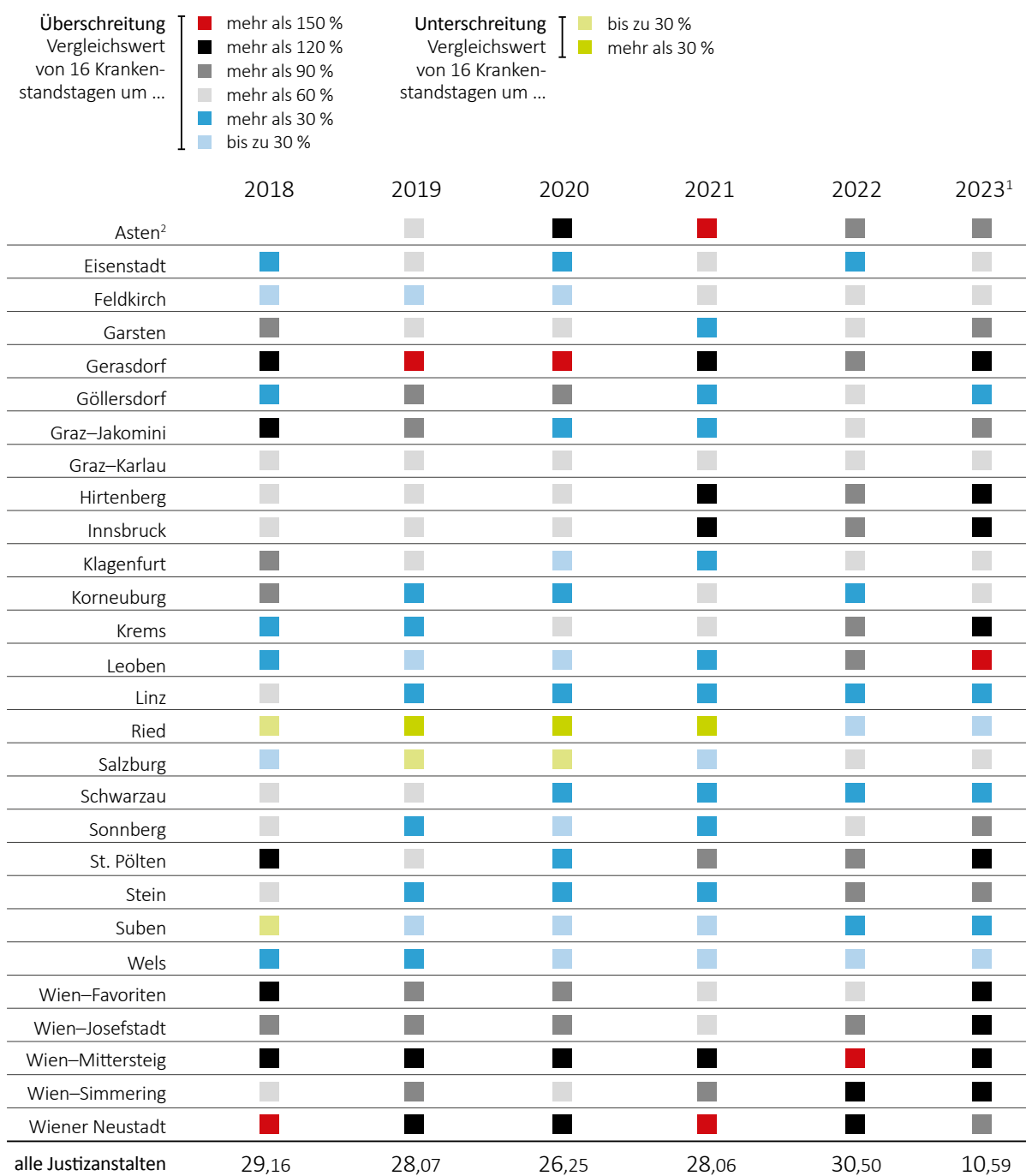
<sup>54</sup> in Relation zur Anzahl der Beschäftigten im Jahresdurchschnitt (ohne Berücksichtigung etwaiger sonstiger Abwesenheiten, z.B. Karenzierungen)

<sup>55</sup> Der Wert in der Zählweise nach Tagen mit geplantem Dienst war niedriger als der Wert in der Zählweise nach Kalendertagen.



Die folgende Abbildung zeigt, inwieweit die Krankenstandstage der einzelnen Justizanstalten den als Vergleichswert herangezogenen Maximalwert der unselbstständig Beschäftigten von 16 Krankenstandstagen aus dem Jahr 2021 über- oder unterschritten:

Abbildung 8: Krankenstandstage Exekutivbedienstete 2018 bis April 2023 im Vergleich zu unselbstständig Beschäftigten



<sup>1</sup> bis April

<sup>2</sup> Justizanstalt Asten bis Dezember 2018 Außenstelle der Justizanstalt Linz

Quelle: BMJ; Darstellung: RH

Die Abbildung zeigt, dass der Vergleichswert von 16 Krankenstandstagen pro Jahr und Person in fast allen Justizanstalten regelmäßig überschritten wurde – teilweise um mehr als 150 % –, in einzelnen Justizanstalten jedoch auch über Jahre unterschritten wurde.

Die Generaldirektion gab dem RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung bekannt, dass sie – auch in Reaktion auf die diesbezügliche Empfehlung im Bericht zum Straf- und Maßnahmenvollzug (TZ 23) – beabsichtige, die Ursachen der Krankenstände zu erheben und Präventionsangebote zu entwickeln. Die Erhebung war über die – im Jahr 2018 auch als Reaktion auf die hohen Krankenstände eingerichtete – Stabsstelle Psychologischer Dienst geplant, aber noch nicht erfolgt.

- 22.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die krankheitsbedingten Abwesenheiten der Exekutivbediensteten in den Justizanstalten mit durchschnittlich mehr als 28 Tagen pro Jahr und Exekutivbediensteter bzw. Exekutivbedienstetem deutlich über jenen der unselbstständig Beschäftigten lagen. Seiner Ansicht nach erhöhten insbesondere kurzfristige, nicht kompensierbare Ausfälle die Belastung der verbleibenden, den Dienst verrichtenden Exekutivbediensteten; sie beeinflussten den Tagesablauf der Häftlinge (z.B. aufgrund notwendiger längerer Einschlusszeiten oder kurzfristiger Betriebsschließungen) und auch Resozialisierungsbemühungen negativ. Er wies darauf hin, dass nachhaltig verringerte Krankenstände ein hohes Potenzial boten, die Anzahl der tatsächlich für die tägliche Arbeit mit den Häftlingen zur Verfügung stehenden Exekutivbediensteten zu erhöhen.

Der RH hatte sich bereits in seinem Bericht zum Straf- und Maßnahmenvollzug (TZ 23) mit dem Thema der Krankenstände der Exekutivbediensteten auseinandergesetzt. Er anerkannte, dass das Justizministerium – der Empfehlung dieses Berichts folgend – plante, die Ursachen der Krankenstände zu erheben und Präventionsangebote zu entwickeln. Er kritisierte jedoch, dass eine Analyse der Ursachen als Basis für daraus abgeleitete Maßnahmen weiterhin fehlte.

Wie bereits in seinem Bericht zum Straf- und Maßnahmenvollzug (Reihe Bund 2020/10, TZ 23) empfahl der RH daher dem Justizministerium, die Ursachen der hohen Krankenstände und die belastenden Arbeitsbedingungen bei der Justizwache zu analysieren. Darauf basierend wären konkrete gegensteuernde Maßnahmen zu setzen, gegebenenfalls die Arbeitsplatzgestaltung anzupassen sowie präventive und unterstützende Angebote, wie Supervision und Coaching, auszubauen.

- 22.3 Laut Stellungnahme des Justizministeriums werde es diese Empfehlung (weiter-) verfolgen und von der in der Strafvollzugsakademie eingerichteten Stabsstelle Psychologischer Dienst in einem ersten Schritt ein Konzept zur Erhebung der Ursachen der Krankenstände sowie zu möglichen Präventionsangeboten abverlangen.

Zudem verwies es auf das im Dezember 2023 gestartete Projekt zur Dienstplanoptimierung (TZ 24), im Zuge dessen auch die Initiierung von gesundheitsfördernden Maßnahmen durch gleichmäßigere Verteilung der dienstlichen Belastungen eine Zielsetzung sei.

