

Bericht des Rechnungshofes

Justizbetreuungsagentur

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	360
Abkürzungsverzeichnis _____	361

BMJ**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Justiz****Justizbetreuungsagentur**

KURZFASSUNG _____	364
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	373
Personalbereitstellungsbereiche _____	373
Gründung der Justizbetreuungsagentur – Ziele des BMJ _____	374
Vorgaben und Rahmenbedingungen _____	377
Verwaltung _____	380
Aufgabenerfüllung und Kommunikation mit Bedarfsträgern _____	388
Entgeltverrechnung _____	406
Finanzierung _____	410
Rechnungswesen und Internes Kontrollsystem _____	415
Erzielte Effekte _____	420
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	428

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Aufgaben der Justizbetreuungsagentur _____	378
Tabelle 2:	Verwaltungskosten und -anteil am Gesamtaufwand gemäß Jahresabschluss _____	381
Tabelle 3:	Überblick über die Anzahl des Verwaltungspersonals (Stichtag jeweils 31.12. bzw. 30. Juli 2013) _____	382
Abbildung 1:	Entwicklung des Basisentgelts von 2009 bis 2013 in Mio. EUR _____	407
Tabelle 4:	Eigenmittelquote _____	413
Tabelle 5:	Anteil an den Gesamtkosten, Verwaltungskostenanteil und Kosten pro VBÄ nach Personalbereitsstellungsbereichen (2012) _____	418
Tabelle 6:	Anzahl des Betreuungspersonals in den Justizanstalten (Vergleich vor Einrichtung Justizbetreuungsagentur und zum 31. Dezember 2012) _____	421
Tabelle 7:	Vergleich der Bruttogehälter von Angestellten nach BAGS-Kollektivvertrag und Vertragsbediensteten des Bundes _____	423
Tabelle 8:	Entwicklung der Dolmetschergebühren gemäß GebAG bei den Justizbehörden (Gerichte und Staatsanwaltschaften) _____	425

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
ASG	Arbeits- und Sozialgericht
ASGG	Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz
BBG	Bundesbeschaffung GmbH
BGBL	Bundesgesetzblatt
BHV	Bundshaushaltsverordnung
BKA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMGFJ	Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend
BMJ	Bundesministerium für Justiz
bspw.	beispielsweise
BVA	Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EUR	Euro
GebAG	Gebührenanspruchsgesetz
GÖD	Gewerkschaft öffentlicher Dienst
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
JBA-G	Justizbetreuungsagentur-Gesetz
KindNamRÄG	Kindschafts- und Namensrechts-Änderungsgesetz
LGSt	Landesgericht für Strafsachen
lt.	laut
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof

Abkürzungen



StA	Staatsanwaltschaft
StPO	Strafprozessordnung
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
URG	Unternehmensreorganisationsgesetz
USt	Umsatzsteuer
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
WKStA	Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz

Justizbetreuungsagentur

Mit der Errichtung der Justizbetreuungsagentur verfolgte das BMJ die Strategie, dem Strafvollzug trotz fehlender Planstellen zusätzliches Betreuungspersonal zur Verfügung stellen zu können. Innerhalb von knapp fünf Jahren stellte die Justizbetreuungsagentur weiteres Personal – außerhalb des Personalplans des Bundes – für Aufgaben des BMJ wie Kinderbeistände, Experten, Amtsdolmetscher und die Familiengerichtshilfe bereit. Der Entfall der verpflichtenden Planstellenbindung für überlassene Arbeitskräfte und die intensive Nutzung dieser Bestimmung durch das BMJ – im Jahr 2014 sollen ca. 550 bis 600 Personen über die Justizbetreuungsagentur für das BMJ tätig sein – führte zu geringerer Transparenz hinsichtlich des Personalaufwands. Mit dieser Vorgehensweise verliert auch der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion. Darüber hinaus sind die Ausgaben für das von der Justizbetreuungsagentur beschäftigte Personal im Rechnungsabschluss des Bundes als Sachaufwand ausgewiesen. Dies stand im Konflikt mit dem Grundsatz der Budgetwahrheit.

