



Bericht des Rechnungshofes

Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	98
-----------------------	----

BMI

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Informationstechnologie im BMI - IT-Projekt PAD

KURZFASSUNG	99
Prüfungsablauf und -gegenstand	106
Projektablauf	106
Kosten des IT-Projekts PAD	113
PAD-Funktionen	115
Infrastruktur	118
Datenschutz	120
PAD-Anwendung	125
Resümee	129
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	131



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMI	Bundesministerium für Inneres
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
DVR-Nummer	Datenverarbeitungsregisternummer
ELAK	Elektronischer Akt des Bundes
etc.	et cetera
EUR	Euro
ff.	folgende (Seiten)
gem.	gemäß
IKDA	Integrierte Kriminalpolizeiliche Datenanwendung
IPOS	Integriertes Polizeiliches Sicherheitssystem
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
Kfz	Kraftfahrzeug
krimpol.	kriminalpolizeilich(-e, -en, -er, -es)
Mill.	Million(en)
PAD	IT-Applikation Protokollier-, Anzeigen- und Datenmodul
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VStV	Verwaltungsstrafverfahren
VStV-Gendis	Verwaltungsstrafverfahren-Gendarmerie
z.B.	zum Beispiel
ZDS	Zentrale Datensammlung



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

Für das in dem gesamten Bereich der Exekutive eingesetzte elektronische Protokollierungs- und Aktenverwaltungssystem PAD vergab das BMI zwischen 2002 und 2010 insgesamt 38 Einzelaufträge zur Programmierung im Gesamtumfang von 3,8 Mill. EUR an ein und dasselbe Unternehmen. Die Vergaben erfolgten ohne Ausschreibung und Wettbewerb. Prüfungen der finanziellen Angemessenheit der Angebote dieses alleinigen Bieters unterblieben.

Die gesamten Ausgaben für die Programmierung und Wartung der PAD-Software sowie die Beschaffung der PAD-Server beliefen sich von Projektbeginn 2001 bis Oktober 2010 – ohne die vom BMI nicht erfassten internen Personalkosten – auf rd. 7,21 Mill. EUR. Eine mehrjährige Budgetplanung sowie ein Kostencontrolling fehlten.

Die operativen Ziele des IT-Projekts wurden im Wesentlichen erreicht; die IT-Applikation PAD unterstützte den Ablauf der polizeilichen Erhebungen und dessen Protokollierungen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Geburungsüberprüfung war die Beurteilung der Entwicklung der IT-Applikation PAD (Protokollier-, Anzeigen- und Datenmodul) hinsichtlich des Projektablaufs, der technischen Realisierung, der Zielerreichung und der Kosten. (TZ 1)

Zielsetzung und Zielerreichung

Das BMI beauftragte 2001 ein „Integriertes Polizeiliches Sicherheitssystem“, im Rahmen dessen drei unabhängige, durch Schnittstellen jedoch verbundene Teilprojekte (PAD, IKDA, ZDS) entwickelt werden sollten. Bis Ende 2010 setzte das BMI allerdings nur das IT-Projekt PAD vollständig um. (TZ 4)



Kurzfassung

Die mit dem Projekt PAD verfolgte Zielsetzung der Einmalerfassung der Daten in der Applikation PAD wurde teilweise erreicht; die Ziele des workflowgestützten Bearbeitungsvorgangs, der Unterstützung von administrativen Standardabläufen, der Schaffung einer zentralen Formularsammlung, der Vernetzung mit anderen damit verbundenen IT-Anwendungen und der Dokumentation konnten erreicht werden. (TZ 5, 28)

Durchführung des IT-Projekts

Zunächst programmierte ein beauftragtes Unternehmen ein Grundmodul mit einem Auftragswert von rd. 108.000 EUR, das in der Folge durch mehrere Ausbaustufen erweitert wurde. Ein Gesamtkonzept sowie Kostenabschätzungen, Kosten-Nutzen-Betrachtungen und Abschätzungen der aufzuwendenden internen Personalkosten fehlten. (TZ 6, 7, 8, 9)

Das BMI holte sowohl für diese Entwicklung (Programmierung) des Grundmoduls als auch für dessen Upgrade nur jeweils ein Angebot einer einzigen Unternehmung ein und prüfte zudem nicht dessen Preisangemessenheit. Eine Marktanalyse betreffend andere Softwareentwicklungsunternehmen als alternative Anbieter wurde nicht vorgenommen. (TZ 6, 7)

Nach Abschluss des Grundauftrags und dessen Upgrade (in Summe vier Einzelaufträge im Gesamtwert von rd. 0,8 Mill. EUR) erfolgte die Weiterentwicklung zwischen 2005 und 2010 im Wege von 34 Aufträgen (im Gesamtwert von rd. 3 Mill. EUR) an immer dasselbe Unternehmen. Eine Übersicht über jährlich inhaltlich und kostenmäßig bewertete Anforderungen lag nicht vor; Planungen über den jeweiligen Einzelauftrag hinaus wurden nicht erstellt. (TZ 8)

Die Definition der Anforderungen zu den genannten Aufträgen erfolgte weitgehend mündlich (durch den Projektleiter bzw. das Projektteam) im Rahmen von Workshops mit dem Unternehmen. Dieses arbeitete nachfolgend entweder das Pflichtenheft aus und legte hiezu ein Angebot oder definierte die Leistungserbringung im Angebot selbst. Das Vergaberecht sieht hingegen vor, dass Unternehmer, die an der Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen beteiligt waren, von der Vergabe auszuschließen sind, sofern auf deren Beteiligung in begründeten Ausnahmefällen nicht verzichtet werden kann. Die Angebote waren überwiegend Pauschalangebote ohne weitere Aufschlüsselung des Preises. (TZ 8)



Kurzfassung



Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

Ein Gesamtkonzept einschließlich Kostenabschätzungen bzw. Kosten-Nutzen-Betrachtungen fehlte und weder eine über die Einzelaufträge hinausgehende Planung noch eine Übersicht über jährlich inhaltlich und kostenmäßig bewertete Anforderungen lagen vor. (TZ 8)

Eine Überprüfung der finanziellen Angemessenheit der Angebote des einzigen Bieters – bspw. mittels funktionaler Verfahren – erfolgte nicht. (TZ 8)

Die Aufträge zur Weiterentwicklung wurden jeweils einzeln im Verhandlungsverfahren mit diesem Bieter vergeben. Diese Vorgangsweise, ein Verhandlungsverfahren mit nur einem Unternehmen, war nur dann zulässig, wenn nur dieses Unternehmen die Voraussetzungen für die Leistungserbringung, z.B. besondere technische Fähigkeiten und Erfahrungen, erfüllte. Da die im BMI eingesetzten Softwareplattformen aber marktgängige Produkte beinhalteten, wären nach Ansicht des RH auch andere Softwareentwicklungsunternehmen geeignet gewesen, die Leistungen zu erbringen. Dadurch fehlte sowohl der preisreduzierende Mechanismus eines zweistufigen Verhandlungsverfahrens mit mehreren Bietern als auch ein Vergleich unterschiedlicher technischer Lösungsansätze. Damit verzichtete das BMI darauf, das einer Ausschreibung innewohnende Potenzial – nämlich die (möglicherweise noch nicht bekannte) wirtschaftlichste Lösung zu finden – auszuschöpfen. Die ab 2006 vergaberechtlich zulässige Möglichkeit des Abschlusses eines Rahmenvertrags, um die Kontinuität der Entwicklung sicherzustellen, wurde nicht genutzt. (TZ 7, 8)

Kosten

Für die Entwicklung und Wartung der PAD-Software sowie für die Beschaffung der PAD-Server fielen zwischen 2002 und 2010 Ausgaben von insgesamt rd. 7,21 Mill. EUR (ohne die nicht erfassten internen Personalkosten) an. Die Wartungskosten für die Server fielen jährlich an; sie betrugen 2010 rd. 311.000 EUR. (TZ 9)

Ein Kostencontrolling mit systematischer Aufstellung der für das Projekt PAD angefallenen Kosten bzw. eine Gegenüberstellung mit einem Projektbudget fehlte. (TZ 9)

Für das IT-Projekt PAD wurde keine mehrjährige Budgetplanung vorgenommen. Es fehlte auch eine laufende systematische Erfassung der bisher getätigten Ausgaben. Die internen Personalressourcen wurden weder erfasst noch bewertet, noch dem Vorhaben zugerechnet. (TZ 9)



Kurzfassung

PAD-Funktionen

Für den Benutzer stellte die Applikation PAD eine Unterstützung des Ablaufs der polizeilichen Erhebungen und der Protokollierung dar. (TZ 10)

Die in der Applikation PAD integrierte österreichweit einheitliche Formularsammlung und –anwendung war Grundlage für einen effizienten Arbeitsablauf. (TZ 11)

Das Prinzip der Einmalerfassung von Daten in der Applikation PAD als Datengrundlage für die mit PAD verbundenen IT-Anwendungen (bspw. dem Sicherheitsmonitor, dem elektronischen Rechtsverkehr, der Kriminalstatistik) wurde erfolgreich umgesetzt. (TZ 12)

Infrastruktur

Obwohl in Wien Probleme bezüglich langer Antwortzeiten und Ausfälle in der Applikation PAD bestanden, fehlten für die zentralen IT-Komponenten Messungen bezüglich der Systemverfügbarkeit; eine Dokumentation der technischen Störfälle bzw. von Verfügbarkeitsindikatoren lag nicht vor. (TZ 13)

In der PAD-Datenbank Wien erfolgte der Suchlauf im Falle einer nicht entsprechenden Eingrenzung des Suchbegriffs über den gesamten Datenbestand und beeinträchtigte damit das Antwortzeitverhalten. Eine Überprüfung, ob eine logische Eingrenzung von Suchanfragen das Antwortzeitverhalten verbessern könnte, erfolgte nicht. (TZ 14)

Ersatzrechner, die bei Ausfall eines PAD-Servers den Betrieb übernehmen können, fehlten (außer in Wien). Technisches Personal zur Vorrort-Betreuung der 110 Standorte stand nicht zur Verfügung. (TZ 15)

Durch die zwischen 2002 und 2010 stetige nicht modular durchgeführte Erweiterung der Applikation PAD ergab sich eine zunehmend unübersichtliche Datenbankstruktur. Das BMI plante daher, 2011 ein Projekt zur Neukonzeption der Applikation PAD einzuleiten. (TZ 16)

Datenschutz

Die Datenanwendung PAD als internes Protokollierungs- und Aktenverwaltungssystem war gemäß dem Sicherheitspolizeigesetz zulässig. Die erfassten Daten waren jedoch aufgrund des unterschiedlichen



Kurzfassung



Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

örtlichen Wirkungsbereichs der (Sicherheits-)Behörden zwingend elektronisch zu trennen; die Datenhaltung erfolgte daher getrennt auf 110 Datenbanken an 110 Standorten. (TZ 17, 18)

Bis Ende 2010 war (mit Ausnahme von Wien) technisch nicht sicher gestellt, dass in allen Fällen auf Ausdrucken aus der Applikation PAD bzw. bei Datenübermittlungen aus dieser der jeweils richtige datenschutzrechtliche Auftraggeber und dessen Datenverarbeitungs registernummer hervorging. (TZ 19)

Inwieweit bestimmte Funktionalitäten der Applikation PAD im Sicherheitspolizeigesetz bzw. anderen gesetzlichen Vorschriften Deckung finden, war Gegenstand eines noch offenen Kontrollverfahrens vor der Datenschutzkommision. (TZ 20)

Für die Applikation PAD waren keine zufallsgesteuerten Kontroll routinen hinsichtlich der Zulässigkeit von Datenzugriffen vorgesehen; derartige Überprüfungen erfolgten nur anlassbezogen im Einzelfall. (TZ 21)

Die Zulässigkeit einer in der Applikation PAD dem Benutzer bei Eingabe bestimmter Daten zur Verfügung gestellten Vorschlagsliste war Gegenstand eines Verfahrens vor der Datenschutzkommision. (TZ 22)

Die Auffindung von Daten aus der IT-Applikation VStV-Gendis in der Applikation PAD könnte datenschutzrechtlich bedenklich sein. (TZ 24)

PAD-Anwendung

Die Ziele der Entwicklung der Applikation PAD wurden im Wesentlichen erreicht; eine Schnittstelle zwischen dem elektronischen Akt (ELAK) der Zentralstelle des BMI und der IT-Applikation PAD der Sicherheitsbehörden und des Wachkörpers bestand jedoch nicht. (TZ 25, 28)

Gemäß Kanzleiordnung für die dem BMI nachgeordneten Organisationseinheiten stellte der Papierakt das Original dar, die in der Applikation PAD geführten elektronischen Akten dienten lediglich der Effizienz der Sachbearbeitung. Dies führte zu einer aufwendigen Parallelführung von Papier- und elektronischen Akten. (TZ 26)



Kurzfassung

Das Ziel, ein und dieselbe Person im PAD nur einmal zu speichern, wurde im Bereich Wien nicht vollständig erreicht. Mehrfacherfassungen, aber auch Aktenübernahmen verursachten mehrfach protokollierte Personenstammdatensätze; ihre Anzahl betrug im Dezember 2010 rd. 105.000. (TZ 27)

Da vor der Neueintragung eines Personenstammdatensatzes ein Suchlauf bzw. eine automatisierte Abfrage im Zentralen Melderegister nicht vorgesehen waren, kam es zu Fehleintragungen durch unterschiedlich geschriebene Namen ein- und derselben Person. (TZ 27)

Bei der Eingabe von Kraftfahrzeugkennzeichen fehlte ein Abgleich auf Richtigkeit mit der Kennzeichendatenbank. (TZ 27)

Resümee

Die operativen Ziele des IT-Projekts PAD wurden im Wesentlichen erreicht, allerdings lagen Mängel bei der Projektdurchführung vor. Das BMI vergab insgesamt 38 Einzelaufträge zur Programmierung im Gesamtumfang von rd. 3,8 Mill. EUR an ein und dasselbe Unternehmen. Das BMI prüfte jedoch nicht die finanzielle Angemessenheit der zu den Aufträgen jeweils einzige vorliegenden Angebote des Unternehmens und unterließ auch eine Marktanalyse betreffend alternative Anbieter. Da ein Gesamtkonzept bzw. Kostenabschätzungen vor Projektbeginn fehlten, konnte die Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojekts nicht beurteilt werden. (TZ 29)



Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

Kenndaten zum IT-Projekt PAD (Protokollier-, Anzeigen- und Datenmodul)	
Zeitrahmen	
Start des IT-Projekts	April 2001
Ende des RH-Prüfzeitraums	Oktober 2010
Ausgaben	
PAD-Auftragsvolumen Softwareentwicklung (38 Einzelaufträge von 2002 bis 2010)	3.801.000
PAD-Software Wartung (2004 bis 2010)	715.000
Beschaffung PAD-Server ²	1.734.000 ³
Beschaffung PAD-Server Softwarelizenzen ²	955.000 ³
Summe PAD-Beschaffung und Softwarewartung	7.205.000
Wartung Server (jährlich; hier Stand 2010)	95.000
Wartung Serversoftware (jährlich; hier Stand 2010)	216.000
weitere Kenndaten	
	Anzahl
Server betreffend PAD (Stand Oktober 2010)	170
Serverstandorte betreffend PAD (Stand Oktober 2010)	rd. 110
geplante Serverstandorte nach der Konsolidierung	10
PAD-Clients	rd. 17.500
	in Terabyte ⁴
gespeicherte Datenmenge im PAD	2,1
<i>davon am Standort Wien</i>	1,1

¹ Rundungsdifferenzen

² laut Stellungnahme des BMI werden auf diesen Servern weitere Applikationen betrieben

³ über die Dauer der Ankaufsjahre gemittelter Mischpreis

⁴ 1 Terabyte = 10¹² Byte

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 2010 die Gebarung des BMI in Bezug auf das IT-Projekt PAD (Protokollier-, Anzeigen- und Datenmodul). Der Prüfungszeitraum erstreckte sich von Beginn des IT-Projekts im April 2001 bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH an Ort und Stelle.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Entwicklung der IT-Applikation PAD hinsichtlich des Projektablaufs, der technischen Realisierung, der Zielerreichung und der Kosten. Die parallel zum Projekt PAD eingeleiteten Projekte IKDA und ZDS waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

Zu dem im März 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMI im Juni 2011 Stellung. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

Projektablauf

Grundsätzliches zur Auftragsabwicklung

- 2 Die Sektion IV des BMI war u.a. für IT-Angelegenheiten, insbesondere für die IT-Infrastruktur und IT-Applikationsentwicklung zuständig.

Die inhaltliche Zuständigkeit für IT-Projekte der Exekutive (Sektion II) oblag laut Geschäftsverteilung hingegen der Organisationsabteilung der Sektion II des BMI, im Weiteren als BMI/II/OrgAbt bezeichnet. Diese Abteilung war für die inhaltliche Definition des IT-Projekts, die Einholung und Prüfung von Angeboten, die Zuschlagsentscheidung sowie für die fachliche Abnahme zuständig und verantwortlich.

Die formale Beauftragung von externen Unternehmen erfolgte durch die dafür zuständige Fachabteilung der Sektion IV. Dies galt auch bei IT-Projekten der Sektion II. Hierbei wirkte die BMI/II/OrgAbt der Sektion II als Auftraggeber; die Fachabteilung der Sektion IV war in diesem Fall lediglich für die formale Durchführung der externen Beauftragung verantwortlich.

Ausgangssituation

- 3 Bis 1997 erfassten Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes die Bezugszahlen der Geschäftsstücke und der damit verbundenen Daten manuell in Protokollbüchern und Indexkarteien (Steckzettelkartei). Dies diente der Auffindbarkeit der zu den Bezugszahlen bestehenden Akten.

Im Jahr 1997 wurde als Ersatz des manuellen Protokoll- und Karteikartensystems für den Bereich der Gendarmerie erstmals eine elektronische Erfassung der Daten mittels des IT-Systems AVNT verwirklicht. Wenngleich mit einem Rechte/Rollenkonzept und einer Workflow-



Projektablauf

**Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD**

Funktionalität ausgestattet, fehlten dieser Anwendung noch entscheidende Elemente späterer Applikationen, wie z.B. die Einmalerfassung der Daten oder der Datentransfer zu anderen Informationssammlungen.

Integriertes Polizeiliches Sicherheitssystem

4.1 (1) Im März 2001 beauftragte das BMI den Projektleiter zur Einrichtung eines integrativen und umfassenden IT-Systems IPOS (Integriertes Polizeiliches Sicherheitssystem) für die kriminal- und sicherheitspolizeiliche Datenverarbeitung unter gleichzeitiger Weiter- bzw. Neuentwicklung bestehender Protokollier-, Anzeigen- und Datensysteme.

(2) In der Folge konstituierten sich ein IPOS-Lenkungsausschuss sowie drei Projektteams und legten die Projektstruktur, die Zielsetzungen und die geplanten Projektphasen fest. Darüber hinaus definierten die Projektteams konkrete Arbeitspakete und entsprechende Zeitvorgaben für deren Bearbeitung; die Projektorganisation und Dokumentation der Verfahrensschritte wurden zudem in – nach dem jeweiligen Entwicklungsstand aktualisierten – Projekthandbüchern festgelegt.

(3) Die Architektur des Gesamtprojekts IPOS gliederte sich strukturell in drei voneinander unabhängige Säulen, die jedoch parallel entwickelt und durch Schnittstellen verbunden werden sollten:

PAD (Protokollier-, Anzeigen- und Datenmodul)

Im Rahmen dieses Teilprojekts sollten insbesondere administrative Abläufe und Geschäftsprozesse des Exekutivdienstes unterstützt sowie die Datenübertragung an übergeordnete Dienststellen, Behörden oder zentrale Register erleichtert werden.

IKDA (Integrierte Kriminalpolizeiliche Datenanwendung)

Die Anwendung sollte für den Bereich des Bundeskriminalamtes die Funktionen des elektronischen Ermittlungsaktes, des automatisierten Datenaustausches mit nationalen und internationalen Systemen und der Erstellung von Kriminalstatistiken verfolgen.

ZDS (Zentrale Datensammlung)

Die dritte Säule sollte den Bereich der zentralen Datensammlung für PAD und IKDA abdecken und als Basis für analytische Auswertungen dienen.

Die Durchführung des Projekts IKDA scheiterte laut Auskunft des BMI zunächst an wirtschaftlichen Problemen beauftragter Unternehmen bzw. in den Folgejahren an der mangelnden finanziellen Bedeckung. Anfang 2011 soll laut Auskunft des BMI eine Neubeauftragung des Projekts erfolgen.



Projektablauf

Die Ziele des IT-Projekts ZDS wurden laut Auskunft des BMI in Teilbereichen erreicht.

4.2 Von den genannten Projekten setzte das BMI bis Ende 2010 nur PAD um.

Ziele des Projekts PAD

5 Die mit dem Projekt PAD verbundenen Zielsetzungen wurden zu Projektbeginn (April 2001) vom zuständigen Projektteam festgelegt bzw. ergaben sich implizit aus dem Gesamtzusammenhang der Teilprojekte des IPOS. Im Einzelnen verfolgte das Projekt PAD die Zielsetzungen

- der Einmalerfassung der Daten im System PAD für die damit verbundenen IT-Anwendungen,
- der Darstellung eines workflowgestützten Bearbeitungsvorgangs,
- der Unterstützung von administrativen Standardabläufen,
- der Schaffung einer zentralen Formularsammlung,
- der Vernetzung mit anderen Applikationen und
- der Dokumentation.

Hinsichtlich der Zielerreichung wird auf TZ 28 verwiesen.

Grundmodul

6.1 (1) Das Projektteam PAD fasste Mitte des Jahres 2001 den Entschluss, das System PAD nicht vollständig neu zu konzipieren. Vielmehr sollte die für das BMI entwickelte Aktenverwaltungssoftware AVNT weiterentwickelt und mit neuen Funktionalitäten ausgestattet werden.