Ferner sei das Justizministerium laufend bestrebt, die Inanspruchnahme von Supervision durch Bedienstete weiter zu fördern und das Angebot auszubauen. Zu diesem Zweck werde zur Zeit der Stellungnahme der Erlass zur Supervision überarbeitet. Unter anderem werde der Kreis der Supervisorinnen und –visoren erweitert und der Kostenbetrag angehoben. Es sei auch darauf hinzuweisen, dass die Inanspruchnahme der Supervision als Dienst gelte.

Zur Erhebung der Inanspruchnahme hätten die nachgeordneten Dienststellen jährlich bis zum 1. März für das vorangegangene Kalenderjahr bekannt zu geben, in wie vielen Fällen, in welchem Ausmaß, von welcher Bedienstetengruppe (Exekutivbedienstete oder zivile Bedienstete) und bei wem (intern oder extern) Supervision in Anspruch genommen worden sei.

## Betreuungspersonal (Fachdienste)

23.1 (1) In den Justizanstalten war neben den Exekutiv- und Verwaltungsbediensteten auch Personal für die (fachspezifische) Betreuung (Fachdienste, wie sozialer oder psychologischer Dienst) eingesetzt. Für diese Personen standen zum einen Planstellen des Justizministeriums zur Verfügung, zum anderen ergingen Aufträge an die Justizbetreuungsagentur, die die benötigten Fachkräfte zur Verfügung stellte.

(2) Der Personalstand<sup>56</sup> und die unbesetzten Stellen<sup>57</sup> entwickelten sich im Zeitraum Jänner 2018 bis Jänner 2023 in wesentlichen Bereichen wie folgt:

- Die Anzahl der in den sozialen Diensten in den Justizanstalten eingesetzten Personen reduzierte sich um 37<sup>58</sup> auf 118. Außer acht Justizanstalten verzeichneten alle einen Rückgang. Zum 1. Jänner 2023 war in 19 Justizanstalten und in Summe beinahe ein Viertel der Stellen (34 der 153) unbesetzt. Beim sozialen Dienst der Justizanstalt Wien–Simmering waren z.B. nur 3,5 der sieben Stellen besetzt und die sozialarbeiterische Betreuung der Häftlinge daher nur mehr eingeschränkt möglich.

---

<sup>56</sup> besetzte Planstellen und über die Justizbetreuungsagentur beschäftigte Personen jeweils in Vollzeitäquivalenten

<sup>57</sup> freie Planstellen und nicht erfüllte Aufträge an die Justizbetreuungsagentur jeweils in Vollzeitäquivalenten

<sup>58</sup> Davon -9,7 Vollzeitäquivalente in der Justizanstalt (bzw. im forensisch-therapeutischen Zentrum) Asten. Im Gegensatz dazu stieg die Anzahl der über die Justizbetreuungsagentur dort im Fachbereich Sozialbetreuung eingesetzten Personen um 19,22 Vollzeitäquivalente.

- Bei den psychologischen Diensten erhöhte sich der Personalstand insgesamt, wobei jedoch einzelne Justizanstalten Rückgänge von mehr als einem Drittel verzeichneten. Zum 1. Jänner 2023 war in 17 Justizanstalten und in Summe fast jede fünfte Stelle (23 der 126) unbesetzt.
- Bei den handwerklichen Diensten in den Justizanstalten war der Personalstand nahezu unverändert. Zum 1. Jänner 2023 waren in 21 Justizanstalten und in Summe 41 der 702 Stellen (6 %) unbesetzt.
- In den Fachdiensten Psychiatrie kam es – vor allem aufgrund zusätzlich gewonnenen Personals zwischen Jänner 2022 und Jänner 2023 – im Gesamtzeitraum insgesamt zu einer Personalaufstockung. Die Mehrheit der Justizanstalten hatte jedoch keine Personen im Fachbereich Psychiatrie beschäftigt. Zum 1. Jänner 2023 waren außerdem 42 % der Stellen (10 von 23) unbesetzt (zum Fachkräftemangel im Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 1 StGB siehe die Follow-up-Überprüfung zum Straf- und Maßnahmenvollzug, TZ 15).

(3) Im Zuge der in den Justizanstalten sowie in der Generaldirektion geführten Gespräche wiesen die Bediensteten übereinstimmend darauf hin, dass die Bezahlung bzw. mangelnde diesbezügliche Flexibilität und Konkurrenzfähigkeit ein wesentlicher Grund für die unbesetzten Planstellen und die Personalabgänge waren. Wie der RH feststellte, waren – insbesondere im Bereich der Sozialarbeit – auch die Justizbetreuungsagentur und Neustart alternative Arbeitgeber. Diese boten vergleichbare Tätigkeiten in und außerhalb der Justizanstalten, konnten jedoch bei der Bezahlung und den Arbeitsbedingungen flexibler agieren.

- 23.2 Der RH kritisierte, dass im Bereich des Betreuungspersonals zahlreiche Stellen unbesetzt waren und dies einen großen Teil der Justizanstalten, jedoch in unterschiedlichem Ausmaß, betraf. Er bemängelte, dass die Anzahl der in den sozialen Diensten Beschäftigten im überprüften Zeitraum um fast ein Viertel zurückging und sozialarbeiterische Betreuung teilweise nur mehr eingeschränkt möglich war. Er hielt fest, dass die von den Bediensteten als nicht konkurrenzfähig beurteilte Bezahlung eine wesentliche Rolle beim Personalrückgang spielte. Der RH wies darauf hin, dass sowohl die Justizbetreuungsagentur als auch Neustart – die beide (weitestgehend) vom Justizministerium finanziert und somit die dort Beschäftigten letztlich vom Bund bezahlt wurden – attraktivere Bezahlung bieten konnten als das Justizministerium bzw. der Bund selbst. Für individuelle und zielgerichtete Resozialisierungsbemühungen erachtete der RH eine adäquate personelle Ausstattung des Betreuungsbereichs für notwendig. Er hielt aber fest, dass der Mangel an Fachkräften (u.a. im Bereich Sozialarbeit) ein nicht auf den Strafvollzug begrenztes Problem darstellte, das auch nicht alleine durch das Justizministerium gelöst werden konnte.

Der RH empfahl dem Justizministerium daher, Maßnahmen in Bezug auf den Mangel an Fachkräften im Betreuungsbereich zu setzen, insbesondere im Hinblick auf eine Steigerung der Attraktivität der Tätigkeit und der Arbeitsbedingungen in den Justizanstalten.

- 23.3 Laut Stellungnahme des Justizministeriums sei die Strafvollzugsverwaltung bemüht, eine adäquate Versorgung von Häftlingen und Untergebrachten im Maßnahmenvollzug zu gewährleisten. Sie sei jedoch – aufgrund der Situation am gesamten Arbeitsmarkt – mit einem Mangel an Bewerbungen konfrontiert.

Das innerhalb der Generaldirektion gestartete Projekt „Recruiting Pflegepersonal“ befasse sich u.a. mit der Steigerung der Attraktivität und Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Pflegekräfte in den Justizanstalten, einer Evaluierung der für eine Bewerbung maßgeblichen Motive sowie dem Aufbau einer effizienten Personalrecruitingstruktur.

Das Justizministerium verwies weiters auf die in seiner Stellungnahme zur Follow-up-Überprüfung zum Straf- und Maßnahmenvollzug (TZ 12) angesprochene interdisziplinäre Arbeitsplattform zum Thema „Attraktivierung einer Tätigkeit im Straf- und Maßnahmenvollzug – Verbesserung der Personalsituation in der Justizwache und den anderen Berufsgruppen“.

Gemeinsam mit dem Beamtenministerium sei zur Zeit der Stellungnahme auch eine Richtlinie zur besseren Entlohnung der (Fach-)Ärztinnen und Ärzte in Justizanstalten und forensisch-therapeutischen Zentren in Ausarbeitung. Weiters verwies das Justizministerium auf die bereits erfolgte Aufwertung der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter.

Ab 2024 sei zudem die Aufnahme von Praktikantinnen und Praktikanten über die Justizbetreuungsagentur geplant, um diesen Einblicke in den Arbeitsalltag einer Justizanstalt bzw. eines forensisch-therapeutischen Zentrums zu ermöglichen und potenzielle Bewerberinnen und Bewerber für den Straf- und Maßnahmenvollzug gewinnen zu können.