Mit der Justizbetreuungsagentur wurden zusätzliche Strukturen für Führung und Verwaltung des zugekauften Personals aufgebaut und Mehraufwendungen verursacht. Die vom BMJ angestrebte Flexibilisierung des Personaleinsatzes im Strafvollzug gelang nicht. Weitere Probleme, wie bspw. der Abschluss eines eigenen Kollektivvertrags, die Sicherstellung der Liquidität und die geringe Eigenmittelquote, entstanden erst durch die Konstruktion Justizbetreuungsagentur.

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

Ziel der Überprüfung war, die strategischen Ziele des BMJ im Hinblick auf die Justizbetreuungsagentur, die Aufgabenerfüllung und die Effizienz des Mitteleinsatzes durch die Justizbetreuungsagentur, die Transparenz des Rechnungs- und Berichtswesens sowie die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu beurteilen. (TZ 1)

Strategie

Das BMJ verfolgte mit der Errichtung der Justizbetreuungsagentur keine „klassischen“ Ausgliederungsmotive – wie organisatorische, wirtschaftliche, steuerliche oder vergaberechtliche Motive. So wurde auch keine Aufgabe des BMJ oder Bundespersonal ausgegliedert. Die Justizbetreuungsagentur diente lediglich zur Personalbereitstellung im Strafvollzug und in weiteren justizeigenen Bereichen aufgrund mangelnder Planstellen. (TZ 3)

Vorgaben und Rahmenbedingungen

Im Justizbetreuungsagentur-Gesetz (JBA-G) waren die Aufgaben und eine generelle Ermächtigung der Justizbetreuungsagentur zur Personalbereitstellung für das BMJ in bestimmten Bereichen ohne konkrete Festlegung des Ausmaßes festgelegt. Die Grundsätze der Leistungserbringung und der Verrechnung waren in einzelnen Rahmenvereinbarungen mit dem BMJ näher bestimmt. Die Justizbetreuungsagentur stellte allerdings in einzelnen Bereichen bereits vor Festlegung als Aufgabe im JBA-G bzw. vor Abschluss entsprechender Rahmenvereinbarungen mit dem BMJ Personal bereit. (TZ 4)

Die Besetzung des Aufsichtsrats der Justizbetreuungsagentur könnte zu Interessenskonflikten führen. Mit dem Leiter der Vollzugsdirektion war zugleich ein wesentlicher Vertreter des Hauptkunden Justizanstalten im Aufsichtsrat. (TZ 5)

Verwaltung der Justizbetreuungsagentur

Nach den Angaben in den jährlichen Rechnungsabschlüssen der Justizbetreuungsagentur stiegen die Verwaltungskosten von rd. 0,57 Mio. EUR im Jahr 2009 auf rd. 1,59 Mio. EUR im Jahr 2012. In der Kostenrechnung setzte sie allerdings aufgrund abweichender

Definition andere Beträge als Verwaltungskosten an, was zu Intransparenz bei den Kenndaten führte. (TZ 6)

Die Justizbetreuungsagentur stellte laufend für weitere Aufgaben des BMJ Personal bereit, der Anteil des Verwaltungspersonals war demnach gestiegen. Es gab jedoch kein entsprechendes Personaleinsatzkonzept bzw. fand keine entsprechende Organisationsentwicklung statt. Dies führte zu oftmaligem Wechsel der Mitarbeiter in den einzelnen Bereichen, teilweise nicht qualifikationsentsprechendem Einsatz, mangelnder Kontinuität bei der operativen Abwicklung der Aufgabenbereiche und formellen Mängeln. (TZ 7)

Rund fünf Jahre nach Gründung der Justizbetreuungsagentur lag kein mit dem Aufsichtsrat akkordierter Betreuungsschlüssel für die Bestimmung der notwendigen Personalressourcen in den einzelnen Bereichen vor. (TZ 7)

Die Justizbetreuungsagentur war in einem – vom BMJ gemieteten – Gebäude im 1. Wiener Gemeindebezirk untergebracht. Für die Büroräume im Ausmaß von knapp 900 m² verrechnete das BMJ der Justizbetreuungsagentur einen monatlichen Mietzins von rd. 15.600 EUR. In den Räumlichkeiten bestand ein ungünstiges Verhältnis zwischen Nutz- und Verkehrsflächen. Die Justizbetreuungsagentur hatte keine Prüfung einer alternativen Unterbringung vorgenommen. (TZ 8)