AVNT wurde lokal und isoliert auf Gendarmerieposten für die Protokollierung der Geschäftsfälle und die Aktenverwaltung verwendet. Eine Übernahme von Daten aus AVNT in andere Systeme war nicht möglich.

Die zu entwickelnde Applikation PAD war hingegen bundesweit für Gendarmerie und Polizei gleichermaßen vorgesehen. Die Daten sollten in jedem Posten eingegeben und auf Ebene des Bezirks vereinigt und gespeichert werden. Zudem war eine automatisierte Übermittlung definierter Daten an andere IT-Anwendungen des BMI geplant.



(2) Im Frühjahr 2002 arbeitete das Projektteam PAD Anforderungen für ein Grundmodul aus und entwickelte bis Juli 2002 ein Pflichtenheft. Auf dessen Grundlage lud die BMI/II/OrgAbt ein Unternehmen zur Angebotslegung betreffend die Adaptierung von AVNT für das Grundmodul PAD ein. Dieses Unternehmen hatte als Subauftragnehmer eines früheren Generalunternehmers im BMI bereits AVNT programmiert. Andere Angebote wurden nicht eingeholt, eine Marktanalyse wurde nicht vorgenommen.

(3) Das Angebot des Unternehmens für das Grundmodul PAD belief sich auf rd. 108.000 EUR (Pauschalpreis ohne Gliederung der Kosten oder nach Leistungseinheiten). Die finanzielle Angemessenheit dieses Angebots wurde von der BMI/II/OrgAbt nicht beurteilt.

(4) Im September 2002 erteilte die BMI/II/OrgAbt dem Unternehmen den Auftrag zur Programmierung. Die Vergabe erfolgte laut BMI gemäß ÖNORM A 2050 (in der geltenden Fassung) im Verhandlungsverfahren mit einem Bieter, weil „nur die Unternehmung über die nötige technische Erfahrung und das erforderliche betriebliche Wissen betreffend AVNT verfügte“.

(5) Der im Dezember 2002 beauftragte Nachtragsauftrag (Gesamtkosten rd. 12.000 EUR) wurde demselben Unternehmen mit der gleichen Begründung erteilt.

6.2 Gemäß Vergaberecht war ein Verhandlungsverfahren mit nur einem Unternehmen nur dann zulässig, wenn nur dieses Unternehmen die Voraussetzungen für die Leistungserbringung, z.B. besondere technische Fähigkeiten und Erfahrungen, erfüllte. Da die im BMI eingesetzten Softwareplattformen aber marktgängige Produkte beinhalteten, wären nach Ansicht des RH auch andere Softwareentwicklungsunternehmen geeignet gewesen, die Leistungen zu erbringen. Daher bemängelte der RH, dass eine Marktanalyse unterlassen wurde bzw. auf die Einholung von Vergleichsangeboten verzichtet wurde.

Weiters bemängelte der RH, dass die Angemessenheit des Preises des einzigen vorliegenden Pauschalangebots des Unternehmens nicht geprüft wurde.

Hinsichtlich der diesbezüglichen Empfehlungen des RH wird auf TZ 8 (Folgeaufträge) verwiesen.



Projektablauf

Upgrade

- 7.1** (1) Die im Rahmen des Grundmoduls und des Nachtragsauftrags programmierte Version wurde als „PAD Light“ ab 2003 schrittweise in der Bundespolizeidirektion Wien eingesetzt. Bis Jänner 2003 erweiterte die Projektgruppe PAD die Anforderungen an das Grundmodul im Sinne eines Upgrades auf eine bundesweite Anwendung und entwickelte ein Pflichtenheft. Auf dessen Grundlage lud die BMI/II/OrgAbt das bereits zuvor zum Zuge gekommene Unternehmen zur Angebotslegung betreffend das „Upgrade PAD“ ein. Das Angebot belief sich auf rd. 590.000 EUR (Pauschalpreis ohne Gliederung der Kosten bzw. nach Leistungseinheiten). Auch die finanzielle Angemessenheit dieses Angebots wurde nicht beurteilt. Auf das Einholen anderer Angebote wurde – ebenso wie auf eine Marktanalyse – abermals verzichtet.
- (2) Im September 2003 erteilte die BMI/II/OrgAbt dem Unternehmen den Auftrag. Die Vergabe erfolgte mit der gleichen Begründung wie beim Grundmodul gemäß Bundesvergabegesetz (Verhandlungsverfahren mit einem Bieter). Im April 2004 beauftragte die BMI/II/OrgAbt das Unternehmen mit Mehrleistungen zum beauftragten Upgrade gemäß Angebot in Höhe von rd. 76.000 EUR.

- 7.2** Der RH kritisierte, dass die Angemessenheit des Preises des einzigen vorliegenden Pauschalangebots (rd. 590.000 EUR) nicht geprüft wurde. Dies galt auch für das Angebot (rd. 76.000 EUR) betreffend die Mehrleistungen.

Der Argumentation der BMI/II/OrgAbt, dass nur ein Unternehmen die Datenbank entwickeln konnte, hielt der RH entgegen, dass das BMI hiezu keine Marktanalyse vorgenommen hatte, die diese Argumentation bestätigen würde. Das Auftragsvolumen von (ursprünglich) rd. 590.000 EUR und die im BMI eingesetzten Softwareplattformen mit marktgängigen Produkten hätten nach Ansicht des RH auch bei anderen Softwareentwicklungsunternehmen das Interesse an der Teilnahme an einem Vergabeverfahren sichergestellt. Damit verzichtete das BMI darauf, dass einer Ausschreibung innewohnende Potenzial – nämlich die (möglicherweise noch nicht bekannte) wirtschaftlichste Lösung zu finden – auszuschöpfen.

Hinsichtlich der diesbezüglichen Empfehlungen des RH wird auf TZ 8 (Folgeaufträge) verwiesen.

Folgeaufträge

- 8.1** (1) Zwischen 2005 und 2010 erteilte die BMI/II/OrgAbt demselben Unternehmen 34 Aufträge (im Gesamtwert von rd. 3 Mill. EUR) betreffend die Weiterentwicklung der Applikation PAD. Das BMI erstellte keine Übersicht hinsichtlich jährlicher inbaltlich und kostenmäßig



Projektablauf



Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

bewerteter Anforderungen; auch Planungen über den jeweiligen Einzelauftrag¹ hinaus wurden nicht erstellt. Ein Gesamtkonzept sowie Kostenabschätzungen, Kosten-Nutzen-Betrachtungen und Abschätzungen der aufzuwendenden internen Personalkosten fehlten.

Jahr ¹	Aufträge zur Softwareentwicklung des IT-Projekts PAD	Auftragsvolumen	
		Anzahl	in EUR gerundet
2002	2 (Grundmodul, Nachtragsauftrag)		120.000
2003	1 (Upgrade)		590.000
2004	1 (Mehrleistungen zu Upgrade)		76.000
2005	2		744.000
2006	3		471.000
2007	5		336.000
2008	8		565.000
2009	8		621.000
2010	8		278.000
	38 (2005 bis 2010: 34)		3.801.000

¹ Jahr der aktenmäßigen Genehmigung der Auftragsvergabe

(2) Die Definition der Anforderungen zu den genannten Aufträgen erfolgte weitgehend mündlich (durch den Projektleiter bzw. das Projektteam) im Rahmen von Workshops mit dem Unternehmen. Dieses arbeitete nachfolgend entweder das Pflichtenheft aus und legte hiezu ein Angebot oder definierte die Leistungserbringung im Angebot selbst. Das Vergaberecht sieht hingegen vor, dass Unternehmer, die an der Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen beteiligt waren, von der Vergabe auszuschließen sind, sofern auf deren Beteiligung in begründeten Ausnahmefällen nicht verzichtet werden kann.

(3) Die Angebote waren überwiegend Pauschalangebote ohne weitere Aufschlüsselung des Preises. Eine Überprüfung der finanziellen Angemessenheit der Angebote des einzigen Bieters durch die BMI/II/OrgAbt – bspw. mittels funktionaler Verfahren – erfolgte nicht.

(4) Die Aufträge wurden jeweils einzeln im Verhandlungsverfahren mit nur einem Bieter (nämlich diesem Unternehmen) vergeben. Dadurch

¹ Einige Aufträge beruhten auf gesetzlichen oder internationalen Vorgaben.



Projektablauf

konnte weder der preisreduzierende Mechanismus eines zweistufigen Verhandlungsverfahrens mit mehreren BieterInnen genutzt, noch ein Vergleich unterschiedlicher technischer Lösungsansätze vorgenommen werden.

(5) Das ab 2006 vergaberechtlich zulässige Prinzip eines Rahmenvertrags, um die Kontinuität der Entwicklung sicherzustellen, wurde nicht angewendet.

8.2 Der RH bemängelte, dass

- durch das Verhandlungsverfahren mit nur einem Bieter das einer Ausschreibung innewohnende Potenzial – nämlich die (möglicherweise noch nicht bekannte) wirtschaftlichste Lösung zu finden – nicht ausgeschöpft wurde,
- ein Gesamtkonzept einschließlich Kostenabschätzungen bzw. Kosten-Nutzen-Betrachtungen fehlte und weder eine über die Einzelaufträge hinausgehende Planung noch eine Übersicht über jährlich inhaltlich und kostenmäßig bewertete Anforderungen vorlagen,
- die Anforderungen nur mündlich definiert bzw. erst vom Auftragnehmer schriftlich festgehalten wurden und
- eine Überprüfung der Angemessenheit der Angebote des jeweils einzigen Bieters nicht vorgenommen wurde.

Der RH empfahl

- a) Im Sonderfall einer laufenden Applikationsentwicklung wären zumindest jährlich die Anforderungen zu erheben, diese inhaltlich und kostenmäßig zu bewerten, nach Priorität zu reihen und die zur Umsetzung genehmigten Anforderungen in einem zu beauftragen.
- b) Die Anforderungen wären schriftlich zu dokumentieren, um zu gewährleisten, dass die zu erbringenden Leistungen bzw. Abnahmevervoraussetzungen vom Auftraggeber definiert werden.
- c) IT-Applikationsentwicklungen wären im Wege eines zweistufigen Verhandlungsverfahrens mit mehreren BieterInnen zu vergeben. Ist eine mehrjährige Fortsetzung der Entwicklung einer IT-Applikation zu erwarten, eine inhaltliche Definition jedoch nicht möglich, kann die Kontinuität der Entwicklung im Wege eines Rahmenvertrags mit einem Unternehmen sichergestellt werden.



- d) Im Sonderfall einer Vergabe im Wege eines Verhandlungsverfahrens mit nur einem Bieter wäre (hinsichtlich der Angemessenheit des Angebotspreises) der Aufwand einer Softwareentwicklung bspw. mittels funktionaler Verfahren (z.B. Function Point Methode) zu bestimmen.

8.3 Laut Stellungnahme des BMI zu den Empfehlungen (a) und (b) sei ab 2009 ein Anforderungsmanagementprozess zwischen den betroffenen Sktionen aufgesetzt worden. Damit könnten die geplanten Änderungen/ Erweiterungen gesteuert und in einem sinnvollen Ausmaß gehalten werden.

Bezüglich der Empfehlungen (c) und (d) sagte das BMI zu, diese bei der Neukonzeption der Applikation PAD zu berücksichtigen und ein Vergabeverfahren durchzuführen.

Kosten des IT-Projekts PAD

9.1 (1) Softwareentwicklung

Die Entwicklung der IT-Applikation PAD erfolgte zwischen 2002 und 2010 im Wege von 38 Einzelaufträgen an ein und dasselbe Unternehmen (siehe dazu TZ 6 bis 8). Die bis Oktober 2010 erteilten Aufträge zur Softwareentwicklung umfassten ein Volumen in der Höhe von rd. 3,80 Mill. EUR (davon waren bis Oktober 2010 rd. 3,58 Mill. EUR bereits abgerechnet und vom BMI bezahlt). Diese Ausgaben wurden als Einzelvorhaben jeweils einzeln von der Sektion I des BMI budgetär bewilligt; eine mehrjährige Projekt- bzw. Budgetplanung lag nicht vor.

Die Wartung umfasste die Analyse und Behebung von Störungen bzw. Fehlern (außerhalb der Gewährleistung), die Hotline, die Weiterentwicklung sowie Anpassungen (z.B. an geringfügige Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen) und die Beratung des Auftraggebers beim Einsatz der IT-Komponenten. Für die Wartung der PAD-Software war ein jährliches Wartungsentgelt in der Höhe von 8 % des Rechnungswertes der gesamten bereits vom BMI abgenommenen PAD-Applikationen zu bezahlen. Im Zeitraum Jänner 2004 bis Oktober 2010 fielen hiefür Ausgaben von rd. 715.000 EUR an.

(2) Server

Für den Betrieb der Applikation PAD waren an den 110 Standorten 170 Server im Einsatz. Die Ausgaben für deren Beschaffung betrugen rd. 1,73 Mill. EUR. Die Ausgaben für die Serversoftware(lizenzen) betrugen rd. 955.000 EUR.



Kosten des IT-Projekts PAD

Zusätzlich fielen jährliche Wartungskosten für die Server (Hardware und Software) an; im Jahr 2010 betrugen diese 95.000 EUR für die Hardwarewartung und 216.000 EUR für die Softwarewartung.

Auf eine quantitative kostenmäßige Zurechnung von Personalcomputern zum IT-Projekt PAD wurde verzichtet. (Im gesamten Bereich des BMI waren insgesamt rd. 19.500 Arbeitsplatzrechner in Verwendung; auf rd. 17.500 davon wurde u.a. auch die Applikation PAD betrieben.)

(3) Personalkosten

Die internen Personalkosten des BMI für die Entwicklung der Applikation PAD wurden weder gesondert erfasst und bewertet, noch dem Vorhaben zugerechnet.

(4) PAD-Ausgaben gesamt

Die für PAD getätigten Ausgaben waren nur in der Buchhaltung als Ausgaben des BMI erfasst worden. Ein Kostencontrolling der PAD-Projektleitung mit systematischer Aufstellung der für die Applikation PAD angefallenen Kosten bzw. eine Gegenüberstellung mit einem Projektbudget fehlte. Die erst vom RH gemeinsam mit dem BMI für das Projekt ermittelten bisherigen Gesamtausgaben (für die Entwicklung und Wartung der PAD-Software sowie die Beschaffung der PAD-Server, jedoch ohne die internen Personalkosten) lagen bei 7,21 Mill. EUR; weiters fielen – wie bereits zuvor erwähnt – jährliche Ausgaben für die Serverwartung (2010: 95.000 EUR für Hardware und 216.000 EUR für Software) an.

9.2 Der RH bemängelte, dass

- eine mehrjährige Budgetplanung nicht vorgenommen wurde,
- eine laufende systematische Erfassung der bisher getätigten Ausgaben fehlte und
- die internen Personalkosten weder erfasst bzw. bewertet, noch dem Vorhaben zugerechnet wurden.

Der RH empfahl, die Neukonzeption der Applikation PAD projektmäßig mit einem begleitenden Kostencontrolling und der Erfassung der internen Personalkosten abzuwickeln.

9.3 Laut Stellungnahme des BMI seien auf den zitierten Servern auch weitere Applikationen betrieben worden.



Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

Das BMI sagte zu, beim Projekt Neukonzeption von PAD ein Kostencontrolling einzusetzen und eine Vollkostenrechnung anzuwenden.

PAD-Funktionen

Benutzerführung

- 10.1** Die Applikation PAD unterschied zwei Arten von Akten, einerseits die externen Akten (operativen Akten) für die Amtshandlungen der Exekutive, andererseits die verwaltungsinternen administrativen Akten. In den Eingabemasken waren nur wenige Pflichtfelder vorgesehen, um ein schnelles Speichern zu ermöglichen, falls die Eingabe unterbrochen werden musste.

Nach dem Einstieg in die Applikation PAD gelangte man zur Grundeingabemaske. Die Eingabe des Schlagwortes/Delikts (dieses wurde zentral in einer Schlagwortsammlung gespeichert) generierte die Aktenzahl, steuerte die weitere Menüführung und definierte die zu bearbeitenden Register. Hierdurch war sichergestellt, dass die Exekutive alle für eine bestimmte Deliktart notwendigen Daten zur Eingabe vorgeschrieben bekam. In die Eingabefelder waren alle für die weitere Bearbeitung des Aktes relevanten Daten, wie z.B. Personendaten, Adressdaten, Legitimationsdaten, Tatumstände, Vorfallsort (einschließlich der Verortung mit Koordinaten), einzugeben.

Die Applikation PAD generierte im Zuge der Aktbearbeitung eine Aufgabenliste, die dem Benutzer als Arbeitsbehelf zur Verfügung stand. Die Aufgabenliste war dem Schlagwort/Delikt, das dem Akt zugrundelag, angepasst und musste zur Gänze abgearbeitet werden, weil sonst der Abschluss des Aktes nicht möglich war.

- 10.2** Nach Ansicht des RH unterstützte die Benutzerführung in der Applikation PAD den Ablauf der polizeilichen Erhebungen und die Protokollierung.

Formulare

- 11.1** In der Applikation PAD wurde eine bundesweit einheitliche Sammlung der im Exekutivdienst erforderlichen Formulare (Belehrungen für Opfer, Beschuldigte, Zeugen; Anzeigebestätigungen, Niederschriften oder Vernehmungsprotokolle etc.) integriert. Aus den im System eingegebenen und gespeicherten Daten konnte der Benutzer die benötigten Daten auswählen, die in weiterer Folge automatisiert in das ausgewählte Formular übernommen wurden. Die ausgedruckten und unterfertigten Originale wurden eingescannt und im Originalpapierakt abgelegt.



PAD-Funktionen

11.2 Der RH wertete die österreichweit einheitliche Formularsammlung für eine einheitliche Verwendung positiv.

PAD als Datengrundlage anderer IT-Anwendungen

12.1 Der Datenversand der Applikation PAD in andere IT-Anwendungen erfolgte weitgehend automatisch. Nachträgliche Ergänzungen oder Richtigstellungen im PAD-Originalakt wurden ebenfalls weitgehend automatisiert übermittelt.

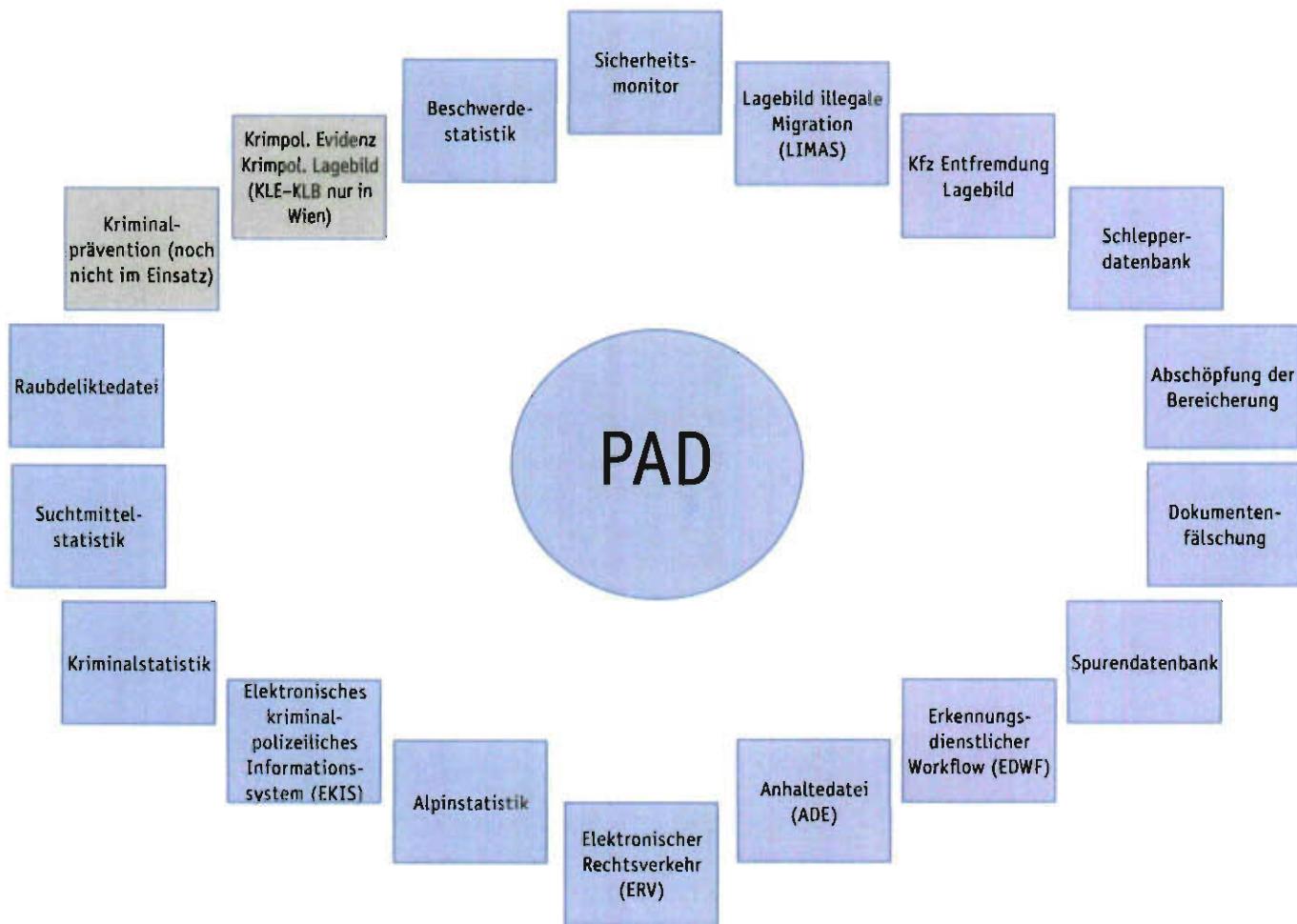
Die Applikation PAD übermittelte zu statistischen Zwecken bzw. für bestimmte Auswertungen Daten an 16 IT-Anwendungen, zwei weitere Anwendungen waren in Planung. Die Datenkommunikation mittels des elektronischen Rechtsverkehrs zur Justiz erfolgte in beide Richtungen, um Aktenzahlen und Erhebungsaufträge der Justiz in der Applikation PAD zu protokollieren.