## Herausforderungen im Personalbereich

24.1 (1) Diverse Rahmenbedingungen – wie Organisation und Dienstplangestaltung, Anzahl und Dauer von Krankenständen, bauliche Infrastruktur, Häftlingspopulation und notwendige Betreuungsintensität sowie Sicherheitsvorkehrungen – beeinflussten den Personalbedarf der Justizanstalten und damit auch die Möglichkeiten zur Resozialisierung von Häftlingen (z.B. Anzahl und Öffnungszeiten der Betriebe, Ausbildungsmöglichkeiten und Tagesstruktur oder Arbeit der Fachdienste). In diesen Rahmenbedingungen unterschieden sich die Justizanstalten teilweise deutlich.

(2) Der Wahrnehmungsbericht des damaligen Justizministers vom November 2019 (TZ 12) verwies bezüglich des Personals im Strafvollzug auf „steigende Qualitätsanforderungen ohne nennenswert ausgleichende Faktoren“ und auch auf erhöhte Sicherheitsanforderungen beispielsweise bei Eskorten. Er identifizierte dazu einige Problemfelder bzw. Auswirkungen, z.B. zu geringe Nachtdienststärken der Justizwache (Exekutivbedienstete), zahlreiche notwendige Überstunden und Haftraumöffnungszeiten, die „weit hinter den Anforderungen an die Haftzwecke zurückblieben“. Der Nachtdienstbetrieb der Exekutivbediensteten begann in der Regel um 15 Uhr, da verlängerte Dienste aus personellen Gründen kaum angeboten werden konnten. Als Ziel nannte der Bericht eine höhere Anzahl an Exekutivplanstellen und eine Erhöhung der tatsächlich verfügbaren Bediensteten.

Auch das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe kritisierte in seinem Bericht vom Juni 2023<sup>59</sup> (wie schon in früheren Berichten) den Personalmangel in den geprüften Justizanstalten und das Schichtsystem des Personals. Es wies darauf hin, dass die Nachtschicht in der Regel um 15 Uhr begann und es daher danach nur ein begrenztes Angebot an Aktivitäten gab bzw. die meisten Häftlinge die Zeit bis zum nächsten Morgen in ihren Zellen verbringen mussten. Für eine geprüfte Justizanstalt wies das Europäische Komitee auch darauf hin, dass zur Zeit seines Besuchs in dieser Justizanstalt etwa 10 % des Personals aufgrund von z.B. Langzeitkrankenständen, Mutterschaftsurlaub und Fortbildung nicht verfügbar waren.

(3) Die in den Berichten aufgezeigten Themen deckten sich mit den Angaben der Justizanstalten gegenüber dem RH. Nahezu alle Auskunftspersonen wiesen auf für sie mehr oder weniger gravierende bestehende Herausforderungen im Personalbereich hin. Im Detail zeigte sich jedoch ein inhomogenes Bild. Die explizit genannten Punkte betrafen insbesondere den Personalmangel entweder im Bereich der Justizwache (Exekutivbedienstete), bei allen oder lediglich einzelnen Fachdiensten (z.B. soziale, psychologische oder handwerkliche Dienste, Psychiater) oder in beiden

<sup>59</sup> Bericht an die österreichische Regierung über den periodischen Besuch in Österreich des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 23. November bis 3. Dezember 2021 vom 27. Juni 2023

Bereichen. Eine Justizanstalt berichtete von aktuell keinen personellen Herausforderungen.

Die Justizanstalten verwiesen teilweise auf Schwierigkeiten bei der Besetzung der vorhandenen Planstellen oder darauf, dass schon grundlegend zu wenige Planstellen – sowohl im Bereich der Exekutivbediensteten als auch der Fachdienste – vorhanden waren.

- 24.2 Der RH stellte fest, dass diverse Rahmenbedingungen den Personalbedarf der Justizanstalten beeinflussten und damit auch die Möglichkeiten zur Resozialisierung der Häftlinge. In diesen Rahmenbedingungen unterschieden sich die Justizanstalten teilweise deutlich. Der RH hielt fest, dass der Wahrnehmungsbericht aus dem Jahr 2019 und der Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe Herausforderungen im Personalbereich, diesbezügliche Einflussfaktoren und Folgen für die Resozialisierungsmöglichkeiten aufzeigten.

Der RH hielt weiters fest, dass nahezu alle Justizanstalten von Herausforderungen und Mängeln im Personalbereich berichteten, jedoch in unterschiedlichem Ausmaß. Dies war auf Basis der vorhandenen Zahlen teilweise objektivierbar ([TZ 22](#), [TZ 23](#)). Die Ableitung darüber hinausgehender allgemeingültiger Aussagen – insbesondere zu Ausmaß oder wesentlichen Ursachen der personellen Herausforderungen – war dem RH mangels einer Personalbedarfsrechnung ([TZ 21](#)) und angesichts der Inhomogenität der Auskünfte und auch der Justizanstalten selbst nicht möglich.

Nach Ansicht des RH hing der für effektive Resozialisierungsmaßnahmen notwendige (individuelle) Personalbedarf in den Justizanstalten jedenfalls von zahlreichen Faktoren ab, die in einer Personalbedarfsrechnung zu berücksichtigen wären, wie die Häftlingspopulation und die dafür notwendige Betreuungsintensität und –qualität, die Effizienz der Aufbau– und Ablauforganisation und die Möglichkeit eines flexiblen Personaleinsatzes, Vorgaben für die Sicherheit, Anzahl und Art vorhandener Betriebe oder die bauliche Infrastruktur.

Der RH empfahl dem Justizministerium – wie in seiner Follow-up–Überprüfung zum Straf– und Maßnahmenvollzug –, Kriterien zur Belastungsmessung der Justizwache, etwa in Form einer Personalbedarfsrechnung, zu entwickeln, um eine verbesserte Grundlage für eine bedarfsgerechte Personalbemessung und Planstellenverteilung auf die Justizanstalten zu erhalten.

Darüber hinaus empfahl der RH dem Justizministerium, bei der Berechnung des Bedarfs an Exekutivbediensteten

- die individuellen Rahmenbedingungen der Justizanstalten, z.B. Häftlingspopulation, bauliche Infrastruktur und örtliche Gegebenheiten,
- flankierende Maßnahmen, z.B. Aufbau– und Ablauforganisation, Standards für die Dienstplangestaltung, und
- die zu erfüllenden Aufgaben – in einem Prozess der Aufgabenevaluierung und Aufgabenkritik hinsichtlich Qualität und Quantität –

zu berücksichtigen.

- 24.3 Das Justizministerium verwies in seiner Stellungnahme auf das Projekt zur „Dienstplanoptimierung“. Ziele dieses Projekts seien neben der Optimierung der Dienstplangestaltung u.a., gesundheitsfördernde Maßnahmen durch gleichmäßigere Verteilung der dienstlichen Belastungen zu initiieren, Minimal– und Maximalbedarfe für den Betrieb der verschiedenen Organisationseinheiten und verbindliche Kompetenz– und Entscheidungsstrukturen festzulegen. Insbesondere sollten im Rahmen des Projekts auch die Dienstplanung im Bereich des Exekutivdienstes und der Abteilungen sowie die Besetzung von Verwaltungseinheiten an Samstagen, Sonn– und Feiertagen evaluiert und optimiert werden.

Nach Abschluss des Projekts würden die Ergebnisse und Erkenntnisse evaluiert. Allfällig notwendige Maßnahmen blieben daher zunächst dem Projekt und dessen Ergebnissen sowie der daraus entstehenden Evaluierung vorbehalten.

- 24.4 Der RH beurteilte die Initiative zum Projekt Dienstplanoptimierung im Hinblick auf einen effizienten Personaleinsatz und eine gleichmäßigere Belastungsverteilung positiv. Konkrete Ansätze, um Kriterien zur Belastungsmessung der Justizwache zu entwickeln und damit eine verbesserte Grundlage für eine bedarfsgerechte Personalbemessung und Planstellenverteilung auf die Justizanstalten zu erhalten, fehlten aus seiner Sicht aber weiterhin.