Mit der Justizbetreuungsagentur wurde eine Parallelstruktur für die Personalverwaltung aufgebaut. Aufgrund der Notwendigkeit einer eigenen Personalsoftware zur Administration der Mitarbeiter – weil justizeigene Systeme nicht genutzt wurden – werden bei der Justizbetreuungsagentur bis 2017 Kosten von rd. 600.000 EUR entstehen. (TZ 9)

Die kurzfristige Auftragserteilung durch das BMJ mit der Personalbereitstellung im Bereich der Familiengerichtshilfe bedingte eine – zu diesem Zeitpunkt nicht geplante – Beschaffung einer neuen Personalsoftware. Eine Ausschreibung durch die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) war dadurch nicht möglich. Die Justizbetreuungsagentur beauftragte für die Vergabe einen externen Berater (Rechtsanwalt), obwohl im BMJ grundsätzlich ausreichend Fachkompetenz vorhanden wäre. Für den Rechtsanwalt fielen Kosten im Ausmaß von rd. 35.000 EUR bzw. 13 % der Beschaffungskosten an. (TZ 9)

Die Grundlagen für die Höhe des Geschäftsführergehalts bzw. dessen Anstieg von 67.200 EUR im Jahr 2009 auf rd. 86.400 EUR (inklusive Prämien und Sachbezug) im Jahr 2012 waren vom Aufsichtsrat nicht dokumentiert. Die Zielvereinbarungen mit dem Geschäftsführer enthielten Kriterien – wie z.B. die Einhaltung des Jahresbudgets –, die nicht unmittelbar in dessen Einflussbereich lagen. (TZ 10)

Aufgabenerfüllung und Kommunikation

Die Geschäftsführung der Justizbetreuungsagentur konnte den im Gesetz geforderten Abschluss eines eigenen Kollektivvertrags bis zum Abschluss der Einschau des RH vor Ort nicht erreichen. Im Mai 2013 lag ein unterschriftsreifer Entwurf vor. Die Justizbetreuungsagentur berechnete, dass der neue Kollektivvertrag beim aktuellen Personalstand¹ jährliche Mehrkosten im Ausmaß von rd. 4,8 % bzw. rd. 485.000 EUR verursachen würde. Im November 2013 wurde der Kollektivvertrag abgeschlossen und trat mit 1. Jänner 2014 in Kraft. (TZ 11)

Die ursprünglich vorgesehene Aufgabenübertragung des BMJ an die Justizbetreuungsagentur, nämlich die Personalbereitstellung für den Strafvollzug, hatte sich auf nahezu den gesamten Justizbereich (Zivil-, Straf-, Familien- und Sozialrechtsangelegenheiten bei Gerichten und Staatsanwaltschaften) ausgeweitet. Die grundsätzliche Festlegung der von der Justizbetreuungsagentur an das BMJ zu erbringenden Leistungen erfolgte in für die einzelnen Leistungsbereiche jeweils gesondert abgeschlossenen Rahmenvereinbarungen. Im Strafvollzug sowie bei den Experten und Amtsdolmetschern verpflichteten diese die Justizbetreuungsagentur dazu, den Mitarbeitern die jeweiligen vom BMJ vorgegebenen Leistungsstandards zur Kenntnis zu bringen und für deren Einhaltung zu sorgen. Das BMJ hatte solche Leistungsstandards allerdings nicht schriftlich festgelegt. (TZ 12)

Das BMJ nahm in die Rahmenvereinbarung mit der Justizbetreuungsagentur keine Angaben über die zu erwartenden, dem Strafvollzug bereitzustellenden Personalressourcen auf. Diese wurden erst in Einzelaufträgen konkret festgelegt. Der Justizbetreuungsagentur gelang es nur bedingt, zu einer Flexibilisierung des Systems des Personaleinsatzes im Strafvollzug beizutragen. (TZ 13)