PAD-Funktionen

Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

Datenübermittlung der Applikation PAD an die weiteren IT-Systeme des BMI (geplante Anwendungen in grauer Farbe)



Quelle: Rechnungshof

12.2 Nach Ansicht des RH war das Prinzip der Einmalerfassung als Datengrundlage für die damit verbundenen IT-Anwendungen erfolgreich umgesetzt.

Infrastruktur

Systemverfügbarkeit und Ausfallstatistiken

- 13.1** Das IT-System PAD war auf 110 Server-Standorte verteilt. Messungen zur Systemverfügbarkeit der Applikation PAD wurden nicht vorgenommen.

Ein Teil der in Wien befragten Exekutivorgane führte Probleme der Applikation PAD, bspw. lange Antwortzeiten und häufige Ausfälle an. Auch in Wien lagen weder Unterlagen über Messungen bezüglich der Systemverfügbarkeit der Applikation (Server, Datenbank und Netzwerk) noch bezüglich gemeldeter technischer Störfälle vor.

- 13.2** Der RH empfahl, für die zentralen IT-Komponenten ein Monitoring mit monatlichen Statistiken einzuführen, um rechtzeitig auf Systemprobleme bzw. Systemengpässe reagieren zu können. Auch Verfügbarkeitsindikatoren wären vorzusehen.

- 13.3** *Das BMI sagte in seiner Stellungnahme zu, auf je zwei Referenzgeräten pro Bundesland ein automatisches Management zur Überwachung des Antwortzeitverhaltens einzusetzen. Hierdurch werde – zusätzlich zur Überwachung der Netzwerkdienste – auch die Performance der Anwendungen überwacht.*

Antwortzeitverhalten
PAD-Datenbank Wien

- 14.1** In der PAD-Datenbank Wien waren am 11. Jänner 2011 rd. 3,25 Mill. Akten mit rd. 6,77 Mill. Ordnungszahlen gespeichert. Der jährliche Zuwachs betrug durchschnittlich 500.000 Akten.

Laut Auskunft des BMI beruhten die teilweise langen Antwortzeiten der PAD-Datenbank in Wien auf einer für den Umfang der Daten in Wien nicht geeigneten PAD-Struktur sowie auf Fehlern bei der Anwendung. Dies betraf vor allem die hinsichtlich der Einmalerfassung von Personenstammdaten notwendige Suche. Bei einer nicht entsprechenden Eingrenzung des Suchbegriffs erfolgte der Suchlauf über den gesamten Datenbestand und beeinträchtigte (laut Auskunft des BMI) das Antwortzeitverhalten der gesamten PAD-Datenbank Wien. Eine Überprüfung, ob eine logische Eingrenzung von Suchanfragen das Antwortzeitverhalten verbessern könnte, erfolgte nicht.

- 14.2** Der RH empfahl, eine logische Eingrenzung von Suchanfragen im Sinne einer Verbesserung des Antwortzeitverhaltens (betreffend die PAD-Datenbank Wien) zu evaluieren.

- 14.3** *Das BMI sagte zu, die Empfehlung zu evaluieren und im Rahmen der Möglichkeiten umzusetzen.*



Infrastruktur

**Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD**

Server-Konsolidierung

15.1 Das BMI betrieb für die österreichweit angewendeten IT-Applikationen Server an rd. 110 Standorten (Bezirkspolizeikommanden, Bundespolizeidirektionen). Der dezentrale Betrieb wurde aus datenschutzrechtlichen sowie technischen Gründen gewählt.

Ersatzrechner, die bei Ausfall eines Servers den Betrieb hätten übernehmen können, fehlten (außer in Wien) ebenso wie technisches Personal zur Vorort-Betreuung der 110 Standorte.

Der für Wien vorgesehene zweite Server konnte nur als Standbyrechner installiert werden, weil die vorliegende Implementierung der Applikation PAD einen Parallelbetrieb mit Lastaufteilung nicht ermöglichte.

Mitte 2010 leitete das BMI eine Serverkonsolidierung mit geplanter Reduktion der Standorte auf zehn (acht Landespolizeikommanden und zwei Standorte in Wien) ein. Hierdurch soll eine technische Betreuung vor Ort gewährleistet und jeder Server gleichzeitig auch zum Ausfallserver für einen anderen ausgebaut werden. Die logische Führung der Daten der Applikation PAD wird hingegen im Sinne des datenschutzrechtlichen Auftraggebers weiterhin auf Bezirksebene getrennt bleiben.

15.2 Der RH anerkannte die geplante Reduktion der Serverstandorte und die Schaffung eines Ausfallkonzepts. Der RH empfahl, bei der geplanten Neukonzeption der Applikation PAD (siehe dazu TZ 16, Programmierung) die Möglichkeit der Lastverteilung und den Parallelbetrieb an zwei Standorten (insbesondere in Hinblick auf Wien) zu berücksichtigen.

15.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung hinsichtlich der Lastverteilung und eines Parallelbetriebs an zwei Standorten bei der Neukonzeption von PAD berücksichtigt.*

Programmierung

16.1 Bei der Entwicklung des Grundmoduls der Applikation PAD wurde laut Auskunft des BMI die Struktur der Datenbank von AVNT sowie die darin eingebettete Nutzerverwaltung übernommen. Der Funktionsumfang wie auch die Anzahl der mit der Applikation PAD in Wechselwirkung stehenden IT-Anwendungen wurde in der Folge laufend erhöht. Das der Applikation zugrundeliegende technologische Datenbankkonzept konnte laut Auskunft des BMI jedoch nicht geändert werden. Mit der stetigen Erweiterung der Applikation PAD ergab sich laut BMI eine zunehmend unübersichtliche Datenbankstruktur. Das BMI plante daher, 2011 ein Projekt zur Neukonzeption der Applikation PAD einzuleiten.

- 16.2** Der RH empfahl, die geplante Neukonzeption der Applikation PAD technisch modular – im Sinne möglicher Erweiterungen – umzusetzen.
- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMI sähen die Planungen einen modularen Aufbau und ein schrittweises Vorgehen vor. Die neue technische Lösung für das Verwaltungsstrafverfahren werde als erstes Modul dieses Gesamtsystems entwickelt und diene auch zur Überprüfung des neuen technischen Konzepts.*

Datenschutz

Allgemeines

- 17** (1) Im Bereich der polizeilichen Tätigkeit kam dem Datenschutz aufgrund der regelmäßigen Verwendung personenbezogener, häufig auch sensibler Daten ein hoher Stellenwert zu. § 51 ff. Sicherheitspolizeigesetz regeln die Verwendung personenbezogener Daten im Rahmen der Sicherheitspolizei. Ferner gilt das Datenschutzgesetz 2000 – insbesondere auch das durch die Verfassungsbestimmung des § 1 Datenschutzgesetz normierte Grundrecht auf Datenschutz – auch für den polizeilichen Bereich. Die IT-Applikation PAD stand daher im Spannungsfeld einer möglichst vollständigen Erfassung aller für die polizeilichen Ermittlungen notwendigen Daten einerseits und der sich aus dem Datenschutzrecht ergebenden Beschränkungen andererseits.
- (2) Die Datenanwendung PAD stellte ein mit einem elektronischen Aktenbearbeitungs- und Aktenaufbewahrungssystem verbundenes elektronisches Aktenprotokollierungssystem dar.
- (3) Aufgrund § 13 Abs. 2 Sicherheitspolizeigesetz war die Datenanwendung PAD als internes Aktenverwaltungssystem zulässig. Sicherheitsbehörden und Polizeikommanden waren demzufolge ermächtigt, sich bei der Wahrnehmung der gesetzlich übertragenen Aufgaben zur Dokumentation von Amtshandlungen und Verwaltung von Dienststücken der automationsunterstützten Datenverarbeitung zu bedienen. In diesem Zusammenhang waren verschiedene Datenarten² benannt, die in Bezug auf zu protokollierende Vorgänge verwendet werden durften.

² Namen und Rolle, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit des Betroffenen, Datum, Zeit, Ort des Vorgangs etc.; soweit erforderlich dürfen auch sensible Daten bzw. Daten über gerichtlich oder verwaltungsbehördlich strafbare Handlungen gem. § 8 Abs. 4 Datenschutzgesetz verwendet werden.



Datenschutz



Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

Datenschutzrechtliche Auftraggeber-eigenschaft

- 18** Da insbesondere die Bezirksverwaltungsbehörden und Bundespolizeidirektionen als Sicherheitsbehörden erster Instanz datenschutzrechtliche Auftraggeber waren, konnten die in der Applikation PAD erhobenen und dokumentierten Daten nur innerhalb des jeweiligen örtlichen Wirkungsbereichs dieser Behörden zusammengeführt werden.

Die Umsetzung der IT-Applikation PAD vollzog auch technisch diese Trennung, indem je nach Wirkungsbereich (einer Bezirksverwaltungsbehörde oder Bundespolizeidirektion) eine eigene PAD-Datenbank eingerichtet war. In Summe war die Applikation PAD – wie bereits erwähnt – in 110 Datenbanken an 110 Standorten getrennt. Die Übermittlung eines Aktes an eine andere Dienststelle des BMI war hingegen bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen bundesweit möglich.

Offenlegung des Auftraggebers

- 19.1** Gemäß § 25 Datenschutzgesetz 2000 hatte der datenschutzrechtliche Auftraggeber bei Übermittlungen und bei Mitteilungen an Betroffene seine Identität offenzulegen, um Betroffenen die Verfolgung ihrer Rechte zu ermöglichen; ihn traf die Verpflichtung, eine Datenverarbeitungsregisternummer (DVR-Nummer) zu führen und diese bei meldepflichtigen Datenanwendungen bekannt zu geben.

Bis Ende 2010 war (mit Ausnahme von Wien) technisch nicht sichergestellt, dass Ausdrucke der Applikation PAD in allen Fällen den richtigen datenschutzrechtlichen Auftraggeber einer Datenverarbeitung aufwiesen.

Ende Dezember 2010 stellte das BMI in der Applikation PAD eine Liste zur Auswahl der zuständigen (Sicherheits-)Behörde mit der zugehörigen DVR-Nummer zur Verfügung. Demnach wäre für die richtige Dateneingabe in Hinkunft vom Exekutivorgan im Einzelfall zu entscheiden, für welchen Auftraggeber es jeweils einschreitet.

- 19.2** Der RH empfahl, im Rahmen der Neukonzeption der Applikation PAD z.B. die Möglichkeit einer Typisierung von Amtshandlungen mit einer automatisierten Zuweisung des richtigen datenschutzrechtlichen Auftraggebers in Betracht zu ziehen.

Weiters empfahl er, durch eine entsprechende Modifikation des Formularwesens betreffend Mitteilungen und Übermittlungen sicherzustellen, dass die auf den erfassten Einzelfall zutreffende Bezeichnung des Auftraggebers und dessen DVR-Nummer angeführt werden.



Datenschutz

19.3 Das BMI sagte zu, die Empfehlung in Hinblick auf die datenschutzrechtlichen Regelungen zur Auftraggebereigenschaft bei der Neukonzeption der Applikation PAD als elementaren Punkt zu berücksichtigen.

Eine entsprechende Lösung (für das Formularwesen) sei seit Dezember 2010 im Einsatz.

Rechtliche Grundlagen, Standard- und Musteranwendung

20.1 Innerhalb der Applikation PAD war zwischen einem Protokollteil (formaler Teil), der die äußeren Verfahrensdaten der Geschäftsfallbehandlung (etwa Daten zur Person und deren Rolle, zum Verfahrensgegenstand und Sachverhalt) beinhaltete und einem Aktenverwaltungsteil (inhaltlicher Teil) zu unterscheiden. In Letzterem wurden die Aktentextdokumente (Schriftverkehr, Freitexte, Formulare, Vernehmungsprotokolle) bearbeitet und archiviert; gleichzeitig war der Aktenverwaltungsteil Grundlage des elektronischen Rechtsverkehrs (Informations- und Berichtsaustausch) zwischen Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft.

Hinsichtlich der Rechtsgrundlage konnte der Protokollteil sowie Teile der elektronischen Aktenverwaltung auf § 13 Abs. 2 Sicherheitspolizeigesetz gegründet werden. Der nicht von dieser Bestimmung erfasste Bereich der Aktenverwaltung wurde als datenschutzrechtlich nicht meldepflichtige Standardanwendung geführt.

In den Jahren 2007 und 2009 übermittelte das BMI dem BKA den Entwurf einer eigenen Musteranwendung über die formale Behandlung der von den Sicherheitsbehörden und Polizeikommanden zu besorgenden Geschäftsfälle und Aufbewahrung dabei anfallender Dokumente zur Aufnahme in die Standard- und Muster-Verordnung 2004. Bis Ende 2010 war eine solche Aufnahme noch nicht erfolgt.

20.2 Der RH wies darauf hin, dass § 13 Abs. 2 Sicherheitspolizeigesetz in seinem Anwendungsbereich die Verarbeitung (auch) sensibler bzw. strafrechtlich relevanter Daten ermöglicht. Inwieweit bestimmte Funktionalitäten der Applikation PAD im Sicherheitspolizeigesetz bzw. in anderen gesetzlichen Vorschriften Deckung finden, war Gegenstand eines noch offenen Kontrollverfahrens gem. § 30 Datenschutzgesetz 2000 vor der Datenschutzkommision.

Der RH empfahl, die Möglichkeit der Musteranwendung nach Abschluss des Verfahrens von der Datenschutzkommision in Abstimmung mit dem BKA erneut zu prüfen. Neben der vereinfachten datenschutzrechtlichen Meldung wäre damit ein höheres Maß an Rechtsklarheit erreichbar.



Protokollauswertungen

20.3 Laut *Stellungnahme des BMI entspräche die Empfehlung, nach Abschluss des Verfahrens bei der Datenschutzkommission auf eine Musteranwendung hinzuwirken, den Intentionen des BMI.*

- 21.1** Jeder Datenverwendungsvorgang (Abfrage, Änderung oder Übermittlung) in der Applikation PAD wurde in dieser protokolliert und war somit nachvollziehbar. Die Auswertung der Protokolldaten erfolgte analog zu den für die zentralen Datenanwendungen (§§ 57 ff. Sicherheitspolizeigesetz) im BMI geltenden Bestimmungen des Datenschutzgrundsatzerlasses, sohin ausschließlich im Dienstweg unter Einbindung des jeweiligen Datenschutzbeauftragten und der zuständigen Referate im BMI. Kontrollroutinen hinsichtlich der Zulässigkeit von Datenzugriffen mit einer zufallsabhängigen Auswahl und Überprüfung vorgenommener Abfragen oder Übermittlungen waren für die Applikation PAD als lokale bzw. dezentrale Anwendung nicht vorgesehen.
- 21.2** Der RH empfahl, im Rahmen der Neukonzeption von der Applikation auch zufallsgesteuerte Kontrollroutinen für die Protokolldaten vorzusehen.
- 21.3** Das BMI sagte dies zu.

Vorschlagsliste

- 22.1** Ein wesentliches Ziel der Applikation PAD war die einmalige Erfassung personenbezogener Daten innerhalb des örtlichen Wirkungsbereichs der (Sicherheits-)Behörden. Dazu musste bei Anlegen eines neuen Geschäftsfalles geprüft werden, ob die betreffenden Personendaten bereits in der Applikation gespeichert waren. Für deren Auswahlbarkeit im PAD war es ausreichend, dem Vor- und Zunamen das Geschlecht als weiteres Kriterium hinzuzufügen. Diese Eingabe erzeugte eine Vorschlagsliste von bereits zu früheren Zeitpunkten gespeicherten gleichnamigen Personen. Aus der Liste konnte sodann ein konkreter Stammdatensatz (nicht aber Verfahrensdaten oder Akteninhalte) ausgewählt und in den neuen Akt übernommen werden. Damit sollten einerseits Doppeleingaben vermieden bzw. andererseits Hilfestellungen bei der Suche und Aktualisierung bereits vorhandener Dateneinträgungen gegeben werden.

Gemäß § 13 Abs. 2 Sicherheitspolizeigesetz war die Auswahlbarkeit von Daten aus der Gesamtmenge der gespeicherten Daten lediglich nach Namen und sensiblen Daten unzulässig. Vielmehr bedurfte es der Angabe eines weiteren, auf den protokollierten Sachverhalt bezogenen Elements.



Datenschutz

Nach Rechtsmeinung der Datenschutzkommission war die Funktion der Vorschlagsliste in der Applikation PAD, die allein aufgrund der Eingabe des Vor- und Familiennamens zuzüglich des Geschlechts oder Geburtsdatums die Zugänglichkeit von Daten ermöglichte, mit dem gesetzlichen Erfordernis nach einem weiteren sachverhaltsbezogenen Element nicht vereinbar. Die Datenschutzkommission leitete daher u.a. betreffend diese Vereinbarkeit ein auf § 30 Datenschutzgesetz 2000 gestütztes Prüfungsverfahren ein, dessen Ergebnis Ende Jänner 2011 noch ausstand.

22.2 Der RH unterstrich ausdrücklich die Bedeutung der Einmaleingabe von Personen im IT-System PAD und verwies hiezu auf seine Empfehlung zu TZ 27 (Datenbereinigung, siehe auch Schlussempfehlung (14)).

Elektronische Trennung der Datenbestände

23.1 Die Applikation PAD wurde als lokale Anwendung geführt. Im Gegensatz zu zentralen Informationsverbundsystemen waren daher die Zuständigkeiten der (Sicherheits-)Behörden als datenschutzrechtliche Auftraggeber zu beachten und die Daten entsprechend elektronisch zu trennen. Datenübermittlungen waren an die Voraussetzungen des Datenschutzgesetzes 2000 gebunden. Allerdings stellte bereits die Übergabe von Daten aus unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen eines Auftraggebers eine Datenübermittlung dar, die nur unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen (§ 7 Datenschutzgesetz 2000) zulässig ist.

23.2 Der RH empfahl, bei der Neukonzeption der Applikation PAD eine Differenzierung und Trennung der Datenbestände zusätzlich nach Vollzugsbereichen in Betracht zu ziehen.

23.3 *Das BMI sagte in seiner Stellungnahme zu, im Sinne der Empfehlung eine logische Trennung der Datenbestände bei der Neukonzeption der Applikation PAD zu berücksichtigen.*

IT-Applikation VStV-Gendis

24.1 Die Applikation VStV-Gendis (ursprünglich Verwaltungsstrafverfahren Gendarmerie) stellte eine eigenständige IT-Applikation dar. Mit dieser wurden Verwaltungsstrafanzeigen von den Polizeiinspektionen effizient bearbeitet und an die Verwaltungsstrafbehörden gesendet.

Die erfassten Daten wurden elektronisch in der Applikation PAD abgelegt. Eine Eingabe in der Applikation PAD zeigte in der Vorschlagsliste daher auch Daten der Applikation VStV-Gendis. Eine Suchfunktion in VStV-Gendis bestand hingegen nicht.



Datenschutz



Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

- 24.2** Der RH wies darauf hin, dass die Auffindung von Daten des VStV-Gendis in der Applikation PAD mit Blick auf das geltende Datenschutzrecht bedenklich sein könnte, zumal es sich zufolge der bestehenden Meldelage an das Datenverarbeitungsregister um rechtlich unterschiedliche und daher auch in der Protokollierung zu trennende Datenanwendungen handelte. Der RH empfahl, die Applikation VStV-Gendis auf ihre Übereinstimmung mit dem Datenschutzgesetz 2000 zu überprüfen. Im Rahmen der Neukonzeption der Applikation PAD wäre, wie vom BMI bereits geplant, der Teilbereich VStV funktional als eigenes Modul und nunmehr einheitlich für alle Polizeiinspektionen zu entwickeln.
- 24.3** *Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung (der Überprüfung der Applikation VStV-Gendis hinsichtlich des Datenschutzgesetzes) umgesetzt. Die neue technische Lösung für das Verwaltungsstrafverfahren solle als erstes Modul der Neukonzeption der Applikation PAD entwickelt werden.*

PAD-Anwendung**ELAK-Schnittstelle**

- 25.1** Die Zentralstelle des BMI setzte seit 2006 zur Dokumentation der Verwaltung den elektronischen Akt des Bundes (ELAK) ein. Hierbei stellte das elektronische Dokument das Original dar. Ein Zugang zur Applikation PAD war für die Zentralstelle nicht vorgesehen.

Die Sicherheitsbehörden des BMI und der Wachkörper nutzen das Aktenverwaltungssystem der Applikation PAD. Eine Schnittstelle zwischen ELAK und PAD bestand nicht. Dadurch mussten elektronische Dokumente im Verkehr zwischen der Zentralstelle und den Sicherheitsbehörden bzw. dem Wachkörper ausgedruckt, versendet und in die Applikation PAD eingescannt werden.

- 25.2** Der RH empfahl, bei der Neukonzeption der Applikation PAD eine elektronische Schnittstelle zum ELAK einzurichten.
- 25.3** *Das BMI sagte in seiner Stellungnahme zu, bei der Neukonzeption der Applikation PAD eine Schnittstelle zum ELAK auf Basis des Standards (Kommunikationsschnittstelle für elektronische Akten) vorzusehen.*

PAD-Anwendung

Parallelität von PAD und Papierakten

26.1 (1) Die Polizeiinspektionen setzten PAD überwiegend zur Protokollierung der im Rahmen von Amtshandlungen erhobenen Daten ein. Dabei wurde für jeden Fall (externer Akt) eine eigene Aktenzahl vergeben, das Ergebnis der Erhebungen ausgedruckt und gemeinsam mit den unterfertigten Protokollen im Papierakt abgelegt. Gemäß der Kanzleiordnung für die dem BMI nachgeordneten Organisationseinheiten stellte der Papierakt das Original dar, die in der Applikation PAD geführten Daten dienten der Effizienz der Sachbearbeitung. Ergänzungen in der Applikation PAD zu einer bestehenden Aktenzahl waren unverzüglich auszudrucken und dem Papierakt beizulegen; dies sollte absolut gleiche Datenbestände gewährleisten.