## Auszahlungen für Strafvollzug und Bewährungshilfe

- 25.1 Eine spezifische Darstellung der Auszahlungen des Bundes für die Resozialisierung war mangels eindeutiger Zuordenbarkeit nicht möglich. Die Gesamtauszahlungen für den Straf- und Maßnahmenvollzug (Detailbudgets Justizanstalten und Bewährungshilfe) sowie die wesentlichen – vom RH nach Gruppen zusammengefassten – Positionen entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 6: Entwicklung der Auszahlungen für den Straf- und Maßnahmenvollzug und für die Bewährungshilfe insgesamt und nach Gruppen (2018 bis 2022)

|                                                                                                                          | 2018        | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   | Veränderung<br>2018 bis 2022 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------|--------|--------|--------|------------------------------|
|                                                                                                                          | in Mio. EUR |        |        |        |        | in %                         |
| Bereich Justizanstalten                                                                                                  |             |        |        |        |        |                              |
| Personal (Bundesbedienstete)                                                                                             | 220,17      | 230,66 | 236,73 | 244,63 | 252,60 | 15                           |
| Personal Sachaufwand (insbesondere Bereitstellung durch Justizbetreuungsagentur)                                         | 26,16       | 26,92  | 26,78  | 32,15  | 32,45  | 24                           |
| Investitionen (insbesondere Gebäude und Sonderanlagen)                                                                   | 29,64       | 16,48  | 40,89  | 18,36  | 41,40  | 40                           |
| Mieten und Betriebskosten                                                                                                | 33,27       | 39,76  | 37,89  | 37,49  | 37,79  | 14                           |
| Energie (Strom, Fernwärme, Gas)                                                                                          | 8,35        | 8,37   | 8,64   | 8,78   | 11,22  | 34                           |
| Unterbringung in psychiatrischen Krankenanstalten (zurechnungsunfähige Straftäter und –täterinnen)                       | 43,34       | 48,23  | 57,19  | 68,05  | 67,80  | 56                           |
| sonstiger medizinischer Bereich (öffentliche Krankenanstalten, ärztliche und psychiatrische Werkleistungen, Medikamente) | 28,37       | 30,43  | 34,79  | 35,26  | 36,00  | 27                           |
| forensische Nachbetreuung                                                                                                | 5,87        | 6,33   | 7,23   | 10,33  | 14,62  | 149                          |
| Arbeitsvergütung für Häftlinge                                                                                           | 42,93       | 48,40  | 47,19  | 46,06  | 49,04  | 14                           |
| Ge- und Verbrauchsgüter (insbesondere Lebensmittel)                                                                      | 24,99       | 25,50  | 26,44  | 28,13  | 28,38  | 14                           |
| sonstiger Aufwand (z.B. IT–Werkleistungen, Instandhaltung, Transporte, Gebühren)                                         | 30,67       | 25,88  | 28,56  | 28,54  | 28,48  | -7                           |
| Summe Auszahlungen Justizanstalten                                                                                       | 493,76      | 506,95 | 552,33 | 557,78 | 599,79 | 21                           |
| Bereich Bewährungshilfe                                                                                                  |             |        |        |        |        |                              |
| Werkleistungen (Neustart)                                                                                                | 38,95       | 38,30  | 40,97  | 42,68  | 43,82  | 13                           |
| Mieten und Betriebskosten                                                                                                | 0,24        | 0,24   | 0,28   | 0,19   | 0,11   | -53                          |
| Personalbereitstellung Bund an Neustart                                                                                  | 1,92        | 1,60   | 1,43   | 1,28   | 1,00   | -48                          |
| Summe Auszahlungen Bewährungshilfe                                                                                       | 41,12       | 40,14  | 42,68  | 44,15  | 44,94  | 9                            |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Haushaltsverrechnung des Bundes; Gruppierung: RH

Die Auszahlungen (Förderungen) für die Haftentlassenenhilfe sind in Tabelle 6 nicht enthalten. Diese lagen in den Jahren 2018 bis 2022 zwischen 2,07 Mio. EUR und 2,10 Mio. EUR.

- 25.2 Der RH hielt fest, dass eine eindeutige Zuordnung der Auszahlungen des Justizministeriums zu den Resozialisierungsmaßnahmen nicht möglich war.

Er hielt weiters fest, dass etwa die Hälfte der Gesamtauszahlungen für den Straf- und Maßnahmenvollzug im Bereich der Justizanstalten das Personal betraf (einschließlich der beim Sachaufwand verrechneten Auszahlungen für das über die Justizbetreuungsagentur bereitgestellte Betreuungspersonal). Wie in den vorangegangenen TZ dargestellt, war das Personal (insbesondere Exekutivbedienstete und Fachdienste) auch ein wesentlicher Faktor für Resozialisierungsmaßnahmen im Rahmen des Strafvollzugs. Daneben war aus Sicht des RH auch die Schaffung einer zweckentsprechenden Infrastruktur (bauliche Voraussetzungen, Betriebe) von Bedeutung.

## Resozialisierungsmaßnahmen durch private Vereinigungen

### Allgemeines

- 26 (1) Neben den Justizanstalten waren auch private Vereinigungen an der Resozialisierung von Straffälligen beteiligt. Wesentliche Maßnahmen zur Resozialisierung außerhalb der Justizanstalten waren die Bewährungshilfe und Haftentlassenenhilfe. Diese führte Neustart auf Basis eines Generalvertrags (bzw. von Förderungen) mit dem Justizministerium durch.<sup>60</sup> Daneben leisteten z.B. Einrichtungen zur Suchtberatung, Wohnungslosenhilfe, Männerberatung oder Deradikalisierung Beiträge zur Resozialisierung. Sie standen dabei teilweise direkt in Kontakt mit den Justizanstalten und den dortigen sozialen Diensten oder wurden im Zuge der Bewährungs- oder Haftentlassenenhilfe durch Neustart eingebunden.

(2) Gerichte konnten straffälligen Personen im Zusammenhang mit bedingt nachgesehenen Freiheitsstrafen und bedingten Entlassungen Bewährungshilfe für die Dauer von bis zu drei Jahren anordnen. Die Bewährungshilfe unterstützte Personen dabei, zukünftig keine strafbaren Handlungen zu begehen und wesentliche Lebensbedürfnisse zu decken, insbesondere Unterkunft und Arbeit zu finden. Über ihre Tätigkeit und Wahrnehmungen berichteten die Bewährungshelferinnen und -helfer dem Gericht.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Neustart war auch in weitere Maßnahmen eingebunden, z.B. elektronisch überwachter Hausarrest, außergerichtlicher Tatausgleich, Gewaltpräventionsberatung.

<sup>61</sup> §§ 43 ff. StGB

Im Gegensatz zur Bewährungshilfe als richterliche Maßnahme statt oder nach einer Haft konnte Haftentlassenenhilfe von Straffälligen freiwillig, d.h. ohne richterliche Anordnung und daraus folgendem „Zwang“ in Anspruch genommen werden. Die Haftentlassenenhilfe betreute Personen, die (noch) nicht vorzeitig (bedingt) aus der Haft entlassen wurden und ihre Freiheitsstrafe vollständig verbüßt hatten. Sie bereitete Häftlinge auf die Entlassung vor und unterstützte sie bis zu einem Jahr nach der Entlassung bei der Existenzsicherung und der Wiedereingliederung in ein delikt-freies Leben in Freiheit.

Der RH legte bei der Gebarungsüberprüfung den Fokus auf die Bewährungs- und Haftentlassenenhilfe durch Neustart, dessen Qualitätsmanagementsystem sowie die Abrechnung und Abstimmung mit dem Justizministerium.

## Bewährungshilfe und Haftentlassenenhilfe durch Neustart

### Grundlagen und Abrechnung mit dem Justizministerium

#### 27.1 (1) Bewährungshilfe

Gemäß § 24 Bewährungshilfegesetz konnte die Justizministerin die Aufgaben der Bewährungshilfe einer privaten Vereinigung übertragen. Mit sogenanntem Generalvertrag vom Juni 1994 beauftragte das Justizministerium Neustart<sup>62</sup> mit „Leistungen im Rahmen der Straffälligenhilfe“. Diese umfassten neben den Tätigkeiten der Bewährungshilfe z.B. die Haftentlassenenhilfe und den außergerichtlichen Tatausgleich sowie „sonstige Tätigkeiten, die in Ergänzung dieser Maßnahmen die Resozialisierung der Klienten erleichtern“. Für die beauftragten bzw. infolge richterlicher Entscheidungen zu erbringenden Leistungen erhielt Neustart vom Justizministerium einen Aufwandskostenzuschuss. Dieser deckte alle nicht durch andere Erlöse (z.B. Förderungen, Kostenbeiträge, Spenden) gedeckten Aufwendungen ab. Neustart verpflichtete sich u.a. zum sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln sowie zur Qualitätssicherung und Einhaltung fachlicher Standards. Er übermittelte dem Justizministerium – wie in den Vertragsbedingungen ebenfalls vorgesehen – z.B. jährliche Budgetvoranschläge (als Grundlage für eine Finanzierungszusage des Justizministeriums und dessen monatliche Liquiditätszuschüsse), Tätigkeitsberichte und Leistungsübersichten, Rechnungsabschlüsse sowie Berichte und Jahrespläne seiner Internen Revision und führte eine nach Leistungsarten gegliederte Kosten(stellen)rechnung. Die Unterlagen übermittelte Neustart, um dem Justizministerium die Kontrolle der und Aufsicht

<sup>62</sup> bis zur Namensänderung im Jahr 2001 „Verein für Bewährungshilfe und Soziale Arbeit (VBSA)“

über die Tätigkeit und wirtschaftliche Gebarung zu ermöglichen und die eigenen Leistungen transparent darzulegen.