¹ bezogen auf den Personalstand des 1. Halbjahres 2013

Es gelang der Justizbetreuungsagentur nicht, die beabsichtigte Vereinheitlichung von Einzelverträgen mit Betreuungspersonal in Justizanstalten (vor allem mit Ärzten) zu erreichen. Die Justizanstalten und auch das BMJ kauften nach wie vor Leistungen im Betreuungsbe-
reich selbst zu. Weiters waren zwei bei der Justizbetreuungsagentur
angestellte Personen gleichzeitig als Vertragsbedienstete beim BMJ
beschäftigt. (TZ 14)

Die teilweise Ausgliederung der medizinischen Versorgung verur-
sachte den Justizanstalten zusätzlichen Aufwand bei der Personal-
verwaltung, insbesondere bei der Dienstplanerstellung, die durch
die unterschiedliche rechtliche Stellung der Justizbetreuungsagen-
tur-Mitarbeiter entstand. (TZ 15)

Die Justizbetreuungsagentur erfüllte den Auftrag des BMJ, bun-
desweit mindestens 100 geeignete Kinderbeistände bereitzustellen.
In einigen Regionen war die Dichte an verfügbaren Kinderbeistän-
den allerdings gering. Dadurch war es der Justizbetreuungsagen-
tur erschwert, konkreten Anforderungen der Gerichte dort unmit-
telbar nachkommen zu können. (TZ 16)

Die Information an die Justizbetreuungsagentur über die Bestel-
lung von Kinderbeiständen bzw. deren Beendigung erfolgte nicht
standardisiert und teilweise erst nach aktiver Nachfrage. Die Kin-
derbeistände dokumentierten ihre Tätigkeit anhand vorgegebener
Dokumentationsblätter. Eine systematische Auswertung, etwa für
Evaluationszwecke, erfolgte bisher nicht. (TZ 16)

Mit 30. Juni 2013 hatte die Justizbetreuungsagentur nur knapp
mehr als die Hälfte der vom BMJ in insgesamt zehn Sprachen bzw.
Sprachgruppen beauftragten Dolmetscherkapazitäten angestellt.
Gründe dafür lagen teilweise im Fehlen geeigneter Bewerber, teil-
weise konnte die Justizbetreuungsagentur aber auch die Auslastung
zusätzlicher Kapazitäten mangels ausreichender Bestellungen sei-
tens der Gerichte nicht sicherstellen. (TZ 18)

Die Justizbetreuungsagentur verwaltete die personellen Ressourcen
der Amtsdolmetscher und war damit für deren bestmögliche Auslas-
tung verantwortlich. Sie konnte allerdings nicht bestimmen, inwie-
weit die Justizdienststellen tatsächlich die Leistungen der Amtsdol-
metscher nutzen und nicht freiberufliche Dolmetscher heranziehen.
Weiters verfügte die Justizbetreuungsagentur über keine Daten hin-
sichtlich der wegen fehlender Ressourcen abgelehnten Aufträge für
Dolmetscherleistungen. (TZ 19)

Das BMJ leitete den bundesweiten Vollausbau der Familiengerichtshilfe mit mehr als 200 Vollbeschäftigungsäquivalenten und mit zu erwartenden jährlichen Kosten von rd. 15 Mio. EUR noch vor der umfassenden Evaluierung des zuvor bestehenden Modellversuchs in die Wege und erteilte weitgehend auch bereits die Aufträge zur Personalbereitstellung an die Justizbetreuungsagentur. Es fehlten somit ausreichende Grundlagen für die gesetzlich vorgesehene Prüfung der wirtschaftlichen Vertretbarkeit. (TZ 20)

Die Dienst- und Fachaufsicht war in den einzelnen Bereichen der Justizbetreuungsagentur geregelt und oblag grundsätzlich justizeigenem Personal. In der Umsetzung wurden die Regelungen jedoch aus organisatorischen und praktischen Gründen teilweise anders gelebt. (TZ 21)

Entgeltverrechnung

Das vom BMJ zur Finanzierung des Verwaltungsaufwands der Justizbetreuungsagentur geleistete Basisentgelt stieg von rd. 0,5 Mio. EUR im Jahr 2009 auf rd. 3 Mio. EUR im Jahr 2013 und somit um 460 % an. Bei justizinterner Wahrnehmung der Aufgaben wären diese Ausgaben zu einem großen Teil nicht angefallen. (TZ 23)