(2) Die Bezirkspolizei- bzw. Landespolizeikommanden setzten die Applikation PAD vermehrt verwaltungsintern für administrative Akten ein. Auch hier lag die Parallelität von Papier und elektronischem Akt vor. Die Genehmigung von administrativen Akten erfolgte teilweise durch Unterschrift auf dem Papier mit nachfolgendem Einscannen in die Applikation PAD; teilweise wurde auch die Weiterleitung des elektronischen PAD-Aktes als Genehmigung interpretiert.

26.2 Hinsichtlich der Neukonzeption der Applikation PAD empfahl der RH, unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Überlegungen zu evaluieren, ob dem elektronischen Dokument die Eigenschaft des Originals zuerkannt werden kann. Hierdurch würde die derzeit aufwendige Parallelführung von Papier- und elektronischen Akten entfallen und der Medienbruch beim Versenden vermieden. Dies würde allerdings auch höhere Anforderungen an die Speicherung und Unveränderbarkeit der elektronischen Files mit sich bringen.

Hinsichtlich der gegenwärtigen Version der Applikation PAD empfahl der RH zu prüfen, ob die Genehmigung administrativer Akten im PAD erfolgen könne.

26.3 *Laut Stellungnahme des BMI würden die Empfehlungen einer fachlichen und rechtlichen Prüfung zugeführt und im Rahmen der Möglichkeiten bei der Neukonzeption von PAD berücksichtigt.*

Datenbereinigung

27.1 (1) Um Mehrfacheingaben eines Personenstammdatensatzes in der Applikation PAD zu vermeiden, war zu prüfen, ob diese Person bereits gespeichert war. Bei Bearbeitung eines neuen Aktes sollte der bereits gespeicherte Personenstammdatensatz ausgewählt und für die aktuelle Eingabe übernommen werden. Personen, die noch nicht in der Applikation PAD erfasst waren, waren als Neueintrag einzugeben.



PAD-Anwendung

**Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD**

(2) Insbesondere im Bereich der Bundespolizeidirektion Wien kam es zu einer Vielzahl von Doppeleingaben. Die Gründe hiefür waren

- ein aus Zeit- oder Performancegründen der Datenbank nicht durchgeföhrter Suchlauf,
- umfangreiche Ergebnislisten/Vorschlagslisten, die aus Zeitgründen nicht durchgearbeitet wurden und die
- Übermittlung von PAD-Akten auswärtiger Dienststellen (da hiebei nicht automationsunterstützt überprüft wurde, ob die übermittelten Personenstammdatensätze in Wien bereits gespeichert waren).

(3) Die Bundespolizeidirektion Wien betraute daher ein Referat mit der Datenbereinigung mehrfach protokollierter Personenstammdatensätze. Die im März und April 2010 unter der Leitung des Referats von insgesamt 50 Mitarbeitern der Bundespolizeidirektion Wien durchgeföhrte Datenbereinigung reduzierte die mehrfach protokollierten Personenstammdatensätze von 165.952 auf 79.456.

Durch Mehrfacherfassungen, aber auch durch Aktenübernahmen, stieg die Anzahl der mehrfach protokollierten Personenstammdatensätze in der PAD Datenbank Wien bis zum Dezember 2010 wieder auf rd. 105.000 an.

(4) Zusätzlich waren laut Clearingstelle auch Fehleinträge durch unterschiedlich geschriebene Namen von ein und derselben Person in der Applikation PAD vorhanden. Ursachen hiefür waren fehlende Suchläufe bzw. die nicht vorgesehene automatisierte Abfrage im Zentralen Melderegister.

(5) Laut Mitteilung der Clearingstelle läge eine gleichartige Problematik bei der Eingabe von Kfz-Kennzeichen in PAD vor; ein Abgleich auf Richtigkeit mit der Kennzeichendatenbank war nicht vorgesehen.

27.2 Hinsichtlich der Vermeidung von Mehrfacherfassungen empfahl der RH, diesbezügliche Schulungen anzubieten bzw. entsprechende Arbeitsanweisungen zur Kenntnis zu bringen.

Der RH empfahl, bei der Neukonzeption der IT-Applikation PAD vor der Neueintragung eines Personenstammdatensatzes einen Suchlauf bzw. eine automatisierte Abfrage des Zentralen Melderegisters durchzuführen, um Fehler bei der Schreibweise bzw. Mehrfacherfassungen von Personenstammdatensätzen zu verhindern.



PAD-Anwendung

Weiters empfahl der RH, bei der Eingabe von Kfz-Kennzeichen einen Abgleich auf Richtigkeit mit der Kennzeichendatenbank vorzunehmen.

27.3 Laut Stellungnahme des BMI würden die Empfehlungen hinsichtlich der Vermeidung von Mehrfacherfassungen evaluiert und im Rahmen der Möglichkeiten umgesetzt werden.

Weiters sei bei der Neukonzeption der IT-Applikation PAD ein automatisierter Abgleich mit dem Zentralen Melderegister bzw. ein Abgleich mit der Kennzeichendatenbank jeweils im Rahmen der datenschutzrechtlichen Möglichkeiten geplant.

Zielerreichung

28.1 Die mit der Beauftragung des Projekts PAD verbundenen Ziele wurden bereits unter TZ 5 angeführt. Mit dem Grundmodul und den in den Folgejahren verwirklichten Ausbaustufen sollten die nachfolgend angeführten Detailziele erreicht werden.

- **Prinzip der Einmalerfassung der Daten**
Beim erstmaligen Anlegen eines Aktes waren – zeitnah, vollständig und richtig – Personenstammdaten und andere sich auf den Aktenvorgang beziehende relevante Daten in das System einzugeben.
- **Darstellung eines workflowgestützten Bearbeitungsvorgangs**
- **Unterstützung von administrativen Standardabläufen durch die Funktionalität eines Aktenverwaltungssystems**
PAD sollte die Erstellung, Übernahme, Versendung und Archivierung von Schriftstücken ermöglichen.
- **Schaffung einer zentralen Formularsammlung**
- **Vernetzung mit anderen Applikationen**
Im Rahmen der Projekte IPOS (bzw. PAD) sollten die Daten nur einmal erfasst werden und danach – aufgabenbezogen – in anderen Datenanwendungen weiterverarbeitet werden.
- **Dokumentation**
Die in der Applikation PAD gespeicherten Verfahrensdaten sollten neben der Auffindung des behördenüblichen, in der Regel nicht strukturierten Papierakts insbesondere der Verfahrensdokumentation und der Nachvollziehbarkeit des behördlichen Handelns dienen.

28.2 Die Detailziele wurden – wie folgt – umgesetzt:



PAD-Anwendung

Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

	Detailziele			
	erreicht	teilweise erreicht	nicht erreicht	TZ
Prinzip der Einmalerfassung der Daten		x		10, 27
Darstellung eines workflow-gestützten Bearbeitungsvorgangs	x			10
Unterstützung von administrativen Standardabläufen durch die Funktionalität eines Aktenverwaltungssystems	x			10
Schaffung einer zentralen Formularsammlung	x			11
Vernetzung mit anderen Applikationen	x			12
Dokumentation	x			10

Resümee

29.1 Die operativen Ziele des IT-Projekts PAD wurden im Wesentlichen erreicht; PAD unterstützte den Ablauf der polizeilichen Erhebungen und dessen Protokollierungen.

Hinsichtlich der Projektdurchführung lagen jedoch Mängel vor. Im Jahr 2002 entschied das BMI, die Entwicklung des Projekts PAD auf der in der Gendarmerie bereits in Verwendung befindlichen Aktenverwaltungssoftware AVNT aufzusetzen. In Folge erteilte das BMI jener Unternehmung, die bereits AVNT programmiert hatte, zwischen 2002 und 2010 insgesamt 38 Einzelaufträge. Eine Marktanalyse betreffend alternative Anbieter erfolgte nicht; Vergleichsangebote wurden nicht eingeholt. Die finanzielle Angemessenheit der zu den Aufträgen jeweils einzige vorliegenden Angebote der Unternehmung wurde nicht geprüft.

Wenngleich einige der Aufträge auf gesetzlichen oder internationalen Vorgaben beruhten, war auch hinsichtlich der übrigen Aufträge eine Planung dieser fortlaufenden Entwicklung nicht erkennbar. Da ein Gesamtkonzept bzw. Kostenabschätzungen vor Projektbeginn fehlten, konnte die Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojekts nicht beurteilt werden.

29.2 Der RH empfahl, die vom BMI in Aussicht gestellte Neukonzeption von PAD projektmäßig abzuwickeln und ein begleitendes Kostencontrolling einzurichten. Beim vorliegenden Softwareengineering wären zusätzlich zu einer projektmäßigen Vorgangsweise die Themenbereiche



Resümee

- der Überprüfung, welche der derzeit in PAD einzugebenden Daten weiterhin erforderlich wären,
 - der möglichen Einbindung externer Datenregister (Zentrales Melde- register, Adress- bzw. Gebäude- und Wohnungsregister, Kennzei- chendatenbank etc.), um fehlerhafte Eingaben in Freitextfeldern zu reduzieren und somit die Qualität der Daten zu optimieren,
 - der Überprüfung der operativen Prozessabläufe und deren Optimie- rung sowie
 - der Anforderungen und den damit verbundenen datenschutzrech- lichen Problemstellungen (diese sollten in enger Abstimmung der für Organisationsfragen zuständigen Generaldirektion mit den für den Datenschutz zuständigen Organisationseinheiten im BMI sowie dem BKA behandelt werden)
- zu berücksichtigen.

29.3 Das BMI sagte in seiner Stellungnahme zu, die in der Empfehlung besonders hervorgehobenen Themenbereiche bei der Neukonzeption der IT-Applikation PAD zu berücksichtigen.



Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

30 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMI hervor:

– hinsichtlich der Abwicklung von IT-Projekten:

(1) Im Sonderfall einer laufenden IT-Applikationsentwicklung wären die Anforderungen zumindest jährlich zu erheben, diese inhaltlich und kostenmäßig zu bewerten, nach Priorität zu reihen und danach die genehmigten Anforderungen in einem zu beauftragen. (TZ 8)

(2) Die Anforderungen wären schriftlich zu dokumentieren, um zu gewährleisten, dass die zu erbringenden Leistungen bzw. Abnahmeveraussetzungen vom Auftraggeber definiert werden. (TZ 8)

(3) Im Sonderfall einer Vergabe im Wege eines Verhandlungsverfahrens mit nur einem Bieter wäre der Aufwand einer Softwareentwicklung bspw. mittels funktionaler Verfahren (z.B. Function Point Methode) zwecks Beurteilung der Angemessenheit des Angebotspreises zu bestimmen. (TZ 8)

(4) IT-Applikationsentwicklungen wären im Wege eines zweistufigen Verhandlungsverfahrens mit mehreren Bifern zu vergeben. Ist eine mehrjährige Fortsetzung der Entwicklung einer IT-Applikation zu erwarten, eine inhaltliche Definition jedoch nicht möglich, kann die Kontinuität der Entwicklung im Wege eines Rahmenvertrags mit einer Unternehmung sichergestellt werden. (TZ 8)

– hinsichtlich der Neukonzeption der Applikation PAD:

(5) Die Möglichkeit der Lastverteilung und der Parallelbetrieb an zwei Standorten wäre zu berücksichtigen. (TZ 15)

(6) Die geplante Neukonzeption der Applikation PAD sollte technisch modular – im Sinne möglicher Erweiterungen – umgesetzt werden. (TZ 16)

(7) Die Abwicklung wäre projektmäßig mit einem begleitenden Kostencontrolling und der Erfassung der internen Personalkosten durchzuführen. (TZ 17, 29)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

- (8) Die Möglichkeit einer Typisierung von Amtshandlungen mit einer automatisierten Zuweisung des richtigen Auftraggebers und dessen Datenverarbeitungsregisternummer wäre in Betracht zu ziehen. (TZ 19)
- (9) Zufallsgesteuerte Kontrollroutinen für die Protokolldaten sollten vorgesehen werden. (TZ 21)
- (10) Eine Differenzierung der Datenbestände der Applikation PAD nach Vollzugsbereichen sollte in Betracht gezogen werden. (TZ 23)
- (11) Der Teilbereich Verwaltungsstrafverfahren sollte funktional als eigenes Modul und nunmehr einheitlich für alle Polizeiinspektionen entwickelt werden. (TZ 24)
- (12) Eine elektronische Schnittstelle zum ELAK wäre einzurichten. (TZ 25)
- (13) Es wäre unter Berücksichtigung von Kosten–Nutzen–Überlegungen zu evaluieren, ob dem elektronischen Dokument im PAD die Eigenschaft des Originals zuerkannt werden kann. Hierdurch würde die derzeit aufwendige Parallelführung von Papier- und elektronischen Akten entfallen und der Medienbruch beim Versenden vermieden. (TZ 26)
- (14) Vor der Neueintragung eines Personenstammdatensatzes wäre ein Suchlauf in der IT-Applikation PAD bzw. eine automatisierte Abfrage des Zentralen Melderegisters durchzuführen, um Fehler bei der Schreibweise bzw. Mehrfacherfassungen von Personenstammdatensätzen zu verhindern. (TZ 27)
- (15) Bei der Eingabe von Kfz-Kennzeichen wäre ein Abgleich auf Richtigkeit mit der Kennzeichendatenbank vorzunehmen. (TZ 27)
- (16) Bei der Neukonzeption sollten die Themenbereiche
- der Überprüfung, welche Daten in PAD künftig erforderlich wären,
 - der möglichen Einbindung externer Datenregister, um die Qualität der Daten zu optimieren,
 - der Optimierung der operativen Prozessabläufe und

**Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD**

- der Abstimmung der datenschutzrechtlichen Problemstellungen innerhalb des BMI sowie mit dem BKA zusätzlich berücksichtigt werden. (TZ 29)
- hinsichtlich der bestehenden Applikation PAD:
 - (17) Es sollte geprüft werden, ob administrative Akten im PAD genehmigt werden können. (TZ 26)
 - (18) Nach Abschluss des Verfahrens vor der Datenschutzkommision wäre die Möglichkeit der Musteranwendung in Abstimmung mit dem BKA erneut zu prüfen. Neben der vereinfachten datenschutzrechtlichen Meldung wäre damit ein höheres Maß an Rechtsklarheit erreichbar. (TZ 20)
 - (19) Im Sinne einer Verbesserung des Antwortzeitverhaltens (betreffend die PAD-Datenbank Wien) wäre eine logische Eingrenzung von Suchanfragen zu evaluieren. (TZ 13)
 - (20) Für die zentralen IT-Komponenten wären ein Monitoring mit monatlichen Statistiken einzuführen, um rechtzeitig auf Systemprobleme bzw. Systemengpässe reagieren zu können. Auch Verfügbarkeitsindikatoren wären vorzusehen. (TZ 13)
 - (21) Zur Vermeidung von Mehrfacherfassungen wären diesbezügliche Schulungen anzubieten bzw. entsprechende Arbeitsanweisungen zur Kenntnis zu bringen. (TZ 27)
 - (22) Die IT-Applikation VStV-Gendis wäre auf ihre Übereinstimmung mit dem Datenschutzgesetz zu überprüfen. (TZ 24)





Bericht des Rechnungshofes

Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und
Bewohnervertretung





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	138
Abkürzungsverzeichnis	139

BMJ

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz

Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

KURZFASSUNG	141
Prüfungsablauf und -gegenstand	149
Grundlagen der Vereinstätigkeit	149
Organisation des Vereins	151
Sachwalterschaft	155
Sonstige Aufgaben des Vereins	161
Wahrnehmung von Leitungsaufgaben	163
Finanzielle Gebarung	164
Rechnungswesen des Vereins	171
Fachliche Aufsicht durch das BMJ	172
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	176

Tabellen Abbildungen

R
H

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vereinsorganisation _____ 152

Tabelle 1: Vereinssachwalterschaften – Bezirk Tamsweg _____ 157

Tabelle 2: Geschäftsführer-Aufgaben _____ 163

Tabelle 3: Geschäftsführer-Stellvertreter-Aufgaben _____ 163



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
AußStrG	Außerstreitgesetz
BFG	Bundesfinanzgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMJ	für Justiz
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EUR	Euro
HeimAufG	Heimaufenthaltsgesetz
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SWRÄG 2006	Sachwalterrechts-Änderungsgesetz 2006
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer



Abkürzungen

VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(-e, -en)
vgl.	vergleiche
VSPBG	Vereinssachwalter-, Patientenanwalts- und Bewohnervertretergesetz
VSPBV	Verordnung über die Feststellung der Eignung von Ver- einen, zum Sachwalter bestellt zu werden sowie Patien- tenanwälte und Bewohnervertreter namhaft zu machen
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz

Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

Der Verein „Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung“ verwendete die Fördermittel des BMJ widmungsgemäß und im Wesentlichen auf zweckmäßige und wirtschaftliche Weise. Er übertraf bei der Anzahl der Sachwaltergeschenken je Sachwalter die zahlenmäßigen Vorgaben des BMJ deutlich. Verbesserungsbedarf bestand insbesondere im organisatorischen Bereich und bei der Wahrnehmung der Leitungsaufgaben.

Das BMJ verfügte über keine bundesweite Strategie für die Vereins-sachwalterschaft und setzte auch keine ausreichenden Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Aufgabenerfüllung durch die geförderten Vereine. Die widmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der ausbezahlten Fördermittel kontrollierte es aber sorgfältig und umfassend.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war, die Abwicklung der Förderung an den überprüften Sachwalterverein durch das BMJ sowie die Verwendung der Fördermittel durch den Verein hinsichtlich Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu beurteilen. (Tz. 1)

Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die ansonsten nach dem risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (Tz. 1)

Kurzfassung

Bestellung von Vereinen zum Sachwalter

Nach den Vorgaben des ABGB sollten die Bezirksgerichte bei Sachwalterbestellungen einen geeigneten Verein heranziehen, wenn keine nahe stehende Person verfügbar war. Nur wenn für die Bestellung ein Verein nicht in Betracht kam, war ein Rechtsanwalt oder Notar oder eine andere geeignete Person zu bestellen. (TZ 2)

Grundlagen der Vereinstätigkeit

Der Verein „Hilfswerk Salzburg – Verein für Sachwalterschaft“ war einer von vier mit Verordnung der Bundesministerin für Justiz für geeignet erklärten Sachwaltervereinen. Die Zuständigkeit erstreckte sich auf fünf Bezirksgerichtssprengel im Bundesland Salzburg. Der nach den aktuellen Statuten auf „Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung“ geänderte Vereinsname war in der geltenden Verordnung nicht berücksichtigt. (TZ 3)

Organisation und Personal

Der seit 1994 bestehende Verein war zuletzt aufgrund ~~der~~ der Statuten aus dem Jahr 2009 konstituiert. Nach diesen beschränkte sich die Tätigkeit des Vorstands auf grundsätzliche Angelegenheiten und die Kontrolle der Vereinstätigkeit, die operativen Aufgaben erledigte ein vom Vorstand bestellter Geschäftsführer. Die aus dem Jahr 2001 stammende Geschäftsordnung war veraltet und entsprach hinsichtlich der Besorgung der Buchhaltungsaufgaben nicht der gelebten Praxis. Die Genehmigung der Hauptversammlungs- und Vorstandprotokolle erfolgte nicht statutenkonform. (TZ 4)

Der Verein war organisatorisch nach den drei Tätigkeitsfeldern Sachwalterschaft, Clearing und Bewohnervertretung gegliedert. Im Hauptaufgabenbereich Sachwalterschaft waren Ende 2010 zehn hauptamtliche Mitarbeiter und 91 ehrenamtliche Sachwalter mit der Betreuung konkreter Fälle betraut. (TZ 5)

Die bei der Neubesetzung der Geschäftsführung im Jahr 2008 in Zusammenarbeit mit einem Personalberatungsunternehmen durchgeführte öffentliche Ausschreibung unter Festlegung fachlich einschlägiger Qualifikationskriterien war zweckmäßig. Allerdings wurden Bewerber in die engere Wahl genommen, welche die Ausschreibungskriterien nicht erfüllten. Dies traf auch auf den schließlich angestellten Geschäftsführer zu. (TZ 6)



Kurzfassung



Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

Der Arbeitsvertrag zwischen dem Verein und dem Geschäftsführer wurde abgeschlossen, obwohl die statutenmäßig vorgesehene Willensbildung des Vorstands hiefür noch fehlte. (TZ 7)

Aufgabenerfüllung des Vereins im Bereich Sachwalterschaft

Am Beginn einer Sachwalterschaft und in schwierigen Fällen setzte der Verein grundsätzlich hauptamtliche Sachwalter ein. Nach den internen Vorgaben betreute ein vollbeschäftigte hauptamtlicher Sachwalter 24 Fälle persönlich und übte die Aufsicht über ein Team ehrenamtlicher Sachwalter mit bis zu 26 Fällen aus. Diese Aufgabenverteilung war zweckmäßig. Der Verein übererfüllte die zahlenmäßigen Vorgaben des BMJ für die Übernahme von Sachwalterschaften um 25 %. (TZ 8)

Der geprüfte Verein war bestrebt, möglichst jeden Fall zu übernehmen, in dem das Gericht die Bestellung eines Vereinssachwalters für notwendig hielt (82 % der Anfragen). Er unterschied sich damit von anderen Sachwaltervereinen, die eine deutlich geringere Übernahmequote aufwiesen (44 % der Anfragen). Das BMJ setzte bisher keine lenkenden Maßnahmen, um auf eine bundesweit einheitliche Übernahmepraxis hinzuwirken. (TZ 9)

Der frühere Vorsteher des Bezirksgerichts Tamsweg hatte die Bestellung von Vereinssachwaltern abgelehnt. Nach einem Wechsel in der Person des Gerichtsvorstehers trug das Bezirksgericht Fälle an den Verein heran. Ab Anfang 2006 musste dieser haupt- und ehrenamtliche Strukturen für den Bezirk erst aufbauen. Das BMJ war zwar bemüht, den Verein diesbezüglich zu unterstützen, die Unterstützung war allerdings zu gering, um den Ausbau der personellen Ressourcen im erforderlichen Ausmaß zu ermöglichen. (TZ 10)