Die folgende Tabelle zeigt die bei Neustart im Bereich Bewährungshilfe Beschäftigten und die Entwicklung der Anzahl der von diesen betreuten Personen (inklusive jener, die von ehrenamtlichen Bewährungshelferinnen und –helfern betreut wurden). Die in der Betreuung der Straffälligen eingesetzten Sozialarbeiterinnen und –arbeiter waren dabei prinzipiell sowohl für Fälle der Bewährungshilfe als auch der Haftentlassenenhilfe (und andere Leistungsbereiche) zuständig und einsetzbar.

Tabelle 7: Von Neustart im Bereich Bewährungshilfe Beschäftigte und betreute Straffällige 2018 bis 2022

|                                       | 2018   | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
|                                       | Anzahl |        |        |        |        |
| Bedienstete Sozialarbeit <sup>1</sup> | 224,89 | 227,95 | 229,01 | 242,75 | 243,78 |
| betreute Straffällige <sup>2</sup>    | 10.479 | 10.563 | 10.683 | 10.572 | 10.823 |

<sup>1</sup> Entspricht dem Durchschnitt der monatlichen Vollzeitäquivalente (inklusive der vom Justizministerium zur Verfügung gestellten Bundesbediensteten) in Verbindung mit der Aufteilung gemäß den im Auslastungstool von Neustart erfassten Leistungen; etwaige direkt oder durch Umlage zurechenbare Leistungen der Bediensteten in Management, Verwaltung und Reinigung wurden nicht berücksichtigt.

<sup>2</sup> Durchschnitt der Anzahl der bei Quartalsende betreuten Straffälligen

Quelle: Neustart; Auswertung: RH

Wie in **TZ 8** dargestellt, hatte das Justizministerium seit 2020 auf Detailbudgetebene die durchschnittliche Fallbelastung pro hauptamtlicher Bewährungshelferin bzw. hauptamtlichem Bewährungshelfer auch als Kennzahl zum auf den Strafvollzug bezogenen Wirkungsziel festgelegt<sup>63</sup>. Für 2022 definierte es einen Zielwert von unter 38. Die tatsächliche Fallbelastung lag gemäß dem Jahresbericht von Neustart im vierten Quartal 2022 bei 37,27.

Für das Jahr 2022 zahlte das Justizministerium einen Aufwandskostenzuschuss von insgesamt 43,8 Mio. EUR. Auf die Bewährungshilfe entfielen 32,7 Mio. EUR<sup>64</sup>, wobei es sich dabei vor allem um Personalkosten handelte. Im Jahr 2022 betrug die durchschnittliche Anzahl der in der Leistungserbringung insgesamt eingesetzten Sozialar-

<sup>63</sup> Die Berechnung der Zielwerte orientierte sich an Angaben zur Auslastung der Bewährungshelferinnen und –helfer in den Jahresberichten von Neustart und war daher nicht aus den Angaben in Tabelle 7 ableitbar. Im Gegensatz zu den in Tabelle 7 dargestellten Zahlen war darin nur die Anzahl der durch hauptamtliche Bewährungshelferinnen und –helfer betreuten Straffälligen im Verhältnis zum Beschäftigungsausmaß hauptamtlicher Bewährungshelferinnen und –helfer (entsprechend dem Personaleinsatz für Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter des Kostenträgers Bewährungshilfe abzüglich Beschäftigungsausmaß für Teamleitungsaufgaben) berücksichtigt.

<sup>64</sup> gemäß Kostenstellenrechnung nicht durch (andere) Erlöse gedeckte Kosten inklusive der mittels Umlage zugerechneten Overheadkosten im Bereich Bewährungshilfe (Detailbudget III); analog zur Ermittlung des Förderbedarfs im Bereich Haftentlassenenhilfe

beiterinnen und –arbeiter 413,34 Vollzeitäquivalente, im Bereich der Bewährungshilfe waren es 243,78.

## (2) Haftentlassenenhilfe

Gemäß § 29d Bewährungshilfegesetz waren Einrichtungen für Haftentlassenenhilfe vom Bund u.a. durch Zuschüsse zu fördern. Dabei war anzustreben, dass auch andere Gebietskörperschaften jeweils gleich hohe Zuschüsse leisten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung förderte das Justizministerium für Leistungen der Haftentlassenenhilfe im Wesentlichen Neustart.

Für die (teilweise) Finanzierung der Haftentlassenenhilfe stellte Neustart jährliche Förderansuchen an das Justizministerium, die die Basis für in der Folge geschlossene Förderverträge darstellten. Die Grundlagen für die Förderung durch das Justizministerium waren § 29d Bewährungshilfegesetz, die 2017 in Kraft getretenen und die Förderung betreffenden Sonderrichtlinien und subsidiär die Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln. Neustart übermittelte dem Justizministerium in den jeweiligen Folgejahren Unterlagen zur Überprüfung der widmungsgemäßen Verwendung. Das Justizministerium band in diese Überprüfung auch die Buchhaltungsagentur des Bundes ein.

Die folgende Tabelle zeigt die bei Neustart im Bereich Haftentlassenenhilfe Beschäftigten und die Entwicklung der Anzahl der von diesen betreuten Personen:

Tabelle 8: Von Neustart im Bereich Haftentlassenenhilfe Beschäftigte und betreute Straffällige 2018 bis 2022

|                                       | 2018   | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
|---------------------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|
|                                       | Anzahl |       |       |       |       |
| Bedienstete Sozialarbeit <sup>1</sup> | 20,70  | 21,84 | 19,90 | 19,73 | 17,75 |
| betreute Straffällige <sup>2</sup>    | 3.604  | 3.892 | 3.747 | 3.586 | 3.382 |

<sup>1</sup> Entspricht dem Durchschnitt der monatlichen Vollzeitäquivalente (inklusive der vom Justizministerium zur Verfügung gestellten Bundesbediensteten) in Verbindung mit der Aufteilung gemäß den im Auslastungstool von Neustart erfassten Leistungen; etwaige direkt oder durch Umlage zurechenbare Leistungen der Bediensteten in Management, Verwaltung und Reinigung wurden nicht berücksichtigt.

<sup>2</sup> Anzahl aller unterschiedlichen betreuten Straffälligen

Quelle: Neustart; Auswertung: RH

Im überprüften Zeitraum lag die vom Justizministerium an Neustart ausbezahlte Fördersumme regelmäßig unter den tatsächlich entstandenen Aufwendungen für Leistungen der Haftentlassenenhilfe – unter Berücksichtigung der Overheadkosten, die dem Leistungsbereich mit Umlage zugerechnet wurden, und unter Anrechnung der Förderungen anderer Fördergeber (insbesondere der Länder). Für 2022 gewährte das Justizministerium Neustart z.B. eine Förderung von 1,88 Mio. EUR,

wobei Neustart den nicht durch andere Erlöse gedeckten Förderbedarf gegenüber dem Justizministerium mit 2,03 Mio. EUR bezifferte. Durch die Förderung nicht gedeckte Aufwendungen der Haftentlassenenhilfe bekam Neustart jedoch gemäß Generalvertrag im Rahmen des abgerechneten Aufwandskostenzuschusses ersetzt. Im Jahr 2022 erhielt Neustart für die Haftentlassenenhilfe (inklusive der Tagesaufenthaltseinrichtung „Saftladen“) außerdem direkte Förderungen durch die Länder von rd. 987.000 EUR.

27.2 (1) Der RH erachtete die Bewährungshilfe – insbesondere im Zusammenhang mit bedingten Entlassungen – als wichtiges Instrument, um die Resozialisierung Straffälliger und deren Bemühungen, keine strafbaren Handlungen zu begehen, auch nach Haftentlassung (und auch über das ursprüngliche Strafende hinaus) zu unterstützen. Er hielt fest, dass Neustart mit fast 11.000 eine hohe und im Betrachtungszeitraum steigende Anzahl an Straffälligen betreute und dafür einen Aufwandskostenzuschuss von zuletzt knapp 33 Mio. EUR erhielt. Angesichts dieser Beträge hielt der RH positiv fest, dass sich Neustart im Generalvertrag u.a. zum sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Umgang mit den erhaltenen Mitteln verpflichtete und dem Justizministerium im Jahresverlauf zahlreiche Berichte zur Arbeit und zu wirtschaftlichen Belangen vorlegte. Er erachtete die im Generalvertrag getroffenen Regelungen bzw. deren vertragskonforme Umsetzung als zweckmäßig, um Steuerungsmöglichkeiten für das Justizministerium sowie Transparenz in der Leistungserbringung und –abrechnung sicherzustellen.