Die Regelungen hinsichtlich der Finanzierung der Justizbetreuungsagentur durch Leistungsentgelte und Basisentgelt waren uneinheitlich. Dies machte bei der Justizbetreuungsagentur komplexere Darstellungen in der Budgetplanung und im Rechnungswesen erforderlich. (TZ 23)

Mit der Justizbetreuungsagentur wurden zusätzliche Strukturen für Führung und Verwaltung des zugekauften Personals aufgebaut. Dies verursachte erheblichen Aufwand für die Berechnung und Anpassung der Leistungsstundensätze bei der Justizbetreuungsagentur sowie bei der Abrechnung und Rechnungskontrolle bei den Justizanstalten. (TZ 24)

Finanzierung

Die Justizbetreuungsagentur legte dem BMJ jährlich ein vom Aufsichtsrat geprüftes Jahresbudget für das nächste Kalenderjahr zur Genehmigung vor. Im Genehmigungsprozess veranlasste das BMJ regelmäßig Kürzungen. Vermehrte Aufträge durch Justizdienststellen hatte die Justizbetreuungsagentur aufgrund ihrer gesetz-

lichen Verpflichtung (Betriebspflicht) allerdings zu erfüllen, wodurch die ursprünglichen Budgets überschritten werden mussten. Für das Jahr 2012 sah der Budgetplan der Justizbetreuungsagentur rd. 13,07 Mio. EUR vor, genehmigt wurden rd. 11,25 Mio. EUR. Tatsächlich betragen die Aufwendungen der Justizbetreuungsagentur 2012 rd. 12,36 Mio. EUR. Die Differenz musste das BMJ mittels überplanmäßiger Ausgaben bedecken. (TZ 25)

Die Justizbetreuungsagentur verfügte nur über geringe Eigenmittel. Um die daraus resultierenden Liquiditätsprobleme zu lösen, musste das BMJ für den Strafvollzug ein Darlehen in Höhe von rd. 1,33 Mio. EUR zur Verfügung stellen und für andere Personalbereitstellungsbereiche Akontozahlungen leisten. (TZ 26 und 27)

Rechnungswesen und Internes Kontrollsystem

Das Rechnungswesen der Justizbetreuungsagentur war anforderungsgerecht gestaltet. In Folge des Wechsels des mit der Buchhaltung beauftragten Steuerberatungsunternehmens sowie von Änderungen im Verrechnungssystem konnten allerdings vergleichbare Auswertungen aus dem Zeitraum vor 2012 nicht automationsunterstützt, sondern nur mit aufwendiger Bearbeitung vorgenommen werden. (TZ 28)

Eine mangelhafte Abstimmung mit dem Steuerberatungsunternehmen führte bei der Justizbetreuungsagentur zu einem Wechsel des Unternehmens und vermeidbaren Aufwendungen. Bei der Neuausschreibung der Steuerberatungsleistungen verwendete die Justizbetreuungsagentur ein Bewertungskriterium, welches auf das spezifische Verständnis der Geschäftsgebarung der Justizbetreuungsagentur abzielte. Dieses war geeignet, jenem Unternehmen, das bereits für die Justizbetreuungsagentur tätig war und den Zuschlag bekam, Vorteile zu verschaffen. (TZ 29)

Die Justizbetreuungsagentur erstellte ab 2011 Jahreskostenrechnungen, anhand derer sie Vollkosten nach Personalbereitstellungsbereichen ermittelte. Die Verwendung von Erlössummen als Schlüssel zur Aufteilung von Verwaltungsgemeinkosten bewirkte allerdings deren nicht verursachergerechte Zuordnung. (TZ 30)

Laut Kostenrechnung lag der Verwaltungskostenanteil der Justizbetreuungsagentur im Jahr 2012 bei insgesamt rd. 12,1 %, schwankte allerdings zwischen 9,6 % bei den Experten und 25,5 % beim Kinderbeistand. Überdurchschnittliche Verwaltungskostenanteile bei