Vereinsinterne Qualitätssicherung

Insbesondere der regelmäßige Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Sachwaltern war zweckmäßig und der Qualitätssicherung förderlich. Zur Unterstützung der ehrenamtlichen Sachwalter hatte der Verein die für die Tätigkeit wesentlichsten Informationen in einem Handbuch zusammengestellt. (TZ 11)



Kurzfassung

Die Geschäftsführung des Vereins führte grundsätzlich alle zwei Jahre eine standardisierte Überprüfung aller Sachwalterschaftsfälle nach einem vom BMJ zu genehmigenden Konzept durch. Die periodische Revision gewährleistete eine regelmäßige Prüfung aller Fälle, war aber ressourcenaufwändig, nicht risikoorientiert und nicht zeitnah. (TZ 14)

Dokumentation der Tätigkeit

Die Sachwalter dokumentierten ihre Tätigkeit in den Klientenakten auf Grundlage einer vereinsinternen Aktenführungsrichtlinie nachvollziehbar und zweckmäßig. Die zusätzlich geführte IT-unterstützte Datenbank ermöglichte jedoch keine zielgerichteten Auswertungen, wodurch personelle Ressourcen für händische Bearbeitungen gebunden waren. (TZ 12)

Die Verwaltung und Abrechnung der Mündelgeldkonten erfolgte nach vereinsinternen Vorgaben. Die Kontoauszüge und Belege wurden strukturiert und nachvollziehbar aufbewahrt. Eine potenzielle Schwachstelle bestand allerdings in der späten Kontrolle der Kontobewegungen. (TZ 13)

Sonstige Aufgaben des Vereins

Weitere Aufgaben des Vereins waren Clearing (Abklärung, ob Sachwalterschaft überhaupt erforderlich war) und Bewohnervertretung. Diese Aufgaben nahm der Verein auf zweckmäßige Art und Weise wahr. Die Clearing-Tätigkeit trug dazu bei, die Zahl der Sachwalterschaften möglichst gering zu halten und entlastete die Gerichte von aufwändigen Erhebungen. (TZ 15, 16)

Wahrnehmung von Leitungsaufgaben

Der Geschäftsführer befasste sich zu wenig mit den operativen Kernaufgaben des Vereins im Bereich Sachwalterschaft. Er hatte keine Sachwalterschaftsfälle selbst übernommen und auch die periodische Fachaufsicht (Revision) bis einschließlich 2009 führte er nicht selbst durch. Gleichzeitig war der Anteil der für die reinen Leitungsaufgaben verwendeten Ressourcen angesichts der Kleinheit des Vereins unangemessen hoch. (TZ 17)



Kurzfassung



Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

Einnahmen–Ausgaben–Struktur des Vereins

Der Verein finanzierte sich hauptsächlich aus den vom BMJ geleisteten Förderungen. Zusätzliche Einnahmen in Höhe von rd. 289.000 EUR (2009) erzielte er aus den – für Betreuungsleistungen im Rahmen der Sachwalterschaft – gerichtlich zuerkannten Entschädigungen und Aufwandersätzen. Die Ausgaben des Vereins betrafen zu rd. 90 % das Personal. (TZ 18, 23)

Zuteilung und Auszahlung der Fördermittel durch das BMJ

Das BMJ finanzierte bei allen vier Vereinen die vorhandenen Strukturen und Ressourcen. Auf einer grundlegenden Strategie beruhende steuernde Maßnahmen (etwa im Hinblick auf eine bundesweit einheitliche Bedarfsdeckung) setzte das BMJ damit allerdings nicht. (TZ 19)

Die quartalsweise Auszahlung der Förderung im Vorhinein führte zu oftmals hohen Guthaben auf dem Girokonto des Vereins, war aber aus verwaltungsökonomischen Gründen zweckmäßig. (TZ 20)

Entschädigung und Aufwandersatz

Die gesetzlichen Bestimmungen sahen für die Tätigkeit als Sachwalter eine jährliche Entschädigung und den Ersatz der Aufwendungen vor. Diese standen bei Bestellung von Vereinssachwaltern dem Verein zu. (TZ 21)

Bei der Inanspruchnahme des Aufwandersatzes entstand keine einheitliche Praxis, weil ein Gericht im Zuständigkeitsbereich des Vereins die pauschale Verrechnung für ehrenamtliche Sachwälter zuletzt nicht mehr anerkannte und detaillierte Einzelnachweise – wie bei den hauptamtlichen Sachwaltern – forderte. (TZ 22)

Die Einnahmen aus Entschädigungen und Aufwandersatz (im Jahr 2009 rd. 289.000 EUR) trugen zur Finanzierung der bestehenden Personalressourcen und darüber hinaus zur Bildung finanzieller Reserven bei. Im Förderungsvertrag waren die Auswirkungen der Eigeneinnahmen auf die Höhe des zugestandenen Förderbetrags bzw. auf eine etwaige Ausweitung personeller Ressourcen des Vereins allerdings nicht geregelt. (TZ 23)



Kurzfassung

Bildung finanzieller Reserven beim Verein

Entgegen den Förderrichtlinien hatte der Verein in den letzten Jahren hohe finanzielle Reserven aufgebaut (Bilanz 2009: rd. 372.000 EUR). Solche waren allerdings aus Sicht des Vereins zur Absicherung des operativen Betriebs und rechtlicher Verpflichtungen unverzichtbar, weil durch das BMJ keine über die jeweilige Geltungsdauer des Förderungsvertrages hinausgehenden Finanzierungsgarantien bestanden. Die Förderungsvergabe erfolgte jährlich. (TZ 24)

Personalausgaben

Beim Verein bestanden eigene – durch das BMJ genehmigte – Gehaltsschemata für Sachwalter und Verwaltungsbedienstete. Diese entsprachen etwa den Gehaltsansätzen von Bundesbediensteten mit vergleichbarer Ausbildung und in vergleichbarer Verwendung. Das Geschäftsführergehalt war an Gehaltsansätzen des Salzburger Landesdienstes orientiert und im Verhältnis zu jenen der angestellten Sachwalter des Vereins hoch. (TZ 25, 26)

Schriftliche Betriebsvereinbarungen bestanden bisher nur punktuell. Eine bereits ausverhandelte gesamthafte Betriebsvereinbarung war wegen eines Einspruchs des BMJ in einem Einzelpunkt noch nicht in Kraft getreten. Generell nahm das BMJ seine Kontrollfunktion im Zusammenhang mit der Vorgabe, wonach Bedienstete von Förderungsnehmern nicht besser gestellt sein dürfen als Bundesbedienstete, sorgfältig wahr. (TZ 27)

Ordnung des Rechnungswesens

Die den Verrechnungen zu Grunde liegenden Belege waren ordnungsgemäß, übersichtlich und vollständig abgelegt. Die stichprobenweise Prüfung ergab keine Mängel. (TZ 29)

Die Jahresabschlüsse erstellte eine Steuerberatungskanzlei auf Grundlage der vom Verein übermittelten Unterlagen. Die aufgrund von Gerichtsbeschlüssen bestehenden Forderungen über Entschädigungen waren in der Bilanz nicht dargestellt. Weiters wurde das Anlagevermögen nicht entsprechend der normalen Nutzungsdauer, sondern bereits im Anschaffungsjahr vollständig „abgeschrieben“. (TZ 30)



Kurzfassung



**Verein Hilfswerk Salzburg –
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

Kontrolle des Rechnungswesens

Die Rechnungsprüfer des Vereins prüften jährlich die Abschlussrechnungen auf Ordnungsmäßigkeit und statutengemäße Mittelverwendung. Auf Grundlage einer Rahmenvereinbarung beauftragte das BMJ die Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) mit einer jährlichen Förderungsprüfung. (TZ 31)

Die Kontrollstrukturen waren geeignet, ein ordnungsgemäßes Rechnungswesen sowie den widmungsgemäßen und sparsamen Einsatz der Förderungsmittel durch den Verein zu unterstützen. (TZ 25, 26, 27, 28, 31)

Fachliche Aufsicht durch das BMJ

Neben seiner Rolle als Förderungsgeber nahm das BMJ die fachliche Aufsicht über die Sachwaltervereine wahr. Das BMJ arbeitete in diesem Zusammenhang mit dem Verein strukturiert zusammen. Es fehlte allerdings eine bundesweite Strategie mit grundsätzlichen Festlegungen für die Vereinssachwalterschaft. Das BMJ setzte auch keine ausreichenden lenkenden Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Sachwaltertätigkeit der Vereine. (TZ 32)

Das Leistungscontrolling des BMJ war zur Beurteilung der Auslastung und der Effizienz der Leistungserbringung des Vereins grundsätzlich geeignet. Eine wesentliche Schwäche lag allerdings darin, dass nur die bloße Anzahl der übernommenen Fälle, nicht aber deren unterschiedliche Schwierigkeit und Betreuungsintensität berücksichtigt wurde. (TZ 33)



Kenndaten zum Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

Rechtsgrundlagen	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch (ABGB), JGS Nr. 946/1811 i.d.g.F. (Erster Teil, Fünftes Hauptstück) Außerstreichgesetz (AußStrG), BGBl. I Nr. 111/2003 i.d.g.F. Vereinssachwalter-, Patientenanwalts- und Bewohnervertretergesetz (VSPBG), BGBl. Nr. 156/1990 i.d.g.F. Sachwalterrechts-Änderungsgesetz 2006 (SWRÄG 2006), BGBl. I Nr. 92/2006 Heimaufenthaltsgesetz (HeimAufG), BGBl. I Nr. 11/2004 i.d.g.F. Verordnung der Bundesministerin für Justiz über die Feststellung der Eignung von Vereinen, zum Sachwalter bestellt zu werden sowie Patientenanwälte und Bewohnervertreter namhaft zu machen (VSPBV), BGBl. II Nr. 117/2007			
	2007	2008	2009	2010
Förderungen des BMJ an Sachwaltervereine		in Mill. EUR		
Österreich insgesamt (aufgeteilt auf vier Vereine)	23,820	27,882	29,218	28,572
davon Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung	0,740	0,884	0,856	0,859
	2007	2008	2009	2010
Gebarung des Vereins		in EUR		
Einnahmen	977.200	1.101.160	1.152.879	1.087.461
davon Förderung BMJ	740.000	884.000	856.000	859.000
davon Kostenersätze und Aufwandsentschädigungen	214.931	189.905	289.430	223.006
davon sonstige Einnahmen (z.B. Zinserträge, Seminarhonorare)	22.269	27.255	7.449	5.455
Ausgaben	916.367	1.030.295	1.099.674	1.140.395
davon für Sachwalterschaft	788.662	878.388	915.016	957.143
davon für Clearing	17.077	49.712	58.792	60.396
davon für Bewohnervertretung	110.628	102.195	125.866	122.856
	2007	2008	2009	2010
Mitarbeiter des Vereins (Jahresdurchschnitt)		in Vollbeschäftigungäquivalenten (VBA)		
Sachwalterschaft	8,81	9,66	9,25	9,31
Clearing	0,22	0,78	0,88	0,88
Bewohnervertretung	1,35	1,59	1,75	1,75
bereichsübergreifend (z.B. Geschäftsführung)	1,25	1,41	1,38	1,38
Summe	11,63	13,44	13,26	13,32
Anzahl der Sachwalterschaften zum Jahresende	300	337	343	350
davon betreut durch hauptamtliche Sachwalter	120	162	167	176
davon betreut durch ehrenamtliche Sachwalter	180	175	176	174

Quellen: BMJ, Jahresabschlüsse und Tätigkeitsberichte des Vereins



**Verein Hilfswerk Salzburg –
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

**Prüfungsablauf und
–gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte im November und Dezember 2010 die Gebarung des BMJ im Zusammenhang mit der Förderung des Vereins „Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung“ sowie die Gebarung des Vereins mit Mitteln des Bundes.

Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die ansonsten nach dem risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Förderungsabwicklung durch das BMJ sowie der zweckmäßigen, wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Verwendung der Fördermittel durch den Verein. Die Überprüfung umfasste den Zeitraum 2007 bis 2010.

Zu dem im März 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen der Verein im März 2011 und das BMJ im Juni 2011 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung an das BMJ im September 2011, eine Gegenäußerung an den Verein war nicht erforderlich.

**Grundlagen der
Vereinstätigkeit**

- 2 Wenn ein volljähriger Mensch mit psychischer Krankheit oder geistiger Behinderung nicht in der Lage war, einzelne oder alle seiner Angelegenheiten ohne Gefahr eines Nachteils für sich selbst zu erledigen, so war ihm ein Sachwalter zu bestellen.¹ Die Bestellung erfolgte auf Antrag oder von Amts wegen durch das Bezirksgericht.² Vor der Bestellung eines Sachwalters war zu klären, ob es dazu Alternativen gab. Dies war etwa dann der Fall, wenn eine ausreichende Vertretung oder eine andere Hilfe durch einen nahen Angehörigen, einen Vorsorgebevollmächtigten oder aufgrund einer Patientenverfügung gegeben war.³

Bei der Auswahl des Sachwalters war besonders auf die Bedürfnisse der behinderten Person Bedacht zu nehmen. War eine geeignete, nahe stehende Person nicht verfügbar, so war ein geeigneter Verein mit dessen Zustimmung zum Sachwalter zu bestellen. Kam auch ein Verein nicht in Betracht, so waren ein Rechtsanwalt oder Notar oder eine andere geeignete Person zu bestellen.⁴

¹ vgl. § 268 Abs. 1 ABGB

² vgl. § 117 AußStrG

³ vgl. § 268 Abs. 2 ABGB

⁴ vgl. § 279 Abs. 1 und 3 ABGB

Grundlagen der Vereinstätigkeit

Das Bezirksgericht legte den Aufgabenbereich des Sachwalters im Einzelfall fest. Es konnte einen Sachwalter für einzelne Angelegenheiten, für einen bestimmten Kreis von Angelegenheiten oder für alle Angelegenheiten einer behinderten Person bestellen.⁵ Hauptsächlich handelte es sich bei den Tätigkeiten des Sachwalters um die Einkommens- und Vermögensverwaltung des Klienten.

Das Gericht konnte einen Verfahrenssachwalter als Rechtsbeistand der betroffenen Person im Sachwalterschaftsverfahren bestellen.⁶ Zur Besorgung dringender Angelegenheiten konnte das Gericht längstens für die Dauer des Sachwalterschaftsverfahrens einen einstweiligen Sachwalter bestellen.⁷

- 3.1** Nach dem Vereinssachwalter-, Patientenanwalts- und Bewohnervertretergesetz (VSPBG) hatte die Bundesministerin für Justiz die Eignung eines Vereins, zum Sachwalter bestellt zu werden, sowie Patientenanwälte⁸ oder Bewohnervertreter namhaft zu machen, mittels Verordnung festzustellen. Dem Verein war der Aufwand, der mit den durch seine Mitarbeiter erbrachten Vertretungs- und Beratungsleistungen im Zusammenhang stand, im Rahmen der jeweils im Bundesfinanzgesetz (BFG) für diese Zwecke verfügbaren Geldmittel zu ersetzen.⁹

Die Bundesministerin für Justiz hatte österreichweit für vier Vereine mittels Verordnung über die Feststellung der Eignung von Vereinen, zum Sachwalter bestellt zu werden sowie Patientenanwälte und Bewohnervertreter namhaft zu machen (VSPBV), die Eignung für die Übernahme von Sachwalterschafts- und Bewohnervertretungsaufgaben festgestellt. Danach hatte der Verein „Salzburger Hilfswerk – Verein für Sachwalterschaft“ – im Weiteren als „Verein“ bezeichnet – in den Sprengeln der Bezirksgerichte Hallein, Saalfelden, St. Johann im Pongau, Tamsweg und Zell am See tätig zu werden. Nach den geltenden, im August 2009 bei der Bezirkshauptmannschaft St. Johann im Pongau hinterlegten Vereinsstatuten führte der Verein den Namen „Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung“. Der geänderte Name war dem BMJ bekannt. Die Namensänderung des Vereins auf „Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung“ war jedoch in der geltenden VSPBV nicht berücksichtigt.

⁵ vgl. § 268 Abs. 3 ABGB

⁶ vgl. § 119 AußStrG

⁷ § 120 AußStrG

⁸ bleibt im Folgenden außer Betracht

⁹ vgl. §§ 1 und 8 VSPBG



**Verein Hilfswerk Salzburg –
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

3.2 Der RH empfahl dem BMJ, die VSPBV zu ändern und den aktuellen Vereinsnamen in die Verordnung aufzunehmen.

3.3 *Das BMJ sagte zu, die VSPBV entsprechend zu aktualisieren.*

Organisation des Vereins

Statuten und Geschäftsordnung

4.1 Der Verein bestand seit 1994 und war zuletzt aufgrund der Statuten aus dem Jahr 2009 konstituiert. Die Statuten sahen als vereinsleitendes Organ einen aus ehrenamtlichen Funktionären bestehenden Vorstand vor. Dieser beschränkte seine Tätigkeit auf grundsätzliche Angelegenheiten des Vereins (wie z.B. die Bestellung eines hauptberuflichen Geschäftsführers) und die Kontrolle der Vereinstätigkeit, vor allem in finanzieller Hinsicht. Ein vom Vorstand auf fünf Jahre bestellter Geschäftsführer erledigte die operativen Aufgaben des Vereins.

Die Protokolle des Vorstands und der Hauptversammlung waren nach den Statuten des Vereins vom Schriftführer zu führen und vom Obmann zu unterfertigen. Tatsächlich unterfertigte die Protokolle ab Juli 2008 entweder die Schriftführerin oder der Geschäftsführer.

Die Geschäftsführung hatte ihre Aufgaben im Sinne einer vom Vorstand zu erlassenden Geschäftsordnung zu erledigen. Die geltende Geschäftsordnung stammte vom September 2001. § 7 der Geschäftsordnung war noch auf die externe Erledigung der Buchhaltungsaufgaben durch das Salzburger Hilfswerk abgestimmt. Mittlerweile erledigte der Verein seine Buchhaltungsaufgaben jedoch selbst.

4.2 Der RH kritisierte, dass die Geschäftsordnung veraltet war und hinsichtlich der Besorgung der Buchhaltungsaufgaben nicht der gelebten Praxis entsprach. Die Unterfertigung (Genehmigung) der Protokolle der Hauptversammlung und des Vorstands erfolgte nicht statutenkonform.

Er empfahl dem Verein, die Geschäftsordnung zu überarbeiten und die wesentlichen Geschäftsprozesse des Rechnungswesens darin abzubilden. Die Genehmigung der Protokolle der Hauptversammlung und des Vorstands hätte entsprechend der Vereinsstatuten zu erfolgen.

4.3 *Laut Stellungnahme des Vereins werde der Obmann alle nicht gemäß den Statuten unterfertigten Protokolle nachträglich unterzeichnen und genehmigen. Die Geschäftsordnung werde entsprechend den Empfehlungen des RH überarbeitet und bei der nächsten Vorstandssitzung beschlossen.*

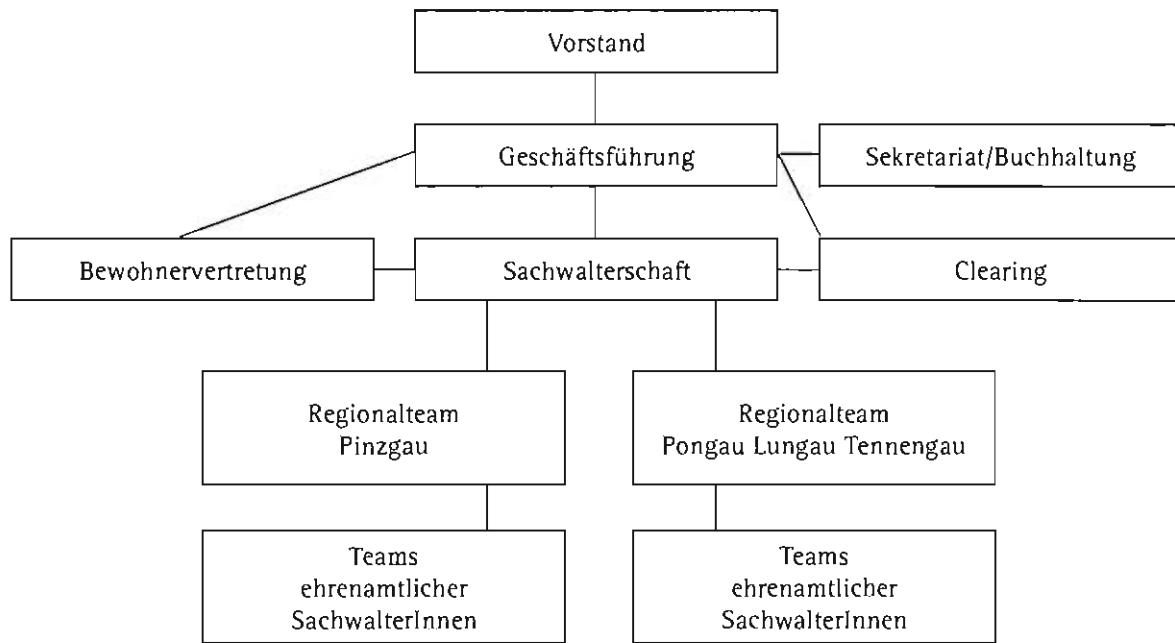
Organisation des Vereins

Organisation und
Personal

5 Der Verein war wie folgt organisiert:

Abbildung 1:

Vereinsorganisation



Quelle: Tätigkeitsbericht 2009

Hauptaufgabe des Vereins war die Tätigkeit als Sachwalter. Seit dem Inkrafttreten des Sachwalterrechts-Änderungsgesetzes 2006 (SWRÄG 2006)¹⁰ im Juli 2007 erledigte der Verein über Ersuchen der Pflegschaftsgerichte auch Clearing-Aufgaben zur Beurteilung der Frage, ob eine Sachwalterbestellung überhaupt notwendig war. Eine weitere Aufgabe war die Vertretung von Heimbewohnern aufgrund des Heimaufenthaltsgesetzes (HeimAufG). Die Aufgaben nahm der Verein von seinem Hauptstandort in St. Johann im Pongau und seiner Zweigstelle in Zell am See (Pinzgau) aus wahr.