(2) Der RH stellte fest, dass das Justizministerium Neustart einerseits im Rahmen des Generalvertrags mit Leistungen der Haftentlassenenhilfe beauftragte, andererseits die Haftentlassenenhilfe – wie gesetzlich vorgesehen – auch auf Basis jährlicher Förderverträge förderte. Er hielt auch fest, dass das Justizministerium Neustart die durch Fördermittel und andere Erlöse nicht gedeckten Aufwendungen für die Leistungen der Haftentlassenenhilfe im Rahmen des aufgrund des Generalvertrags abgerechneten Aufwandskostenzuschusses ersetzte und dass Neustart daher unabhängig von der Höhe der Förderung sämtliche Aufwendungen abgegolten wurden.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Dem Bund standen in Bezug auf die Organisation von Unterstützungsleistungen sowohl das Rechtsinstrument der Förderung als auch die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Zielerreichung zur Verfügung. Wenn ein konkreter Bedarf an einer klar definierten Leistung vorlag, war aus Sicht des RH grundsätzlich einer Auftragsvergabe der Vorzug zu geben. Er verwies dazu auf seine Berichte „Beauftragungen von Beratungsleistungen und Studien in ausgewählten Ressorts“ (Reihe Bund 2020/30, TZ 16) und „Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich“ (Reihe Bund 2022/23, TZ 8).

## Qualitätsmanagement und Abstimmung mit dem Justizministerium

28.1 (1) Sowohl für die Bewährungshilfe als auch für die Haftentlassenenhilfe definierte Neustart Prozesse, fachliche Standards und Ziele der Leistung, stellte Arbeitsbehelfe zur Verfügung und traf Regelungen zur Durchführung und Dokumentation relevanter Tätigkeiten. Diese standen allen Bediensteten im Intranet zur Verfügung. Neue Bedienstete durchliefen bei Neustart einen standardisierten internen Lehrgang. Für die interne Abstimmung, den fachlichen Austausch und Fallbesprechungen gab es regelmäßige Besprechungsformate. Neustart setzte ein eigenes elektronisches Dokumentationsprogramm ein, in dem Daten der Klientin bzw. des Klienten und alle Interventionen im Rahmen der sozialarbeiterischen Betreuung (Betreuungsverlauf) zu erfassen waren. Die Einhaltung der Vorgaben und die Dokumentation kontrollierte Neustart beispielsweise im Rahmen der Fachaufsicht durch Vorgesetzte unterschiedlicher Ebenen und in Prüfungen der Internen Revision.

(2) Die Generaldirektion und Neustart stimmten sich in regelmäßigen, standardisierten Gesprächsformaten z.B. über Themen des Schnittstellen-, Übergangs- und Entlassungsmanagements ab.

Daneben tauschten sie sich im Einzelfall und themenbezogen fachlich aus bzw. stimmten sich ab, z.B. bei der Erarbeitung von Mindeststandards, rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Leistungserbringung oder bei (gemeinsamen) Projekten.

Zur Abstimmung mit den Justizanstalten waren an den Standorten von Neustart Verbindungsdienste etabliert und es fanden Vernetzungstreffen statt. Fast alle Justizanstalten beurteilten die Zusammenarbeit mit Neustart ausschließlich positiv; für den RH waren diesbezüglich keine systematischen Mängel erkennbar.

Die Zufriedenheit der zuweisenden Gerichte mit den Leistungen und etwaigen Verbesserungsbedarf in der Zusammenarbeit fragte Neustart systematisch und regelmäßig ab.

28.2 Der RH hielt fest, dass Neustart ein zweckmäßiges Qualitätsmanagementsystem eingerichtet hatte, um die Bediensteten bei der Erbringung einheitlicher und qualitativ hochwertiger Leistungen zu unterstützen und eine nachgeordnete und laufende Kontrolle zu ermöglichen.

Nach Ansicht des RH kam insbesondere dem regelmäßigen Austausch und der Abstimmung zwischen dem Justizministerium, den Justizanstalten und externen Stellen eine wesentliche Bedeutung zu, um die Wahrscheinlichkeit von Informationsverlusten an den Schnittstellen (z.B. beim Übergang von der Betreuung in den Justizanstalten zur Betreuung außerhalb) zu reduzieren. In diesem Sinne erachtete

der RH die auf unterschiedlichen Hierarchieebenen und in unterschiedlicher Zusammensetzung zwischen Justiz und Neustart stattfindenden Gespräche als positiv.

## Wirkungsmessung

- 29.1 Neustart definierte in seinem Geschäftsführungskonzept als strategischen Leitsatz u.a., Qualitätsanbieter zu sein und seine Dienstleistungen auf Wirkungen auszurichten; die Wirkungsorientierung war als strategisches Steuerungselement verankert. Laut Neustart sei die Wirkung von Resozialisierungsmaßnahmen bzw. sozialer Arbeit generell schwierig zu messen. Dies u.a. deshalb, weil die Zielerreichung von mehreren (externen) Faktoren abhängig war, vor allem aber, weil der Einsatz von Vergleichs- oder Kontrollgruppen in der Bewährungs- oder Haftentlassenenhilfe als wissenschaftliche Methode zum Beweis der Wirkung rechtlich und ethisch nicht vertretbar war.

Neustart setzte sich mit wissenschaftlichen Erkenntnissen und Abhandlungen in der Fachliteratur zur Definition von Resozialisierung von Straffälligen auseinander, genauso wie zur Wirksamkeit der diesbezüglichen sozialarbeiterischen Maßnahmen.<sup>66</sup> Zudem befragte Neustart jährlich die betreuten Personen und wertete Daten des elektronischen Dokumentationsprogramms aus, um die Widerrufsquote im Bereich der Bewährungshilfe (Probezeit) regelmäßig zu eruieren. Die Ergebnisse der eigenen Wirkungserhebungen stellte es in zusammenfassenden Dokumenten internen und externen Interessierten (z.B. über die Website) zur Verfügung und tauschte sich dazu mit dem Justizministerium aus.

In den Jahren 2008 und 2018<sup>67</sup> erhob das Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie an der Universität Wien im Rahmen von Studien, die Neustart beauftragt hatte (und die mit dem Justizministerium abgestimmt waren), ob und in welcher Weise die von Neustart in der Bewährungshilfe und Haftentlassenenhilfe (und anderen Leistungsbereichen) betreuten Personen nach ihrer Betreuung neuerlich straffällig und gerichtlich verurteilt wurden.<sup>68</sup> Der Beobachtungszeitraum umfasste zwecks Vergleichbarkeit jeweils 2,5 bis 3,5 Jahre.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung plante Neustart im Rahmen von KIRAS, des Österreichischen Förderprogramms für Sicherheitsforschung, ein Forschungsprojekt zur umfassenden Wirkungsevaluierung der Bewährungshilfe. In der geplanten Studie zweier Forschungsinstitute sollte nicht nur die Wirkung hinsichtlich der Rückfallraten, sondern auch der Einfluss auf andere zentrale Kriterien für eine erfolgrei-

---

<sup>66</sup> Die Sozialarbeit von Neustart basierte methodisch auf dem „Risk–Need–Responsivity–Modell“ nach Andrews und Bonta, das laut Neustart – hinsichtlich Wirksamkeit – den aktuellen fachlichen Standard darstellte.

<sup>67</sup> Haftentlassenenhilfe erstmalig einbezogen

<sup>68</sup> *Hofinger/Neumann*, Legalbiografien von NEUSTART Klienten (2008); *Hofinger/Peschak*, Legalbiografien von NEUSTART KlientInnen II (2018)



che Resozialisierung bzw. „soziale Bewährung“ erhoben werden, wie gesundheitliche Situation, Suchtverhalten, finanzielle Situation, Wohnsituation, Bildungs- und Arbeitssituation, Haltungen oder Kompetenzen (und deren Zusammenhang mit der Vermeidung erneuter Straffälligkeit).

