

Bericht des Rechnungshofes

Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____ 98

BMIWirkungsbereich 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

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 Gebarungsüberprüfung 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)

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 Formulare Sammlung, 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 hierzu 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)

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 betragen 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)

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 Formulare Sammlung 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 Vorort-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

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 sichergestellt, dass in allen Fällen auf Ausdrucken aus der Applikation PAD bzw. bei Datenübermittlungen aus dieser der jeweils richtige datenschutzrechtliche Auftraggeber und dessen Datenverarbeitungsregisternummer 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 Datenschutzkommission. (TZ 20)

Für die Applikation PAD waren keine zufallsgesteuerten Kontrollroutinen 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 Datenschutzkommission. (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)

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 einzig 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)

Kenndaten zum IT-Projekt PAD (Protokollier-, Anzeigen- und Datenmodul)	
Zeitraumen	
Start des IT-Projekts	April 2001
Ende des RH-Prüfzeitraums	Oktober 2010
Ausgaben	in EUR ¹
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>	<i>1,1</i>

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.

Projekttablauf

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-

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 Datenysteme.

(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 (Folgaufträge) 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 hierzu 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, das 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 (Folgaufträge) verwiesen.

Folgaufträge

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 inhaltlich und kostenmäßig

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.

konnte weder der preisreduzierende Mechanismus eines zweistufigen Verhandlungsverfahrens mit mehreren Bietern 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. Abnahmevoraussetzungen vom Auftraggeber definiert werden.
- c) IT-Applikationsentwicklungen wären im Wege eines zweistufigen Verhandlungsverfahrens mit mehreren Bietern 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 Sektionen 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 hierfür 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 betragen rd. 1,73 Mill. EUR. Die Ausgaben für die Serversoftware(lizenzen) betragen rd. 955.000 EUR.

Kosten des IT-Projekts PAD

Zusätzlich fielen jährliche Wartungskosten für die Server (Hardware und Software) an; im Jahr 2010 betrug 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.

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. Hiedurch 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

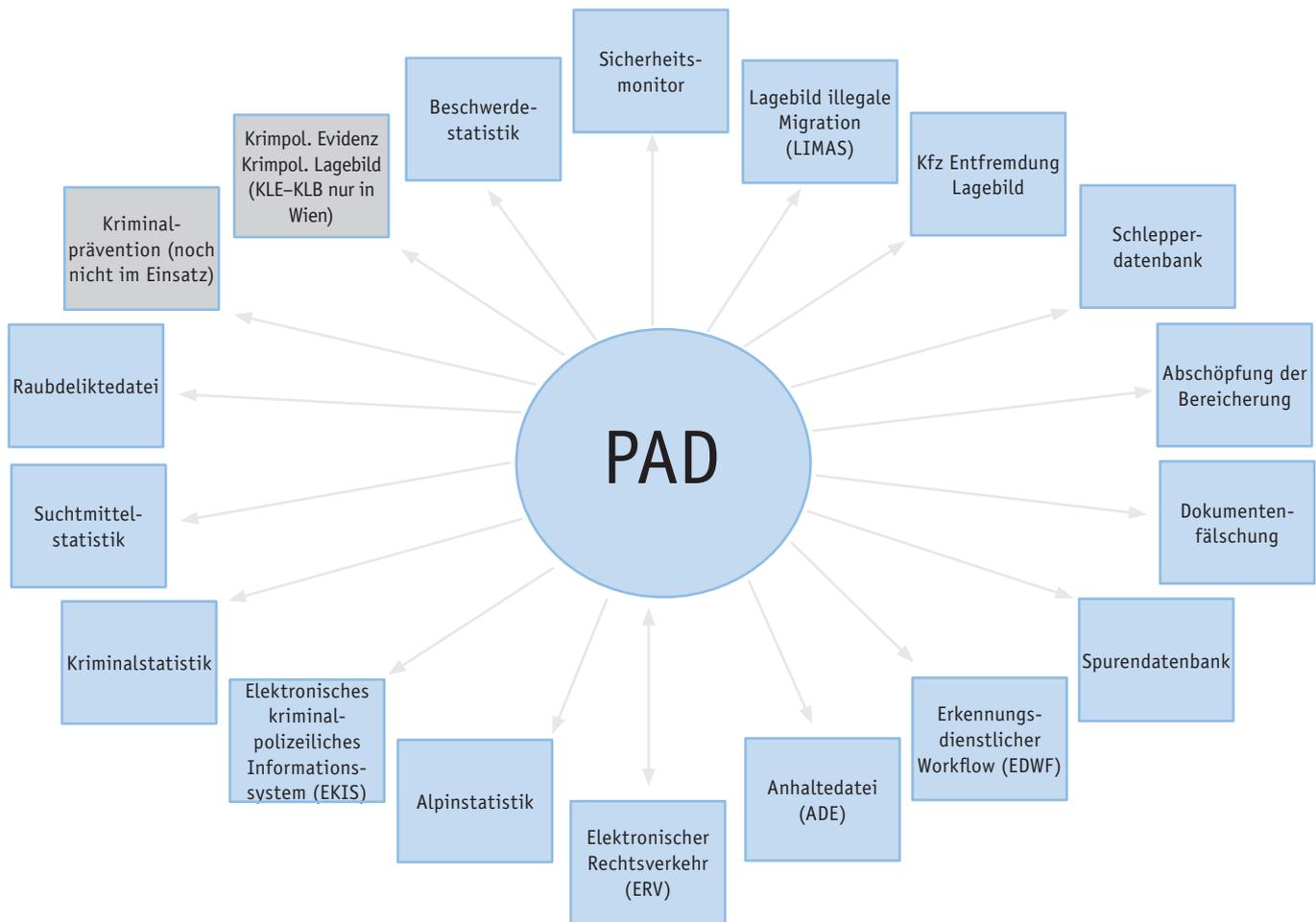
- 11.2** Der RH wertete die österreichweit einheitliche Formulare Sammlung für eine einheitliche Verwendung positiv.

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.

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 Daten-
grundlage 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. Hiedurch 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.*

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. Hiedurch 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.

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 Ausdrücke 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.

- 19.3** *Das BMI sagte zu, die Empfehlung in Hinblick auf die datenschutzrechtlichen Regelungen zur Auftraggebereignschaft 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 Datenschutzkommission.

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

- 20.3** *Laut Stellungnahme des BMI entspräche die Empfehlung, nach Abschluss des Verfahrens bei der Datenschutzkommission auf eine Musteranwendung hinzuwirken, den Intentionen des BMI.*
- Protokollauswertungen
- 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 Auswählbarkeit 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 Dateneintragen gegeben werden.
- Gemäß § 13 Abs. 2 Sicherheitspolizeigesetz war die Auswählbarkeit 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.

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.

- 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 Melde-lage 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. Hiedurch 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.

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

- ein aus Zeit- oder Performancegründen der Datenbank nicht durchgeführter Suchlauf,
- umfangreiche Ergebnislisten/Vorschlagslisten, die aus Zeitgründen nicht durchgearbeitet wurden und die
- Übermittlung von PAD-Akten auswärtiger Dienststellen (da hierbei 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 durchgeführte 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 hierfür 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.

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:

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 Formulareammlung	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 einzig 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 Softwarereengineering 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 datenschutzrecht- 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.*

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. Abnahmevoraussetzungen 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 Bietern 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)

(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. Hiedurch 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

- 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 Datenschutzkommission 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)