Im Jahresschnitt 2010 standen dem Verein Personalressourcen von insgesamt 13,32 Vollbeschäftigungäquivalenten (VBÄ) zur Verfügung. Davon waren 1,38 VBÄ bereichsübergreifend (Geschäftsführung, Sekretariat, Buchhaltung), 9,31 VBÄ im Fachbereich Sachwalterschaft, 0,88 VBÄ im Clearing und 1,75 VBÄ in der Bewohnervertretung eingesetzt.

¹⁰ BGBl. I Nr. 92/2006



Organisation des Vereins



Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

Ende 2010 waren zehn Mitarbeiter als hauptamtliche Sachwalter im Ausmaß von 7,25 VBÄ mit der Betreuung konkreter Fälle betraut. Überdies standen dem Verein 91 ehrenamtliche Sachwalter zur Verfügung.

Die operativen Clearing-Aufgaben nahmen Ende 2010 fünf Mitarbeiter im Ausmaß von insgesamt 25 Wochenstunden (0,63 VBÄ), die Bewohnervertretung zwei Mitarbeiterinnen im Ausmaß von insgesamt 60 Wochenstunden (1,5 VBÄ) wahr.

Bereichsbezogene Leitungsaufgaben in der Sachwalterschaft und in der Bewohnervertretung waren Ende 2010 drei Mitarbeitern im Ausmaß von insgesamt 25 Wochenstunden (0,63 VBÄ) übertragen. Ausschließlich für administrative Aufgaben beschäftigte der Verein vier weitere Mitarbeiterinnen (2,63 VBÄ) sowie (nur im Bedarfsfall) sechs geringfügig Beschäftigte, einen Lehrling und einen Zivildiener.

Ausschreibung der Geschäftsleitung

6.1 Die vormalige Geschäftsführerin war seit der Gründung des Vereins im Amt und beendete ihr Dienstverhältnis einvernehmlich mit Ende September 2008. Der Vorstand entschloss sich, die Position des Geschäftsführers öffentlich auszuschreiben und beauftragte damit ein Personalberatungsunternehmen, das bereits für den Mutterverein, das Hilfswerk Salzburg, wiederholt tätig gewesen war.

Der Verein und das Personalberatungsunternehmen legten gemeinsam die Ausschreibungskriterien fest. Gesucht wurde demnach ein „Geschäftsführer m/w mit mehrjähriger Führungspraxis, Jus bzw. Psychologie bzw. Sozialarbeit als Quellberuf“. Das Personalberatungsunternehmen schaltete im Juni 2008 im Internet und in einer Salzburger Tageszeitung entsprechende Anzeigen.

Aufgrund der eingelangten Bewerbungen erstellte das Beratungsunternehmen Kompetenzanalysen der einzelnen Bewerber und präsentierte dem Verein im August 2008 zwölf Bewerbungen für das weitere Verfahren. Nicht alle ausgewählten Bewerber erfüllten die Ausschreibungskriterien hinsichtlich des geforderten Quellberufs.

Schließlich nahmen der Verein und das Beratungsunternehmen vier Kandidaten in die engere Wahl, die zu einem Hearing durch eine Kommission eingeladen wurden. Drei Kandidaten stellten sich dem Hearing. Die Entscheidung der Kommission fiel zu Gunsten eines Bewerbers aus, der ein Diplomstudium der Publizistik und Kommunikationswissenschaft sowie einen Universitätslehrgang für Sozialmanagement abgeschlossen hatte. Der vom Bewerber absolvierte Universitätslehrgang für Sozialmanagement hatte ein deutlich anderes Curriculum als ein-



Organisation des Vereins

schlägige Ausbildungsgänge zum Sozialarbeiter. Der neue Geschäftsführer erfüllte somit die Ausschreibungskriterien nicht.

Die Leistungen des Beratungsunternehmens verursachten Kosten in Höhe von rd. 10.600 EUR (inkl. USt).

- 6.2 Der RH erachtete die Durchführung einer öffentlichen Ausschreibung der Geschäftsführerposition unter Festlegung fachlich einschlägiger Qualifikationskriterien als zweckmäßig. Er kritisierte aber, dass Bewerber in die engere Wahl genommen wurden, die das vom Verein und vom Beratungsunternehmen einvernehmlich festgelegte Anforderungsprofil nicht erfüllt hatten. Der vom Verein schließlich angestellte Geschäftsführer verfügte über keine Ausbildung als Jurist, Psychologe oder Sozialarbeiter.

Der RH empfahl dem Verein, Personalentscheidungen nur entsprechend dem geforderten Anforderungsprofil zu treffen.

- 7.1 Die Anstellung des neuen Geschäftsführers durch den Verein erfolgte mit 13. Oktober 2008. Der Vereinsobmann schloss den Arbeitsvertrag namens des Vereins aber erst am 19. November 2008 mit dem Geschäftsführer ab.

Ein diesbezüglicher Beschluss des Vereinsvorstands, der nach den damals gültigen Vereinsstatuten aus dem Jahr 2003 erforderlich gewesen wäre, konnte nicht vorgelegt werden.

Im Juni 2009 schloss der Vereinsobmann namens des Vereins mit dem Geschäftsführer einen neuen Arbeitsvertrag ab. Grund dafür war die mit Beschluss des Vorstands vom April 2009 genehmigte Erhöhung des Gehalts, das künftig auf Grundlage der Dienstklasse VII des Beamtenschemas des Landes Salzburg ausbezahlt werden sollte.

- 7.2 Der RH kritisierte, dass der Arbeitsvertrag vom November 2008 abgeschlossen wurde, obwohl die statutenmäßig vorgesehene Willensbildung des Vorstands hiefür fehlte.

Er empfahl dem Verein, künftig vor dem Abschluss von Rechtsgeschäften die Zustimmung des nach den Vereinsstatuten zuständigen Organs einzuholen.

- 7.3 *Laut Stellungnahme des Vereins werde die Protokollierung der statutenmäßig vorgesehenen Zustimmung des Vorstands zum Abschluss des Arbeitsvertrags mit dem Geschäftsführer in der nächsten Vorstandssitzung nachgeholt.*



**Verein Hilfswerk Salzburg –
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

Sachwalterschaft

Aufgabenerfüllung
im Bereich der Sach-
walterschaft

- 8.1** Der Verein nahm seine Aufgaben durch haupt- und ehrenamtliche Sachwalter wahr, wobei der Verein am Beginn der Sachwalterschaft sowie in schwierigeren Fällen grundsätzlich einen hauptamtlichen Sachwalter einsetzte. Jeder hauptamtliche Sachwalter hatte nach den Vorgaben des BMJ im Förderungsvertrag bei einer Arbeitsleistung von 40 Wochenstunden zumindest 40 Klienten, davon 20 bis 25 unmittelbar zu betreuen.

Der Verein hatte intern festgelegt, dass ein mit 40 Wochenstunden beschäftigter Sachwalter 24 Fälle persönlich zu betreuen und darüber hinaus die Aufsicht über ein Team ehrenamtlicher Sachwalter mit 26 Fällen auszuüben hatte. Jeder ehrenamtliche Sachwalter sollte grundsätzlich für zwei, höchstens jedoch vier bis fünf Klienten zuständig sein. Damit war sichergestellt, dass für jeden von einem ehrenamtlichen Sachwalter zu betreuenden Fall auch ein hauptamtlicher Sachwalter zuständig war. Mit diesen Regelungen wurde die Vorgabe des BMJ deutlich übererfüllt.

- 8.2** Der RH erachtete die vom Verein gewählte Form der Arbeitsaufteilung als zweckmäßig.

Prinzip der Bedarfs-
deckung

- 9.1** Laut einer vom BMJ in Auftrag gegebenen Studie des Instituts für Rechts- und Kriminozoologie (IRKS) war die Praxis der Gerichte im Hinblick auf die Betrauung von Vereinen mit Sachwalterschaften österreichweit unterschiedlich. Ebenso war auch die Praxis der Vereine hinsichtlich der Übernahme oder Ablehnung von Sachwalterschaften uneinheitlich.

Österreichweit erhielten Gerichte nur in 44 % ihrer Anfragen (uneingeschränkt) positive Antworten von Sachwaltervereinen bezüglich deren Bereitschaft zur Übernahme von Sachwalterschaften. Der überprüfte Verein beantwortete hingegen 82 % der Anfragen positiv. Dieser Unterschied war darauf zurückzuführen, dass der Verein das Prinzip der Bedarfsdeckung verfolgte und bestrebt war, möglichst jeden Fall zu übernehmen, in dem sich eine Sachwalterbestellung durch das Gericht als notwendig erwiesen hatte und keine andere Person zur Verfügung stand.

Das Prinzip der Bedarfsdeckung sorgte innerhalb des Vereins für eine intensive Diskussion. Das BMJ setzte diesbezüglich keine Steuerungsmaßnahmen.



Sachwalterschaft

Die Studie ergab, dass die restlose Befriedigung des gerichtlichen Bedürfnisses an Vereinssachwalterschaft eine Vervierfachung der vorhandenen Ressourcen erforderlich machen würde. Da es den Gerichten gelang, in zwei Dritteln der Fälle eine befriedigende Alternative zu finden, kam die Studie zu dem Schluss, dass mit einer Erhöhung der Ressourcen für die Vereinssachwalterschaft um 90 % das Auslangen gefunden werden könne.

- 9.2 Der RH kritisierte, dass das BMJ bisher keine Lenkungsmaßnahmen setzte, um auf eine bundesweit einheitliche Übernahmepraxis aller Vereine hinzuwirken.

Der RH empfahl dem BMJ, seine Erwartungshaltung gegenüber den vier Vereinen im Hinblick auf die Übernahme von Sachwalterschaften im Rahmen einer zu erarbeitenden Strategie für die Vereinssachwalterschaft klar und für alle Vereine gleichermaßen verbindlich festzulegen.

- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMJ würden zahlreiche Berichte der Justizverwaltung wie auch die vom BMJ in Auftrag gegebene Studie des IRKS belegen, dass der Bedarf an Vereinssachwalterschaft insgesamt mit den vorhandenen Kapazitäten der Sachwaltervereine nicht abgedeckt werden könnte. Die Steuerung erfolge durch die Vorgabe einer Mindestauslastung in den Subventionsbedingungen. So sei es durch intensive Bemühungen um Effizienzsteigerung in den Vereinen in den vergangenen Jahren – trotz der engen budgetären Rahmenbedingungen – gelungen, die Kapazitäten der Vereine zu erhöhen.*

Es sei allerdings zutreffend, dass die – bereits seit den Anfängen der Vereinssachwalterschaft bestehenden – Subventionsbedingungen (Kopfzählung) nicht ausreichend differenziert seien, weil der unterschiedliche Betreuungsaufwand nicht berücksichtigt werde. Aus diesem Grund sollen in einem laufenden Projekt Leistungskennzahlen für die Vereinssachwalterschaft entwickelt, nach einer entsprechenden Probephase auch in den Subventionsbedingungen verankert und als Steuerungselement herangezogen werden.

- 9.4 Der RH anerkannte die Bestrebungen des BMJ, durch Effizienzsteigerungen die Kapazitäten der Sachwaltervereine insgesamt zu erhöhen. Er hielt es jedoch für unbefriedigend, dass – je nach regionaler Zuständigkeit der Vereine – weiterhin große Unterschiede in der Bedarfsdeckung bestanden und damit die Chancen auf Übernahme eines Falls durch einen Sachwalterverein sehr unterschiedlich waren. Er empfahl daher dennoch, im Rahmen einer Gesamtstrategie einen bundesweit möglichst einheitlichen Grad der Bedarfsdeckung zu erreichen.



Sachwalterschaft



**Verein Hilfswerk Salzburg –
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

Vereinssachwalterschaft im Gerichtsbezirk Tamsweg

10.1 Der bis Ende 2005 im Amt befindliche Vorsteher des Bezirksgerichts (BG) Tamsweg lehnte die Bestellung des Vereins zum Sachwalter entgegen den Intentionen des ABGB generell ab, obwohl die Sachwalterschaftsrate im Bezirk traditionell sehr hoch war. Die Tätigkeit des Vereins beschränkte sich in diesem Bezirk daher lange Zeit ausschließlich auf Beratungen. Nach einem Wechsel in der Person des Gerichtsvorstehers Anfang 2006 nahm das BG Tamsweg den Verein regelmäßig für Sachwalterschaftsaufgaben in Anspruch. Die vom Gericht an den Verein herangetragenen Fälle betrafen nicht nur Neubestellungen von Sachwaltern, sondern auch Fälle, in denen die Tätigkeit der bisherigen Sachwalter als problematisch einzuschätzen war. Den Bedarf an Vereinssachwalterschaften im Bezirk Tamsweg zeigt folgender Überblick:

	Vereinssachwalterschaften – Bezirk Tamsweg			
	2006	2007	2008	2009
Anzahl				
Verfahrenssachwalterschaften gemäß AußStrG	6	8	14	4
Bestellungen gemäß ABGB	10	7	14	10
Gesamt	16	15	28	14

Im Jahr 2008 stieg die Gesamtzahl der hauptberuflich vom Verein betreuten Klienten von 120 auf 162. Grund dafür waren zusätzliche hauptberufliche Personalressourcen für den Bezirk Tamsweg. Der Verein musste die für die Ausübung der Sachwaltertätigkeit erforderlichen haupt- und ehrenamtlichen Strukturen erst nach und nach aufbauen. Das BMJ unterstützte den Verein insofern, als es seinem Wunsch, zehn Wochenarbeitsstunden von der Bewohnervertretung zur Sachwalterschaft für den Bezirk Tamsweg zu verschieben, zustimmte. Zusätzliche finanzielle Mittel stellte das BMJ nicht zur Verfügung.

Ende 2008 gab es im Bezirk Tamsweg nur eine einzige ehrenamtlich für den Verein tätige Sachwalterin. Ende 2009 gab es bereits ein Team mit neun ehrenamtlichen Sachwaltern.



Sachwalterschaft

10.2 Der RH anerkannte das jahrelange Bemühen des Vereins, den Bedarf an Vereinssachwalterschaft flächendeckend erfüllen zu können und auch im Bezirk Tamsweg als Vereinssachwalter tätig zu sein. Er kritisierte jedoch, dass die finanzielle Unterstützung des Vereins durch das BMJ zu gering war, um den dringend gebotenen Ausbau personeller Ressourcen im erforderlichen Ausmaß zu ermöglichen.

Der RH empfahl dem BMJ, entsprechende Steuerungsinstrumente einzusetzen, um erkennbaren Vollzugsdefiziten frühzeitig entgegenzuwirken.

10.3 *Laut Stellungnahme des BMJ habe es – nachdem sich die Bestellungspraxis des BG Tamsweg infolge eines Richterwechsels geändert habe – den Aufbau zusätzlicher hauptberuflicher und ehrenamtlicher Sachwalterkapazitäten für den Lungau genehmigt und unterstützt. Dass die zusätzlichen Kapazitäten nicht sofort in vollem Umfang zur Verfügung gestellt werden konnten, liege einerseits an den budgetären Rahmenbedingungen und andererseits daran, dass der Aufbau eines ehrenamtlichen Teams naturgemäß eine gewisse Zeit in Anspruch nehme.*

Generell werde das BMJ weiterhin die Bedarfssituation beobachten und Erweiterungen der Kapazitäten für die Übernahme von Sachwalterschaften unterstützen, sofern die budgetäre Bedeckbarkeit sichergestellt ist.

Vereinsinterne Qualitätssicherung in der Sachwalterschaft

11.1 Die Regionalteams der hauptamtlichen Sachwalter führten wöchentliche Teambesprechungen durch. Die Besprechungsinhalte wurden dokumentiert und in den jeweiligen Klientenakten abgelegt. Zusätzlich fanden in regelmäßigen Abständen gemeinsame Besprechungen aller hauptamtlichen Sachwalter beider Regionalstellen statt, an denen auch der Geschäftsführer teilnahm.

Die Leitung und Beaufsichtigung der ehrenamtlichen Sachwalter erfolgte durch die hauptamtlichen Teamleiter. Die Teamleiter nahmen Einsicht in die eingehende Post, führten persönliche Gespräche und drei- bis viermal jährlich Teambesprechungen. Auch in die Belegadministration und die Erstellung der Pflegschaftsrechnung waren die hauptamtlichen Sachwalter eingebunden.

Für die Tätigkeit der ehrenamtlichen Sachwalter hatte der Verein vom Institut für Sozialdienste Vorarlberg ein für diesen Zweck entwickeltes Handbuch erworben und dieses für die eigenen Zwecke adaptiert. Das Handbuch enthielt eine übersichtliche Zusammenstellung der wesentlichsten für den Sachwalter erforderlichen Informationen. Überdies



Sachwalterschaft



**Verein Hilfswerk Salzburg –
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

erarbeitete der Verein eine Richtlinie zur Prozess- und Ablauforganisation für die ehrenamtliche Tätigkeit, die Anfang 2010 fertig gestellt wurde.

11.2 Der regelmäßige Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Sachwaltern in Form von Besprechungen war zweckmäßig und der Qualitätssicherung förderlich.

Dokumentation der Tätigkeit

12.1 Für die (aktenmäßige) Dokumentation der Sachwaltertätigkeit bestand beim Verein eine interne Aktenführungsrichtlinie. Nach deren Vorgaben dokumentierten die Sachwälter ihre Tätigkeit und die Ergebnisse der Teambesprechungen in den jeweiligen Klientenakten. Zusätzlich stand eine selbst entwickelte IT-unterstützte Datenbank zur Verfügung, die wesentlichen Anforderungen aber nur eingeschränkt entsprach (z.B. statistische Auswertungen für die Berichterstattung an das BMJ, IT-unterstützte Aktenführung). Auswertungen konnten kaum IT-unterstützt erstellt werden, sondern mussten überwiegend händisch erfolgen.

12.2 Die Dokumentation des Vereins zur Sachwaltertätigkeit war nachvollziehbar und zweckmäßig. Die IT-Unterstützung war jedoch verbesserungswürdig. Da mit der vorhandenen Lösung nur in eingeschränkter Form Auswertungen durchgeführt werden konnten, waren personelle Ressourcen für händische Bearbeitungen gebunden.

Der RH empfahl dem Verein, die vorhandene Datenbank im Bereich Sachwalterschaft unter Wahrung der Kosten-Nutzen-Relation durch ein leistungsfähigeres, den Anforderungen entsprechendes System zu ersetzen, um die vorhandenen Personalressourcen zweckmäßiger einzusetzen zu können.

12.3 *Laut Stellungnahme des Vereins werde seit Jänner 2011 in Kooperation mit dem Mutterverein Hilfswerk Salzburg an einer neuen Datenbank gearbeitet. Die Implementierung der Auswertung von Leistungskennzahlen werde mit dem BMJ akkordiert. Die Fertigstellung und Inbetriebnahme der neuen Datenbank sei im Herbst 2011 geplant.*

Sachwalterschaft

Verwaltung und Abrechnung der Mündelgelder

- 13.1** Die Tätigkeit der Sachwalter beinhaltete in der Regel die Einkommens- und Vermögensverwaltung für die besachwalteten Personen. Die Administration und Kontrolle der Belege zu den Mündelgeldkonten sowie die Erstellung der Pflegschaftsrechnungen nahm im Verein grundsätzlich eine administrative Unterstützungsstelle wahr. Dafür bestanden detaillierte interne Vorgaben in Form einer Aktenführungsrichtlinie. Ehrenamtliche Sachwalter führten diese Aufgaben teilweise auch selbstständig durch.

Die Unterstützungsstelle sammelte die einlangenden Kontoauszüge vorerst ohne weitere Kontrolle in einer (strukturierten) Zwischenablage. Vorgesehen war eine vierteljährliche Einordnung der Kontoauszüge und Belege in die „Kontenmappen“ der besachwalteten Personen, wobei es oftmals auch zu Verzögerungen kam. Bei Unklarheiten oder Aufälligkeiten (z.B. hohe oder negative Kontostände, höhere Überweisungen oder Barabhebungen) erfolgte eine Befassung des zuständigen Sachwalters.

Aufgrund der gerichtlichen Aufträge erstellte der Verein in der Regel alle zwei Jahre (ausgenommen Antritts- und Schlussrechnung) die Pflegschaftsrechnung in Form einer chronologischen Darstellung der Kontenein- und -ausgänge im Abrechnungszeitraum. Diese wurde gemeinsam mit den zu Grunde liegenden Kontoauszügen und Belegen dem zuständigen Pflegschaftsgericht zur Genehmigung vorgelegt.

- 13.2** Der RH vermerkte positiv, dass die Verwaltung und Abrechnung der Mündelgeldkonten nach vereinsinternen Vorgaben erfolgte. Die Kontoauszüge und Belege wurden strukturiert und jederzeit nachvollziehbar aufbewahrt. Eine potenzielle Schwachstelle bestand allerdings in der späten Kontrolle der laufenden Kontobewegungen.

Um etwaige Fehlbuchungen rechtzeitig erkennen zu können und potenziellen Missbrauch zu verhindern, empfahl der RH dem Verein daher, durch organisatorische Vorkehrungen eine zeitnähere Prüfung der Kontobewegungen auf Richtigkeit und Vollständigkeit sicherzustellen.