- 29.2 Der RH anerkannte, dass Neustart für die eigenen Leistungen – darunter insbesondere Bewährungshilfe und Haftentlassenenhilfe – die Wirkungsorientierung als strategisches Steuerungselement verankerte. Er räumte auch ein, dass die Wirksamkeit sozialarbeiterischer Maßnahmen aufgrund zahlreicher externer Einflussfaktoren schwierig zu messen war. Er hielt daher positiv fest, dass Neustart seine Betreuungstätigkeit an wissenschaftlichen Erkenntnissen über ihre Wirksamkeit ausrichtete und auch eigene Erhebungen – z.B. durch Befragung der Straffälligen – durchführte oder beauftragte. Insbesondere die geplante Studie zur „sozialen Bewährung“ der Straffälligen könnte nach Ansicht des RH neue Erkenntnisse zu den Einflussfaktoren auf Erfolg oder Misserfolg der bzw. Stellschrauben für Resozialisierungsmaßnahmen liefern.

Der RH wies darauf hin, dass die Bewährungshilfe und Haftentlassenenhilfe – wie auch die Betreuungsarbeit durch die Bediensteten der Justizanstalten – darauf abzielten, Straffällige bei den Bemühungen um ein deliktfreies Leben und soziale Wiedereingliederung nach der Haft zu unterstützen. Die erzielte Wirkung bzw. eine erfolgreiche Resozialisierung war daher nach Ansicht des RH das Ergebnis der Summe an Maßnahmen der Justizanstalten und von Neustart (sowie etwaiger anderer Beteiligter). Er erachtete daher bei der Wirkungsmessung eine ganzheitliche Betrachtung über den gesamten Betreuungsprozess, die Abstimmung zwischen dem Justizministerium und Neustart (z.B. bei der Beauftragung von Studien) und die Nutzung von Synergien – über die reine wechselseitige Information zu Plänen und Ergebnissen hinaus – für zweckmäßig.

Er empfahl dem Justizministerium und Neustart, sich bei vertieften Untersuchungen zur Wirksamkeit des Strafvollzugs bzw. spezifischer Reintegrations- und Resozialisierungsmaßnahmen sowie zur Lebenssituation ehemaliger Häftlinge eng abzustimmen und dabei Synergien im Hinblick auf gemeinsame Zielsetzungen verstärkt zu nutzen.

- 29.3 (1) Das Justizministerium verwies auf seine Stellungnahme zu [TZ 19](#). Ergänzend führte es an, dass die Generaldirektion einer Zusammenarbeit mit Neustart bei der gemeinsamen Entwicklung von Maßnahmen zur Wirkungsmessung im Rahmen des Qualitätsmanagements positiv gegenüberstehe. Durch die Nutzung des Cockpits hätten bereits Kennzahlen identifiziert werden können. Im Rahmen von Forschungsaufträgen versuche auch Neustart, Indikatoren und Kennzahlen festzulegen.

Im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung der Wirkung von Reintegrations- und Resozialisierungsmaßnahmen sowie einer durchgehenden Betreuungsstrategie erscheine es zweckmäßig, die gesetzten Maßnahmen gemeinsam zu betrachten, Wirkungsziele und Wirkungsmessungen festzulegen sowie daraus resultierend weitere Maßnahmen abzuleiten oder bestehende weiterzuentwickeln.

(2) Neustart teilte in seiner Stellungnahme mit, Maßnahmen zur Wirkungsmessung im Rahmen des Qualitätsmanagements für die Hauptdienstleistungen als notwendig zu erachten. Deshalb bemühe sich Neustart, Wirkungen sowie Indikatoren und Kennzahlen innerorganisatorisch zu identifizieren und eigenständig Forschung zu beauftragen.

Im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung der Wirkung von Reintegrations- und Resozialisierungsmaßnahmen, die Maßnahmen im Strafvollzug einbinden (z.B. Schnittstelle zwischen Vollzug und Bewährungshilfe im Rahmen der bedingten Entlassung), erachte Neustart es als zweckmäßig, die Abstimmung mit dem Justizministerium – insbesondere mit der Generaldirektion – zur Neu- und Weiterentwicklung von Maßnahmen zum Wirkungsziel 4 zu suchen. Neustart stehe einer engeren inhaltlichen Zusammenarbeit mit dem Justizministerium auch bei der (Forschung zur) Wirkungsmessung positiv gegenüber.



## Schlussempfehlungen

30 Zusammenfassend empfahl der RH:

### Bundesministerium für Justiz

- (1) Die im Vollzugshandbuch noch nicht geregelten, für den Strafvollzug in den Justizanstalten relevanten Themen, z.B. zur Vollzugsorganisation und zu den Formen des Strafvollzugs, sollten zügig ausgearbeitet und in dieses integriert werden. (TZ 2)
- (2) Der Ausbau der Koordinationsstelle Extremismusprävention und Deradikalisierung im Straf- und Maßnahmenvollzug wäre voranzutreiben und wesentliche Maßnahmen wären zeitnah umzusetzen, etwa Leitlinien zum Umgang mit terroristischen Straftätern und Straftäterinnen, eine kontinuierliche Aus- und Fortbildung der Strafvollzugsbediensteten sowie Deradikalisierungs- und allgemeine Bildungsprogramme für gefährdete Häftlinge. (TZ 5)
- (3) Aufbauend auf den Vorgaben des Strafvollzugsgesetzes wäre eine gesamthafte Strategie für den Straf- und Maßnahmenvollzug zu erarbeiten, der angestrebte Zielzustand zu definieren und die Strategie entsprechend den aktuellen Entwicklungen und Bedürfnissen regelmäßig anzupassen. (TZ 7)
- (4) Im Hinblick auf den im Wirkungsziel für den Strafvollzug festgelegten Schwerpunkt der Reintegration und Rückfallprävention wäre eine Kennzahl bzw. ein Indikator bezogen auf den diesbezüglichen Outcome bzw. die Wirkung des Strafvollzugs aufzunehmen. (TZ 8)
- (5) Die geplanten Mindeststandards für die Ausgestaltung bzw. Befüllung des Vollzugsplans wären zeitnah umzusetzen. (TZ 9)
- (6) Der Vollzugsplan und die entsprechenden Vorgaben wären zu evaluieren und an gegebenenfalls geänderte Rahmenbedingungen anzupassen. (TZ 9)
- (7) Es wäre verstärkt auf eine Steigerung der Beschäftigung von Häftlingen hinzuwirken. (TZ 10)
- (8) In Justizanstalten mit deutlich unterdurchschnittlichem Ausmaß der Beschäftigung (in Form von Arbeit) sollten organisatorische und strukturelle Maßnahmen gesetzt werden, um dieses zu erhöhen. (TZ 10)

- (9) Analog zur Vorgehensweise im Bereich der Ausbildung wären auch für den Bereich der Beschäftigung (in Form von Arbeit) justizanstaltsinterne Ziel- und Leistungsvereinbarungen zu erarbeiten. (TZ 10)
- (10) Die bestehende Betriebsstruktur in den Justizanstalten wäre zu evaluieren und gegebenenfalls – unter einem gesamtheitlichen Ansatz – zu optimieren. (TZ 10)
- (11) In der bundesweiten Berichtsdatenbank Cockpit sollte der Qualitätsindikator zu Betriebsschließungen zeitnah fertiggestellt und der Generaldirektion für den Straf- und Maßnahmenvollzug sowie den Justizanstalten zu Steuerungszwecken zur Verfügung gestellt werden. (TZ 10)
- (12) Strategien und Konzepte für ein Bildungsprogramm, das die geänderte Häftlingspopulation (z.B. die wachsende Anzahl an Häftlingen mit fehlenden oder mangelhaften Grundqualifikationen) ausreichend berücksichtigt, wären zu entwickeln. (TZ 11)
- (13) Bei der Festlegung von Zielwerten sowie bei zeitlichen und innerbetrieblichen Vergleichen im Bereich der Bildung von Häftlingen wären verstärkt auch qualitative Aspekte sowie der unterschiedliche zeitliche Umfang von Einzelmaßnahmen zu berücksichtigen. (TZ 11)
- (14) In der Generaldirektion für den Straf- und Maßnahmenvollzug wäre ein zentrales Controlling zur Wirksamkeit und Auslastung der von den einzelnen Justizanstalten angebotenen (Aus-)Bildungsprogramme einzusetzen und gegebenenfalls steuernd einzuwirken. (TZ 11)
- (15) Die Zusammenarbeit und Abrechnung mit dem zur Unterstützung der Deradikalisierungsarbeit in den Justizanstalten vorrangig beauftragten Verein wären – unter Beachtung vergaberechtlicher Vorgaben – zeitnah zu professionalisieren, Arbeitsergebnisse regelmäßig hinsichtlich etwaiger Verbesserungspotenziale zu evaluieren und Möglichkeiten für zentrale (Qualitäts-)Kontrollen durch das Justizministerium zu berücksichtigen. (TZ 13)
- (16) Die Gründe für die unterschiedliche Entwicklung von Vollzugslockerungen in den Justizanstalten wären zu analysieren und gegebenenfalls entsprechende Maßnahmen zu setzen. (TZ 14)
- (17) Die Überarbeitung des Entlassungsmanagements für die Zielgruppe der wegen Straftaten mit terroristischem Hintergrund (§§ 278b ff. Strafgesetzbuch) verurteilten Personen wäre zeitnah umzusetzen. (TZ 15)