Revision (standardisierte Fachaufsicht)

- 14.1** Grundsätzlich erfolgte alle zwei Jahre eine standardisierte Revision aller Sachwalterschaftsfälle (vereinsintern als „Fachaufsicht“ bezeichnet). Der Verein erstellte für die 2008 und 2009 fällige Fachaufsicht ein Konzept, das dem BMJ vorgelegt und von diesem zur Kenntnis genommen wurde. Zuständig für die Durchführung der Revision war der Stellvertreter des Geschäftsführers, der alle Akten der hauptberuflichen Sachwalter prüfte und anschließend mit jedem ein persönliches Gespräch führte. Die Revision der Akten des Geschäftsführer-Stell-



Sachwalterschaft



**Verein Hilfswerk Salzburg –
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

vertreters erfolgte durch den Geschäftsführer. Die Revision der Akten der ehrenamtlichen Sachwalter oblag dem jeweiligen Teamleiter. Der Geschäftsführer-Stellvertreter prüfte diese Akten nur stichprobenartig. Der Verein berichtete das Ergebnis der Revision im Dezember 2009 dem BMJ, welches das Ergebnis sehr positiv beurteilte.

- 14.2** Der RH kritisierte, dass die periodische Revision zwar eine regelmäßige Prüfung aller Fälle gewährleistete, aber ressourcenaufwändig, nicht risikoorientiert und nicht zeitnah war.

Er empfahl dem Verein, die Revision aller Akten verstärkt risikoorientiert durchzuführen. Dabei wäre eine möglichst zeitnahe Auseinandersetzung mit den ausgewählten Fällen unter Einbindung der Regionalleiter vorzunehmen.

Sonstige Aufgaben des Vereins

Clearing

- 15.1** Mit dem SWRÄG 2006 wurde eine Clearing-Funktion als neue Aufgabe für Sachwalterschaftsvereine eingeführt. Ziel dieser Maßnahme war es generell, Sachwalterschaften möglichst zu vermeiden. Zu diesem Zweck konnten die Gerichte den jeweils zuständigen Verein um Abklärung ersuchen, welche Angelegenheiten einer bestimmten Person zu besorgen waren, ob Alternativen zur Sachwalterschaft bestanden und ob nahe stehende Personen als Sachwalter in Frage kamen. Über das Ergebnis war dem Gericht zu berichten.

Der Verein hatte die Funktion als Clearingstelle in seiner Organisation entsprechend berücksichtigt. Im Jahr 2009 erstellten Mitarbeiter des Vereins über Auftrag der Gerichte 100 Clearingberichte, im Jahr zuvor waren es 102. Für die Erstellung der Berichte verwendeten die zuständigen Bearbeiter entsprechende Vordrucke, um die Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit zu gewährleisten. Die Übermittlung der Berichte an die Gerichte erfolgte im Jahr 2008 in der Regel innerhalb von sechs Wochen ab Auftragerteilung, im Jahr 2009 in der Regel innerhalb von zwei bis drei Wochen ab Auftragerteilung. Diese Tätigkeit trug dazu bei, die Zahl der Sachwalterschaften und den damit verbundenen Eingriff in subjektive Rechte der Betroffenen möglichst gering zu halten. Die Clearing-Tätigkeit führte auch zu einer Entlastung der Gerichte von aufwändigen Erhebungen. Ein Ersuchen des Vereins an die zuständigen Bezirksgerichte um Beurteilung der Clearing-Tätigkeit führte zu sehr positiven Rückmeldungen.

- 15.2** Der RH erachtete die Clearingtätigkeit des Vereins als zweckmäßig.

Sonstige Aufgaben des Vereins

Bewohnervertretung

16.1 Das HeimAufG regelt die Voraussetzungen und die Überprüfung von Freiheitsbeschränkungen in Alten- und Pflegeheimen, Behindertenheimen sowie in anderen Einrichtungen, in denen wenigstens drei psychisch kranke oder geistig behinderte Menschen ständig betreut oder gepflegt werden können. In Krankenanstalten war das HeimAufG auf Personen anzuwenden, die dort wegen ihrer psychischen Krankheit oder geistigen Behinderung der ständigen Pflege oder Betreuung bedurften.¹¹

Die Vertretung eines Bewohners bei der Wahrnehmung seines Rechts auf persönliche Freiheit oblag grundsätzlich der von ihm hiefür bestellten Person. Darüber hinaus wurde auch der für die Namhaftmachung von Bewohnervertretern örtlich zuständige Verein kraft Gesetzes Vertreter des Bewohners. Der Verein hatte dem Träger der Einrichtung und dem Vorsteher des zuständigen Bezirksgerichts eine oder mehrere Personen namhaft zu machen, denen die Ausübung der Vertretungsbefugnisse zukam (Bewohnervertreter).¹²

Den Aufgabenbereich Bewohnervertretung nahmen Ende 2010 zwei Mitarbeiterinnen im Ausmaß von 60 Wochenstunden (zuzüglich fünf Stunden für die Bereichsleitung) wahr.

Im Zuständigkeitsbereich des Vereins bestanden rd. 80 Einrichtungen mit insgesamt rd. 5.000 Plätzen. Im Jahr 2009 erstatteten diese Einrichtungen 479 Meldungen über freiheitsbeschränkende Maßnahmen (2008: 532 Meldungen), die von den Mitarbeiterinnen des Vereins zu bearbeiten waren. Im Jahr 2010 stieg die Zahl deutlich an, bereits in den ersten drei Quartalen fielen rd. 500 Meldungen an.

Der Verein hatte ein Konzept und inhaltliche Standards für die Aufgabenerfüllung im Bereich Bewohnervertretung mit Oktober 2010 schriftlich festgelegt. Die Dokumentation der Tätigkeit (Meldungen, Erst- und Folgekontakte, Einrichtungsbesuche, Termine etc.) erfolgte bereits seit Anfang 2008 in einer automationsunterstützten Datenbank, die auch von zwei der drei anderen einschlägig tätigen Vereine verwendet wurde.

16.2 Der Verein erfüllte die ihm übertragenen Aufgaben im Bereich der Bewohnervertretung zweckmäßig.

¹¹ vgl. § 2 Abs. 1 HeimAufG

¹² vgl. § 8 HeimAufG



**Verein Hilfswerk Salzburg –
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

**Wahrnehmung von
Leitungsaufgaben**

17.1 Die Aufgaben des Geschäftsführers setzten sich aus folgenden Bereichen zusammen:

Tabelle 2: Geschäftsführer-Aufgaben	
	Wochenstunden
Geschäftsführung des Vereins	30
Leitung Bewohnervertretung	5
Leitung Clearing	5
Summe	40

Der Geschäftsführer nahm bisher keine Aufgaben als Vereinssachwalter wahr. Er war dadurch im Kernbereich der Vereinstätigkeit nicht ausgewiesen. Auch die periodische Fachaufsicht über die Sachwaltertätigkeit (Revision) nahm bis einschließlich 2009 nicht er selbst, sondern sein Stellvertreter wahr. Der Geschäftsführer übernahm erst im Herbst 2010 den ersten von ihm selbst zu betreuenden Fall. Der Arbeitsvertrag des Geschäftsführers enthielt keine Festlegung seiner Aufgaben.

Die Aufgaben des Geschäftsführer-Stellvertreters setzten sich aus folgenden Bereichen zusammen:

Tabelle 3: Geschäftsführer-Stellvertreter-Aufgaben	
	Wochenstunden
Vertretung des Geschäftsführers	5
Fachaufsicht Sachwalterschaft	5
Regionalleitung St. Johann	5
Clearing	5
Sachwaltertätigkeit	20
Summe	40



Wahrnehmung von Leitungsaufgaben

- 17.2** Der RH kritisierte, dass der Geschäftsführer keine Sachwalterschaftsfälle selbst übernommen hatte und auch die periodische Fachaufsicht (Revision) bis einschließlich 2009 nicht selbst durchführte. Er war daher kaum mit den Kernaufgaben des Vereins befasst. Gleichzeitig erachtete der RH den Stundenanteil des Geschäftsführers für den Bereich Geschäftsführung (mit 30 Wochenstunden) angesichts der Kleinheit des Vereins als hoch. Der RH kritisierte weiters, dass der Arbeitsvertrag des Geschäftsführers kein festgelegtes Aufgabenprofil enthielt.

Der RH empfahl dem Verein, das Aufgabenprofil des Geschäftsführers in den Arbeitsvertrag aufzunehmen. Dabei wäre vorzusorgen, dass der Geschäftsführer nicht nur die Fachaufsicht im Bereich Sachwalterschaft persönlich wahrnimmt, sondern künftig auch in einer angemessenen Anzahl an Fällen selbst als Sachwalter tätig wird.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des Vereins habe der Geschäftsführer die Fachaufsicht im Bereich der Sachwalterschaft bereits ab 2010 übernommen. Das Aufgabenprofil werde in der nächsten Vorstandssitzung in den Arbeitsvertrag aufgenommen. Der Geschäftsführer werde sechs Fälle selbst zur Betreuung übernehmen.*

Finanzielle Gebarung

Einnahmen–Ausgaben–Struktur des Vereins

- 18** Der Verein finanzierte sich grundsätzlich aus den vom BMJ geleisteten Förderungen. Das BMJ hatte den Sachwaltervereinen nach § 8 VSPBG – im Rahmen der gemäß BFG vorgesehenen Mittel – den Aufwand zu ersetzen, der mit den erbrachten Vertretungs- und Beratungsleistungen im Zusammenhang stand. Zusätzliche Einnahmen in relevanter Höhe erzielte der Verein aus gerichtlich zuerkannten Entschädigungen und Aufwandsätzen für seine Betreuungsleistungen im Rahmen der Sachwalterschaft (§ 276 ABGB).

Die Ausgaben des Vereins betrafen im Wesentlichen (rd. 90 %) das angestellte Personal (Gehälter, Abgaben, Reisegebühren, Schulung, Supervision) und die Aufwandsentschädigungen für die ehrenamtlichen Sachwalter. Der Rest entfiel auf Verwaltungs- und Betriebsaufwand (z.B. Mieten und Betriebskosten, Versicherungen, technische und betriebliche Ausstattung, Bürobedarf).



Finanzielle Gebarung



**Verein Hilfswerk Salzburg –
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

Zuteilung der Fördermittel durch das BMJ

- 19.1** Das BMJ verteilte die im jährlichen BFG dotierten Fördermittel auf die vier bestehenden Sachwaltervereine jeweils im Verhältnis der vorherigen Jahresabschlüsse. Auf den überprüften Verein entfielen dabei rd. 3 % der Gesamtsumme, dies entsprach in den Jahren 2008 bis 2010 jeweils einem Betrag zwischen rd. 856.000 EUR (2009) und rd. 884.000 EUR (2008).

Durch diese Vorgangsweise sicherte das BMJ im Wesentlichen die Finanzierung der bei den einzelnen Vereinen vorhandenen Strukturen und Ressourcen (Fortschreibung des Status quo). Steuernde Maßnahmen im Hinblick auf eine bundesweit einheitliche Bedarfsdeckung erfolgten nicht.

- 19.2** Der RH empfahl dem BMJ daher, nach Erarbeitung einer grundlegenden Strategie zur Abdeckung des Bedarfs an Vereinssachwalterschaft im gesamten Bundesgebiet (siehe auch TZ 9 und 32) den – zur Umsetzung der strategischen Ziele – erforderlichen Mittelbedarf der Sachwaltervereine bzw. die Mittelaufteilung neu zu bewerten. Dabei wären auch die Ergebnisse des Projekts „Leistungskennzahlen“ (siehe TZ 34) zu berücksichtigen.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMJ habe es sich aufgrund der äußerst restriktiven budgetären Rahmen in den letzten Jahren darauf beschränken müssen, den bestehenden Personalstand der Sachwaltervereine und damit das derzeitige Versorgungsniveau aufrecht zu erhalten. Sollte die Budgetlage – was aber höchstens mittelfristig realistisch erschiene – einen substanziellen Kapazitätsausbau erlauben, werde das BMJ eine Neubewertung der Mittelaufteilung unter Bedachtnahme auf die Bedarfslage im örtlichen Wirkungsbereich der einzelnen Vereine und auf die Ergebnisse des Leistungskennzahlen-Projekts vornehmen.*

- 19.4** Der RH verkannte die budgetären Restriktionen nicht, hielt aber entgegen, dass – unabhängig von der aktuellen budgetären Situation – die Mittelverteilung verstärkt auf Basis strategischer Erwägungen, insbesondere einer bundesweit einheitlichen Bedarfsdeckung, erfolgen sollte.

Auszahlung der Förderungen

- 20.1** Das BMJ zahlte die Fördermittel grundsätzlich in vier gleich hohen Teilstufen jeweils zu Beginn eines Quartals aus. Dies führte regelmäßig zu hohen Kontoständen auf dem Girokonto des Vereins (z.B. Ende Oktober 2010 – nach Liquidierung der Monatsgehälter – rd. 232.000 EUR).



Finanzielle Gebarung

20.2 Aus verwaltungsökonomischen Gründen hielt der RH die quartalsmäßige Auszahlung der Fördermittel durch das BMJ dennoch für zweckmäßig.

Entschädigung und Aufwandersatz

21 Die gesetzlichen Bestimmungen sahen für die Tätigkeit als Sachwalter eine jährliche Entschädigung und den Ersatz der Aufwendungen vor.¹³ Diese standen bei Bestellung von Vereinssachwaltern dem Verein zu.

Die vorgesehene Entschädigung betrug in der Regel fünf Prozent der Nettoeinkünfte sowie zwei Prozent des 10.000 EUR übersteigenden Vermögens der besachwalteten Personen. Der Verein schöpfte den gesetzlichen Rahmen – soweit bei den betreuten Personen ausreichend Mittel vorhanden waren – weitgehend aus und beantragte die Entschädigungen in voller Höhe. Die Festlegung des tatsächlich zu zahlenden Betrags erfolgte durch das zuständige Gericht, welches in der Regel den Anträgen des Vereins folgte.

22.1 Die hauptamtlichen Sachwalter errechneten den mit der Betreuung verbundenen Aufwand (z.B. Reisekosten, Porto, Telefon, Haftpflichtversicherung) detailliert. Für die Tätigkeit ehrenamtlicher Sachwalter beantragte und erhielt der Verein grundsätzlich einen Aufwandersatz in Höhe der jeweils an die ehrenamtlichen Sachwalter ausbezahlten Pauschalentschädigungen aus Mitteln der Besachwalteten. Das Bezirksgericht Hallein anerkannte die Verrechnung des Pauschalbetrags zuletzt allerdings nicht mehr und setzte den Aufwandersatz nur mehr in Höhe der im Einzelnen nachgewiesenen Aufwendungen der ehrenamtlichen Mitarbeiter (und damit in der Regel deutlich niedriger) fest.

22.2 Der RH hielt die dadurch entstandenen Unterschiede bei der finanziellen Belastung der besachwalteten Personen für nicht befriedigend. Er empfahl dem BMJ, auf eine einheitliche Vorgangsweise im Zuständigkeitsbereich des Vereins, darüber hinaus aber auch bundesweit, hinzuarbeiten. Der RH hielt die Geltendmachung eines dem tatsächlichen Aufwand möglichst entsprechenden Pauschalbetrags für zweckmäßig.

22.3 Laut *Stellungnahme des BMJ* werde bei der Geltendmachung des Aufwandersatzes für die Tätigkeit ehrenamtlicher Sachwalter bereits einheitlich vorgegangen. Es gäbe allerdings eine uneinheitliche Sprachpraxis der Gerichte. Dabei handle es sich um eine Frage der unabhängigen Rechtssprechung, in die seitens der Justizverwaltung nicht eingegriffen werden könne.

¹³ § 276 ABGB



Finanzielle Gebarung



**Verein Hilfswerk Salzburg –
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

22.4 Der RH verwies auf die Möglichkeit, durch eine gesetzliche Regelung für eine einheitliche Vorgangsweise zu sorgen.

23.1 Der Verein nahm im Jahr 2009 aus den Titeln Entschädigung und Aufwandersatz rd. 289.000 EUR und im Jahr 2010 bis Ende Oktober rd. 214.000 EUR ein. Im Förderungsvertrag waren die Auswirkungen der Eigeneinnahmen auf die Höhe des Förderungsbetrags bzw. auf eine etwaige Ausweitung personeller Ressourcen nicht geregelt. Tatsächlich trugen die Einnahmen jedenfalls zur Finanzierung der bestehenden Personalressourcen und darüber hinaus zur Bildung finanzieller Reserven bei.

23.2 Der RH empfahl dem BMJ, im Förderungsvertrag eine ausdrückliche und klare Regelung zu verankern, inwieweit Eigeneinnahmen bei der Höhe der gewährten Förderung berücksichtigt werden bzw. inwieweit der Verein diese zur Finanzierung zusätzlicher Personalressourcen einsetzen darf.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMJ bestehe der Vereinszweck des Vereins „Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung“ wie auch der anderen vom BMJ anerkannten Sachwaltervereine ausschließlich in der Wahrnehmung der im § 1 VSPBG genannten Aufgaben, weshalb auch sämtliche Vereinseinnahmen – sei es aus Förderungen oder aus anderen Quellen – letztlich der Erfüllung dieser Aufgaben gewidmet sein müssen. Bei der Festsetzung der Förderungshöhe seien neben anderen Parametern auch der Subventionsbedarf des Förderungsnehmers und damit auch dessen sonstige Finanzierungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Die Grundlagen für die Festlegung der Förderungshöhe seien aber nicht Gegenstand der abzuschließenden Förderungsverträge, vielmehr sei die Entscheidung über die Verteilung der vorhandenen Budgetmittel vom BMJ vorab zu treffen. Im Förderungsvertrag werde daher nur die vorab vom BMJ festgesetzte Gesamtförderungssumme angeführt.*

23.4 Der RH zweifelte nicht daran, dass der Sachwalterverein die zusätzlichen Einnahmen zur Erfüllung seiner statutengemäßen Aufgaben einsetzte. Er kritisierte in diesem Zusammenhang auch nicht die Vorgangsweise des BMJ bei der Festsetzung der Förderungshöhe. Er hielt allerdings eine ausdrückliche Festlegung im Förderungsvertrag, ob bzw. welche zusätzlichen Einnahmen des Vereins zur statutengemäßen Aufgabenerfüllung den gewährten Förderungsbetrag (etwa in Form von Rückzahlungsansprüchen des BMJ anlässlich der jährlichen Abrechnung) mindern, für zweckmäßig. Dies erschien umso mehr erforderlich, als laut Stellungnahme des BMJ auch die Bildung von Rücklagen in relevanter Höhe aus den zusätzlichen Einnahmen zulässig sei (siehe TZ 24).

Finanzielle Gebarung

Bildung finanzieller Reserven beim Verein

- 24.1** Der Verein erzielte in den vergangenen Jahren einen ständigen Einnahmenüberschuss. Die finanziellen Reserven stiegen daher laufend an. In der Bilanz 2009 waren rd. 159.000 EUR als „Rückstellung für Abfertigungen“ und rd. 213.000 EUR als nicht verbrauchte Förderung („Vortrag auf Subventionen des Nachjahres“), insgesamt somit rd. 372.000 EUR ausgewiesen. Davon hatte der Verein insgesamt rd. 337.000 EUR auf gebundenen Sparbüchern veranlagt.

Die Bildung von Rücklagen sowie von Rückstellungen nach dem Einkommensteuergesetz widersprach sowohl den Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004) als auch den Bestimmungen des konkreten Förderungsvertrags. Aus Sicht des Vereins waren allerdings finanzielle Reserven zur Absicherung des operativen Betriebs und bereits entstandener rechtlicher Verpflichtungen (insbesondere für Abfertigungsansprüche) unverzichtbar, weil seitens des BMJ keine jeweils über die Geltungsdauer des Förderungsvertrags hinausgehenden Garantien über die Förderungshöhe bestanden.

- 24.2** Der RH beurteilte die strikte Jährlichkeit der Förderungsverträge als unzweckmäßig. Er empfahl dem BMJ, zur Sicherstellung einer mittelfristigen Planungssicherheit für den Verein, längerfristig (mehrjährig) bindende Rahmenbedingungen für die Förderungsvergabe in Betracht zu ziehen oder das Vertragsverhältnis mit dem Verein auf eine grundlegend andere Basis (z.B. Leistungsvereinbarung) zu stellen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die Verantwortung des BMJ, eine ausreichende Versorgung der Betroffenen mit Vereinssachwaltern sicherzustellen.¹⁴

- 24.3** Laut *Stellungnahme des BMJ* stehe die Bildung von Rücklagen und Rückstellungen nicht im Widerspruch zu den Förderungsbedingungen, weil die Dotierung aus anderen Einnahmen (insbesondere Entschädigung und Aufwandersatz) erfolge.

Der Abschluss von Förderungsverträgen jeweils nur für ein Jahr sei durch die grundsätzliche Einjährigkeit des Budgets bedingt. Jede längerfristige (bindende) Förderungszusage bedürfe als Vorbelastung einer Zustimmung des BMF. Der Abschluss einer mehrjährig bindenden Vereinbarung im Sinne eines „Generalvertrags“ sei bereits ausführlich geprüft, letztlich aber nicht umgesetzt worden, weil keine für alle Seiten akzeptable Lösung gefunden werden konnte. Zudem würde eine Leistungsvereinbarung insbesondere vergabe- und steuerrechtliche Probleme aufwerfen. Aufgrund der ungeklärten Fragen und vor dem

¹⁴ § 8 Abs. 1 VSPBG



Finanzielle Gebarung



**Verein Hilfswerk Salzburg –
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

Hintergrund der budgetären Situation nehme das BMJ derzeit nicht in Aussicht, den Abschluss eines Generalvertrags mit den Sachwaltervereinen weiterzuverfolgen.

24.4 Der RH entgegnete, dass die Herstellung von Planungssicherheit für die Vereine eine wesentliche Voraussetzung für die Aufgabenerfüllung darstellt. Überdies bekenne sich der Bund mit den 2013 in Kraft tretenden haushaltrechtlichen Bestimmungen verstärkt zum Instrument der mittelfristigen Planung (z.B. Finanzrahmen). Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, längerfristig (mehrjährig) bindende Rahmenbedingungen für die Förderungsvergabe in Betracht zu ziehen.

Personalausgaben

25.1 Beim Verein bestanden eigene – vom BMJ genehmigte – Gehaltsschemata für Sachwalter und Verwaltungsbedienstete. Personalkosten durften nach den ARR 2004 nur bis zu jener Höhe als förderbare Kosten anerkannt werden, die dem Gehaltsschema des Bundes entsprach. Die Gehälter des Geschäftsführers sowie eines angestellten Sachwalters (bei Letzterem aus historischen Gründen) hatten die Ansätze der Dienstklasse VII des Salzburger Landesbeamtschemas zur Basis.

Die Kontrolle der Auslastung und des effizienten Einsatzes der Personalressourcen des Vereins nahm das BMJ über laufende Controllingmaßnahmen vor (siehe TZ 33).

25.2 Der RH empfahl dem Verein, für die Gehälter aller Bediensteten das Gehaltsschema des Bundes als Messgröße heranzuziehen. Weiters empfahl der RH dem BMJ, eine österreichweite Gleichbehandlung aller Vereine durch Heranziehung des Bundesschemas als Messgröße sicherzustellen.

25.3 *Laut Stellungnahme des BMJ werde die Orientierung am Gehaltsschema des Bundes dadurch sichergestellt, dass jede über die Gehaltsentwicklung im Bundesdienst hinausgehende Anpassung der Gehälter bei den Sachwaltervereinen der Zustimmung des BMJ bedürfe.*

25.4 Der RH verwies auf den Umstand, dass nur die Heranziehung eines österreichweit gültigen Gehaltsschemas als Messgröße geeignet war, eine Gleichbehandlung aller in Österreich tätigen Sachwaltervereine sicherzustellen.



Finanzielle Gebarung

- 26.1 Nach den Berechnungen des RH entsprachen die Gehälter der Sachwalter und der Verwaltungsbediensteten etwa jenen der Bundesbeamten in der Verwendungsgruppe A1 (Grundlaufbahn) bzw. in der Verwendungsgruppe A3 (mittlere bis höhere Funktionsgruppe). Das Gehalt des Geschäftsführers zur Zeit der Gebarungsüberprüfung entsprach etwa dem Bezug eines Bundesbeamten der Verwendungsgruppe A1 in der Funktionsgruppe 5 oder 6.
- 26.2 Der RH hielt den Bezug des Geschäftsführers im Verhältnis zu jenen der angestellten Sachwalter des Vereins für hoch.

Er empfahl dem Verein, das Gehalt des Geschäftsführers im Zuge künftiger Vertragsgestaltungen in eine angemessene Relation zu den Gehältern der hauptamtlichen Sachwalter zu bringen.

- 27.1 Schriftliche Betriebsvereinbarungen bestanden bisher nur punktuell (Reisegebührenrichtlinie, Beitritt zu einer Pensionskasse). Die Reisegebühren orientierten sich an den Sätzen der Reisegebührenvorschrift für die Bundesbediensteten.

Eine gesamthafte Betriebsvereinbarung war von der Geschäftsführung mit dem Betriebsrat bereits ausverhandelt und durch den Vorstand des Vereins beschlossen worden. Das BMJ hatte der Vereinbarung wegen einer Detailbestimmung (Sabbatical-Regelung mit Lohnausgleich) allerdings nicht zugestimmt.

- 27.2 Nach den ARR 2004 dürfen Bedienstete von Förderungsnehmern nicht besser gestellt sein als vergleichbare Bundesbedienstete. Das BMJ nahm seine Kontrollfunktion im Zusammenhang mit der Einhaltung dieser Vorgabe sorgfältig wahr.

Der RH empfahl dem Verein, eine den Anforderungen des BMJ entsprechend angepasste gesamthafte Betriebsvereinbarung abzuschließen und diesem zur Genehmigung vorzulegen.

- 27.3 *Laut Stellungnahme des Vereins sei die überarbeitete Betriebsvereinbarung vom BMJ in der nun vorliegenden Form bereits für genehmigungsfähig erachtet worden. Diese werde bei der nächsten Vorstandssitzung beschlossen.*



Finanzielle Gebarung



**Verein Hilfswerk Salzburg –
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung**

Sonstige Ausgaben

- 28** Der Verein zahlte den ehrenamtlichen Sachwaltern pauschale Aufwandentschädigungen, die nach dem Tätigkeitsumfang gestaffelt waren (zwischen 47 EUR und 66 EUR je Fall monatlich). Er hielt sich dabei an die rechtlichen Vorgaben, wonach bei der Höhe der Aufwandentschädigung sinngemäß die Regelungen für ehrenamtlich tätige Bewährungshelfer anzuwenden waren.

Für bestimmte Anschaffungen und Auftragsvergaben bestanden Genehmigungsvorbehalte des BMJ. Das BMJ prüfte die Einhaltung dieser Vorgaben sowie generell den sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Einsatz der Fördermittel im Bereich der Sachausgaben im Rahmen seiner zweijährlich durchgeführten Überprüfungen vor Ort (siehe TZ 32).

Rechnungswesen des Vereins

Ordnung des Rechnungswesens

- 29** Die Statuten des Vereins sahen einen Jahresabschluss in Form von Bilanz sowie Gewinn- und Verlust-Rechnung vor. Da seit dem Jahresabschluss 2008 Einnahmen und Ausgaben die Grenze von einer Million EUR überschritten, bestand nunmehr auch eine entsprechende Verpflichtung nach dem Vereinsgesetz 2002. Die Geschäftsvorgänge wurden daher mittels doppelter Buchhaltung erfasst. Der Verein verrechnete die Ausgaben getrennt nach Aufgabenbereichen, gegebenenfalls erfolgte eine Aufteilung nach geeigneten Schlüsseln (z.B. bei den Personalausgaben entsprechend der Ressourcenzuteilung der jeweiligen Mitarbeiter). Damit erfüllte er die Vorgaben des BMJ, die eine getrennte Darstellung der Ausgaben nach Aufgabenbereichen („Kostenstellen“) verlangten.

Die den Verrechnungen zugrunde liegenden Belege waren grundsätzlich chronologisch mit den Kontoauszügen, zum Teil gesondert in eigenen Ordnern (z.B. Dienstreiserechnungen in alphabetischer Ordnung, Kassenbelege, Umbuchungsbelege) aufbewahrt. Die stichprobenweise Prüfung durch den RH ergab keine Mängel. Die Belegablage war ordnungsgemäß, übersichtlich und vollständig.



Rechnungswesen des Vereins

Jahresabschlussrechnungen

- 30.1** Die Jahresabschlüsse erstellte eine Steuerberatungskanzlei auf Grundlage der vom Verein übermittelten Unterlagen. Eine Besonderheit der Bilanz lag darin, dass die aufgrund der Beschlüsse der Gerichte über Entschädigungen bestehenden Forderungen nicht dargestellt waren. Der Verein verbuchte die zuerkannten Entschädigungen zwar während des Geschäftsjahrs, buchte noch offen gebliebene Forderungen allerdings im Rahmen der Um- und Nachbuchungen bei Bilanzerstellung aus. Weiters wurde das Anlagevermögen nicht entsprechend der Nutzungsdauer, sondern durch Gegenverrechnung mit Förderungen des BMJ bereits im Anschaffungsjahr vollständig „abgeschrieben“.
- 30.2** Der RH empfahl dem Verein, rechtskräftig bestehende Forderungen auch in der Bilanz darzustellen und die Abschreibung des Anlagevermögens entsprechend der gewöhnlichen Nutzungsdauer vorzunehmen.

Kontrolle des Rechnungswesens

- 31.1** Eine jährliche Prüfung der Abschlussrechnungen auf Ordnungsmäßigkeit und statutengemäße Mittelverwendung erfolgte bereits durch die Rechnungsprüfer des Vereins.

Beginnend mit 2006 hatte das BMJ einen unbefristeten Rahmenvertrag mit der Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) betreffend jährlicher „Förderungsprüfung“ abgeschlossen. Auf dessen Basis erteilte das BMJ nach Vorliegen der Abschlussrechnungen einen jährlichen Prüfungsauftrag. Die Organe der BHAG prüften den Mitteleinsatz stichprobenartig an Ort und Stelle, im Falle festgestellter Mängel war eine Ausweitung vorgesehen. Über die Ergebnisse erstellte die BHAG einen Prüfbericht, wobei sie bisher in sämtlichen Fällen die widmungsgemäße Verwendung der Mittel bestätigen konnte.

- 31.2** Der RH hielt die Kontrollstrukturen grundsätzlich für zweckmäßig und geeignet.

Fachliche Aufsicht durch das BMJ

Wahrnehmung der Fachaufsicht

- 32.1** Das BMJ war Förderungsgeber für die nach dem VSPBG anerkannten Vereine, zu welchem Zweck es mit dem Verein jährlich Förderungsverträge aufgrund der ARR 2004 abschloss. Gleichzeitig hatte das BMJ den Verein auch fachlich zu beaufsichtigen.¹⁵

¹⁵ § 5 VSPBG



Fachliche Aufsicht durch das BMJ



Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

Der Verein hatte dem BMJ jährlich bis Ende April über seine Tätigkeit, seine Erfahrungen und Wahrnehmungen im vergangenen Kalenderjahr zu berichten. Zusätzlich verlangte das BMJ vom Verein die Vorlage so genannter Controllingberichte (siehe TZ 33).

Das BMJ führte beim Verein alle zwei Jahre eine unmittelbare Überprüfung vor Ort („Einschau“) durch. Wesentliche Zwecke waren u.a. die Kontrolle der Leitungs- und Aufsichtsorgane, die Einhaltung der Vorgaben des Fördervertrags und die Prüfung der Richtigkeit gemeldeter Zahlen. Zuletzt nahm das BMJ im März 2009 eine dreitägige Einschau vor.

Zweimal im Jahr lud das BMJ den Verein zu einem bilateralen Jour fixe ein. Fachliche Vorgaben des BMJ, die über den Inhalt des Förderungsvertrags und der halbjährlichen Gespräche hinausgingen, erfolgten nicht. Gemeinsame Besprechungen des BMJ mit allen einschlägig tätigen Vereinen fanden ebenfalls nicht statt.

32.2 Der RH erkannte das Bemühen des BMJ um eine strukturierte Zusammenarbeit mit dem Verein auf fachlicher Basis. Er begrüßte die Praxis regelmäßiger Besprechungen und periodischer Einschauen vor Ort. Der RH kritisierte aber, dass das BMJ keine gemeinsamen Besprechungen mit allen vier anerkannten Vereinen durchführte, um einen bundesweiten Informationsaustausch zu ermöglichen und auf eine einheitliche Aufgabenerfüllung durch alle Vereine hinzuwirken. Der RH kritisierte auch, dass das BMJ keine ausreichenden lenkenden Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Sachwaltertätigkeit setzte.

Der RH empfahl dem BMJ, unter Einbindung der Vereine eine bundesweite Strategie mit grundsätzlichen Festlegungen für die Vereins-sachwalterschaft auszuarbeiten, die für alle einschlägig tätigen Vereine gleichermaßen verbindlich ist.

Weiters empfahl er, von der Praxis der ausschließlich bilateralen Gespräche mit den einzelnen Vereinen abzugehen und die Vereine auch zu gemeinsamen Jour-fixe-Terminen einzuladen, um den Gedankenaustausch auch zwischen den Vereinen zu fördern.

Darüber hinaus empfahl der RH, bei Bedarf auch geeignete Steuerungsinstrumente (z.B. erlassmäßige Regelungen) einzusetzen, um in das System der Vereinssachwalterschaft – im Sinne einer Vereinheitlichung der Aufgabenerfüllung – stärker lenkend einzugreifen.

Fachliche Aufsicht durch das BMJ

- 32.3** Laut *Stellungnahme des BMJ habe es bereits in den vergangenen Jahren verstärkt Lenkungsmaßnahmen im Hinblick auf eine einheitliche Aufgabenerfüllung der Vereine gesetzt. Diese Maßnahmen seien allerdings gezielt auf zentrale (für die Wahrnehmung der dem BMJ obliegenden Aufsicht wesentliche) Punkte konzentriert worden.*

Das BMJ werde die Empfehlungen des RH zum Anlass nehmen, um zu überprüfen, in welchen (weiteren) Bereichen strategische Vorgaben an die Vereine bzw. Lenkungsmaßnahmen erforderlich und sinnvoll sind. Weiters bestehe kein Einwand dagegen, die laufenden bilateralen Jour fixe-Termine zur Erörterung grundsätzlicher Themen und zur Förderung des Erfahrungsaustausches um einen gemeinsamen Jour fixe mit allen Vereinen zu ergänzen.

- 32.4** Der RH begrüßte die in Aussicht gestellten Maßnahmen. Vorgelagert sollte allerdings die grundlegende strategische Ausrichtung im Hinblick auf eine bundesweite Bedarfsdeckung festgelegt werden.

Leistungscontrolling

- 33.1** Der Verein übermittelte dem BMJ – nach dessen Vorgaben – vierteljährlich standardisierte Controllingberichte. Diese umfassten stichtags- und zeitraumbezogene Daten zur Betreuungstätigkeit (insbesondere Fallzahlen) und zum Personaleinsatz (operative und administrative Kapazitäten) in den Fachbereichen Sachwalterschaft, Clearing und Bewohnervertretung.

Auf Grundlage der Controllingberichte überprüfte das BMJ laufend die Einhaltung von Vorgaben des Förderungsvertrags hinsichtlich der Leistungserbringung. Weiters ermittelte das BMJ regelmäßig Kennzahlen, welche die Darstellung interner Entwicklungen bei der Auslastung des Vereins sowie Vergleiche zwischen allen geförderten Sachwaltervereinen ermöglichten.

- 33.2** Das Leistungscontrolling des BMJ war zur Beurteilung der Auslastung und der Effizienz der Leistungserbringung des Vereins grundsätzlich geeignet. Es lieferte darüber hinaus auch Ansatzpunkte für ein Benchmarking zwischen den Sachwaltervereinen. Eine wesentliche Schwäche lag allerdings darin, dass nur die bloße Anzahl der betreuten Fälle, nicht aber deren unterschiedliche Schwierigkeit und Betreuungsintensität Berücksichtigung fand.



Fachliche Aufsicht durch das BMJ



Verein Hilfswerk Salzburg –
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

- 34.1** Um die Schwächen des Leistungscontrollings beseitigen zu können, beauftragte das BMJ das IRKS mit der Durchführung eines Projekts zur Entwicklung von Leistungskennzahlen für die Vereinssachwalterschaft.

Das IRKS legte Mitte 2010 seinen Endbericht vor. Zentrales Ergebnis war der Prototyp eines Leistungsindikators, der – nach objektivierbaren Kriterien – eine Bewertung unterschiedlich aufwändiger Fallkonstellationen (mit mindestens zwei und höchstens 15 Punkten) erlauben sollte. Im Rahmen eines Anschlussprojekts beauftragte das BMJ das IRKS mit der Durchführung eines flächendeckenden Testlaufs unter Realbedingungen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH war dieser bereits in Gang gesetzt.

- 34.2** Der RH beurteilte die Initiative des BMJ positiv. Mit den Leistungskennzahlen sollte dem BMJ künftig ein verbessertes Instrument zur Beurteilung der Auslastung der Sachwaltervereine sowie zur Bemessung der erforderlichen Personalkapazitäten der Sachwaltervereine und deren Finanzierungsbedarfs zur Verfügung stehen.

Für den Verein sollten eine objektivierte Belastungsmessung der Sachwalter und damit auch eine noch verbesserte Steuerung der internen Fallverteilung möglich werden.

Der RH empfahl dem BMJ allerdings, bei der Einführung der Leistungskennzahlen im praktischen Betrieb auf möglichst einfache Handhabbarkeit zu achten und einen unverhältnismäßigen Dokumentationsaufwand hintanzuhalten.

- 34.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei eine gewisse Erhöhung des Dokumentationsaufwands bei den Vereinen unvermeidbar, weil nicht nur die bloße Anzahl der Fälle, sondern für jeden Fall auch bestimmte Personen- und Prozessmerkmale zu erfassen seien. Die möglichst einfache Handhabung der Leistungskennzahlen sei aber eines der erklärten Projektziele, auf das im laufenden Projekt stets Bedacht genommen werde.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

35 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMJ

- (1) Die Verordnung über die Feststellung der Eignung von Vereinen, zum Sachwalter bestellt zu werden, sowie Patientenanwälte und Bewohnervertreter namhaft zu machen (VSPBV) wäre zu ändern und der aktuelle Vereinsname des Vereins „Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung“ in die Verordnung aufzunehmen. (TZ 3)
- (2) Die Erwartungshaltung des BMJ hinsichtlich der Bedarfsdeckung durch Vereinssachwalterschaft gegenüber allen vier Vereinen, die gemäß VSPBV die Eignung für die Übernahme von Sachwalterschafts- und Bewohnervertretungsaufgaben hatten, sollte im Rahmen einer zu erarbeitenden Strategie klar festgelegt werden. (TZ 9)
- (3) Es sollten entsprechende Steuerungsinstrumente eingesetzt werden, um erkennbaren Vollzugsdefiziten bei der Abdeckung des Bedarfs an Vereinssachwaltern frühzeitig entgegenzuwirken. (TZ 10)
- (4) Nach Erarbeitung einer grundlegenden Strategie zur Abdeckung des Bedarfs an Vereinssachwalterschaft sollte der erforderliche Mittelbedarf der Sachwaltervereine bzw. die Mittelaufteilung neu bewertet werden. (TZ 19)
- (5) Bei der Geltendmachung des Aufwandersatzes für die Tätigkeit ehrenamtlicher Sachwalter bei Gericht wäre auf eine einheitliche Vorgangsweise im Zuständigkeitsbereich des Vereins, wie auch bundesweit, hinzuarbeiten. (TZ 22)
- (6) Im Förderungsvertrag wäre eine klare Regelung zu verankern, inwieweit Eigeneinnahmen bei der Höhe der Förderung berücksichtigt werden bzw. der Verein sie zur Finanzierung zusätzlicher Personalressourcen verwenden darf. (TZ 23)
- (7) Es sollten längerfristig (mehrjährig) bindende Rahmenbedingungen für die Förderungsvergabe in Betracht gezogen oder das Vertragsverhältnis mit dem Verein auf eine grundlegend andere Basis (z.B. Leistungsvereinbarung) gestellt werden. (TZ 24)
- (8) Es wäre sicherzustellen, dass das Gehaltsschema des Bundes als Messgröße für die Gehälter der Bediensteten aller Vereine herangezogen wird. (TZ 25)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen



Verein Hilfswerk Salzburg –
Sachwalterschaft und Bewohnervertretung

Verein „Hilfswerk
Salzburg – Sachwal-
terschaft und Bewoh-
nervertretung“

(9) Unter Einbindung der Vereine sollte eine bundesweite Strategie mit grundsätzlichen Festlegungen für die Vereinssachwalterschaft ausgearbeitet und für alle einschlägig tätigen Vereine als verbindlich erklärt werden. (TZ 32)

(10) Um den Gedankenaustausch zwischen den Vereinen zu fördern, sollte von der Praxis ausschließlich bilateraler Gespräche mit den einzelnen Sachwaltervereinen abgegangen und auch zu gemeinsamen Jour-fixe-Terminen eingeladen werden. (TZ 32)

(11) Bei Bedarf sollten geeignete Steuerungsinstrumente (z.B. erlassmäßige Regelungen) eingesetzt werden, um stärker lenkend einzutreten. (TZ 32)

(12) Bei der geplanten Einführung von Leistungskennzahlen für die Vereinssachwalterschaft im praktischen Betrieb wäre auf möglichst einfache Handhabbarkeit zu achten und ein unverhältnismäßiger Dokumentationsaufwand hintanzuhalten. (TZ 34)

(13) Die Geschäftsordnung des Vereins sollte überarbeitet und die aktuellen Geschäftsprozesse des Rechnungswesens sollten darin abgebildet werden. (TZ 4)

(14) Die Genehmigung der Protokolle der Hauptversammlung und des Vorstands hätte entsprechend der Vereinsstatuten zu erfolgen. (TZ 4)

(15) Personalentscheidungen sollten künftig nur zugunsten solcher Bewerber getroffen werden, die dem erstellten Anforderungsprofil entsprechen. (TZ 6)

(16) Die Zustimmung des nach den Vereinsstatuten zuständigen Organs wäre künftig vor dem Abschluss von Rechtsgeschäften einzuholen. (TZ 7)

(17) Die zur Unterstützung der Aktenführung und der Erstellung von Auswertungen im Bereich Sachwalterschaft eingesetzte automatisierte Datenbank sollte durch ein leistungsfähigeres, an den Anforderungen ausgerichtetes System ersetzt werden. (TZ 12)

(18) Durch organisatorische Vorkehrungen sollte eine zeitnähere Prüfung der Kontenbewegungen auf den Mündelgeldkonten sichergestellt werden. (TZ 13)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(19) Die Revision der Sachwalterakten sollte aufgrund einer risikoorientierten Aktenauswahl durchgeführt werden. Dabei wäre eine möglichst zeitnahe Auseinandersetzung mit den ausgewählten Fällen unter Einbindung der Regionalleiter vorzunehmen. (TZ 14)

(20) Das Aufgabenprofil des Geschäftsführers wäre in den Arbeitsvertrag aufzunehmen. Dabei wäre vorzusorgen, dass dieser nicht nur die Fachaufsicht im Bereich Sachwalterschaft persönlich wahrnimmt, sondern künftig auch selbst in einer angemessenen Anzahl an Fällen als Sachwalter tätig wird. (TZ 17)

(21) Für die Gehälter aller Bediensteten wäre das Gehaltsschema des Bundes als Messgröße heranzuziehen. (TZ 25)

(22) Das Gehalt des Geschäftsführers wäre künftig in eine angemessene Relation zu den Gehältern der hauptamtlichen Sachwalter zu bringen. (TZ 26)

(23) Es sollte eine an die Anforderungen des BMJ angepasste gesamthaftie Betriebsvereinbarung abgeschlossen werden. (TZ 27)

(24) In der Bilanz sollten rechtskräftig bestehende Forderungen dargestellt sowie die Abschreibung des Anlagevermögens entsprechend der gewöhnlichen Nutzungsdauer vorgenommen werden. (TZ 30)