- (18) Es wären Maßnahmen zu setzen, die ein der Zielsetzung der Entlassungsgruppen entsprechendes Übergangsmanagement gewährleisten können. (TZ 15)
- (19) Das Konzept der Entlassungsgruppen wäre zu evaluieren. Bei Bedarf sollte die Generaldirektion für den Straf- und Maßnahmenvollzug – gegebenenfalls in Kooperation mit dem Verein „NEUSTART – Bewährungshilfe, Konfliktreglung, Soziale Arbeit“ – neue Konzepte dazu entwickeln, wie eine Betreuung von Häftlingen auch nach der Entlassung möglich sein könnte. (TZ 15)
- (20) Die Gründe für die österreichweiten Unterschiede bei der Gewährung von bedingten Entlassungen wären zu erheben und zu analysieren. (TZ 16)
- (21) Die Zusammenarbeit zwischen den Justizanstalten und den Vollzugsgerichten zu den jeweiligen Voraussetzungen einer bedingten Entlassung wäre zu intensivieren, um Entlassungsvorbereitungen besser strukturieren zu können. (TZ 16)
- (22) Im Zuge der künftigen Ausgestaltung des Jugendvollzugs wären die wesentlichen Faktoren – wie insbesondere Standortentscheidungen und organisatorische Maßnahmen – ausreichend zu berücksichtigen und eine Kosten–Nutzen–Analyse wäre vorzunehmen. (TZ 17)
- (23) Es wären – auch für eine qualitative Wirkungsmessung – einschlägige wissenschaftliche Einrichtungen, insbesondere auch aus dem universitären Bereich, für vertiefte Untersuchungen zur Wirksamkeit des Strafvollzugs bzw. spezifischer Reintegrations- und Resozialisierungsmaßnahmen sowie zur Lebenssituation ehemaliger Häftlinge zu gewinnen. (TZ 19)
- (24) Im Rahmen einer Evaluierung und Überarbeitung der Aufbauorganisation und der Funktionsbesetzungspläne der Justizanstalten wäre ein flexiblerer, an den jeweils aktuellen Bedürfnissen orientierter Einsatz der Justizwachebediensteten sicherzustellen. (TZ 20)
- (25) In den Justizanstalten sollten einheitliche Standards für die Gestaltung der Dienstpläne festgelegt werden, die eine den Zielen des Strafvollzugs entsprechende Tagesstruktur für die Häftlinge so weit wie möglich sicherstellen. (TZ 20)
- (26) Die Ursachen der hohen Krankenstände und die belastenden Arbeitsbedingungen bei der Justizwache wären zu analysieren. Darauf basierend wären konkrete gegensteuernde Maßnahmen zu setzen, gegebenenfalls die Arbeitsplatzgestaltung anzupassen sowie präventive und unterstützende Angebote, wie Supervision und Coaching, auszubauen. (TZ 22)

- (27) Es wären Maßnahmen in Bezug auf den Mangel an Fachkräften im Betreuungsbereich zu setzen, insbesondere im Hinblick auf eine Steigerung der Attraktivität der Tätigkeit und der Arbeitsbedingungen in den Justizanstalten. (TZ 23)
- (28) Kriterien zur Belastungsmessung der Justizwache wären zu entwickeln, etwa in Form einer Personalbedarfsrechnung, um eine verbesserte Grundlage für eine bedarfsgerechte Personalbemessung und Planstellenverteilung auf die Justizanstalten zu erhalten. (TZ 24)
- (29) Bei der Berechnung des Bedarfs an Exekutivbediensteten sollten
- die individuellen Rahmenbedingungen der Justizanstalten, z.B. Häftlingspopulation, bauliche Infrastruktur und örtliche Gegebenheiten,
  - flankierende Maßnahmen, z.B. Aufbau- und Ablauforganisation, Standards für die Dienstplangestaltung, und
  - die zu erfüllenden Aufgaben – in einem Prozess der Aufgabenevaluierung und Aufgabenkritik hinsichtlich Qualität und Quantität –
- berücksichtigt werden. (TZ 24)

## Bundesministerium für Justiz; Verein „NEUSTART – Bewährungshilfe, Konfliktregelung, Soziale Arbeit“

- (30) Bei vertieften Untersuchungen zur Wirksamkeit des Strafvollzugs bzw. spezifischer Reintegrations- und Resozialisierungsmaßnahmen sowie zur Lebenssituation ehemaliger Häftlinge sollte eine enge Abstimmung erfolgen; dabei wären Synergien im Hinblick auf gemeinsame Zielsetzungen verstärkt zu nutzen. (TZ 29)



**Rechnungshof  
Österreich**



Wien, im März 2024

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker



## Anhang

Tabelle 9: Verweise auf die Berichte zur Steuerung und Koordinierung des Straf- und Maßnahmenvollzugs

| Empfehlung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | „Steuerung und Koordinierung des Straf- und Maßnahmenvollzugs; Follow-up–Überprüfung“ (Reihe Bund 2024/9) | Bericht „Steuerung und Koordinierung des Straf- und Maßnahmenvollzugs“ (Reihe Bund 2020/10) |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Die im Vollzugshandbuch noch nicht geregelten, für den Strafvollzug in den Justizanstalten relevanten Themen sollten zügig ausgearbeitet und in das Handbuch integriert werden, z.B. zur Vollzugsorganisation und zu den Formen des Strafvollzugs. (TZ 2)                                                                                      | TZ 3                                                                                                      | –                                                                                           |
| Aufbauend auf den Vorgaben des Strafvollzugsgesetzes wäre eine gesamthafte Strategie für den Straf- und Maßnahmenvollzug zu erarbeiten, der angestrebte Zielzustand zu definieren und die Strategie entsprechend den aktuellen Entwicklungen und Bedürfnissen regelmäßig anzupassen. (TZ 7)                                                    | TZ 8                                                                                                      | TZ 9                                                                                        |
| Es wäre verstärkt auf eine Steigerung der Beschäftigung von Häftlingen hinzuarbeiten. (TZ 10)                                                                                                                                                                                                                                                  | TZ 16                                                                                                     | TZ 29                                                                                       |
| Im Rahmen einer Evaluierung und Überarbeitung der Aufbauorganisation und der Funktionsbesetzungspläne der Justizanstalten wäre ein flexiblerer, an den jeweils aktuellen Bedürfnissen orientierter Einsatz der Justizwachebediensteten sicherzustellen. (TZ 20)                                                                                | TZ 13                                                                                                     | TZ 19                                                                                       |
| In den Justizanstalten sollten einheitliche Standards für die Gestaltung der Dienstpläne festgelegt werden, die eine den Zielen des Strafvollzugs entsprechende Tagesstruktur für die Häftlinge so weit wie möglich sicherstellen. (TZ 20)                                                                                                     | –                                                                                                         | TZ 18                                                                                       |
| Die Ursachen der hohen Krankenstände und die belastenden Arbeitsbedingungen bei der Justizwache wären zu analysieren. Darauf basierend wären konkrete gegensteuernde Maßnahmen zu setzen, gegebenenfalls die Arbeitsplatzgestaltung anzupassen sowie präventive und unterstützende Angebote, wie Supervision und Coaching, auszubauen. (TZ 22) | –                                                                                                         | TZ 23                                                                                       |
| Kriterien zur Belastungsmessung der Justizwache sollten entwickelt werden, etwa in Form einer Personalbedarfsrechnung, um eine verbesserte Grundlage für eine bedarfsgerechte Personalbemessung und Planstellenverteilung auf die Justizanstalten zu erhalten. (TZ 24)                                                                         | TZ 13                                                                                                     | –                                                                                           |

Quelle: RH



R  
—  
H