Amtsdolmetschern und Kinderbeiständen waren auf über die Personalbereitstellung hinausgehende Aufgaben der Justizbetreuungsagentur zurückzuführen. (TZ 30)

Die Justizbetreuungsagentur verfügte über ein IKS-Konzept mit umfassenden Vorgaben und Maßnahmen in den risikorelevanten Bereichen. Die im IKS-Konzept vorgesehenen Kontrollen sowie eine Evaluierung des Konzepts nahm sie bisher allerdings nicht vor. (TZ 31)

Erzielte Effekte

Die mit dem Bundesfinanzgesetz 2007 erfolgte Aufhebung der Planstellenbindung für Arbeitskräfteüberlassungen zielte auf kurzfristige Personalbereitstellungen ab. Die Personalbereitstellung durch die Justizbetreuungsagentur war jedoch – vor allem im Strafvollzug und der Familiengerichtshilfe – auf Dauer angelegt. (TZ 32)

Im Jahr 2014 werden über die Justizbetreuungsagentur geplant bis zu 600 Personen Leistungen für die Justiz erbringen. Damit stellen diese Personalaufwand wie für interne Planstellen dar, der aber als Sachaufwand im Rechnungsabschluss des Bundes ausgewiesen wird. Dadurch verliert der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion. Der Ausweis der überlassenen Arbeitskräfte im Sachaufwand führt zu geringerer Transparenz hinsichtlich des Personalaufwands. (TZ 32)

Die Planstellenbesetzung im Betreuungsbereich BMJ-intern war seit Gründung der Justizbetreuungsagentur konstant, es fand also keine Einsparung von bundesinternen Planstellen im Betreuungsbereich statt. Das BMJ wandelte entgegen den Planungen auch keine Betreuungsplanstellen in Exekutivdienstplanstellen um bzw. war die Zahl der Exekutivdienstplanstellen rückläufig. Insgesamt gesehen stieg jedoch das Betreuungspersonal in Justizanstalten – BMJ-intern und Justizbetreuungsagentur – von 2008 bis 2012 um rd. 50 % auf 467,60 VBÄ an. (TZ 32)

Maßgeblicher Aspekt für die Gründung der Justizbetreuungsagentur war, mit dem von dieser bereitgestellten Personal eine zweite justizinterne Einrichtung für die Unterbringung geistig abnormer, zurechnungsunfähiger Rechtsbrecher schaffen zu können. Die damit erreichten Minderausgaben resultierten allerdings nicht aus der Einrichtung der Justizbetreuungsagentur. Ein gleicher Effekt wäre

auch durch die Einstellung zusätzlicher Bundesbediensteter erzielbar gewesen. (TZ 33)

Aus der unterschiedlichen Entlohnungsbasis der Angestellten der Justizbetreuungsagentur im Vergleich zu den im Strafvollzug eingesetzten Bundesbediensteten ergaben sich insgesamt keine Ersparnisse für das BMJ. Mehrkosten, die das BMJ der Justizbetreuungsagentur letztlich über die Leistungsentgelte zu vergüten hatte, entstanden hingegen aus den erforderlichen parallelen bzw. doppelten Strukturen im Bereich der Personalverwaltung. (TZ 34)

Die Gegenüberstellung der durch den Einsatz der Amtsdolmetscher realisierten Minderausgaben und deren Gesamtkosten ergab für 2012 ein etwa ausgeglichenes Ergebnis. Die Wirtschaftlichkeit der Einführung der Amtsdolmetscher war noch nicht endgültig beurteilbar. (TZ 35)

Der RH errechnete auf Basis der Daten des BMJ bezogen auf das erste Einsatzjahr der von der Justizbetreuungsagentur bereitgestellten Experten Nettoeinsparungen von zumindest rd. 300.000 EUR. Die Höhe der Einsparungen war in Anbetracht der Sachverständigenkosten in großen Wirtschaftsstrafsachen plausibel. Die Kostenvorteile standen allerdings in keinem Zusammenhang mit der Bereitstellung über die Justizbetreuungsagentur und wären auch durch deren direkte Beschäftigung im Bundesdienst erreichbar gewesen. (TZ 36)

Kenndaten zur Justizbetreuungsagentur						
Rechtsgrundlagen	Justizbetreuungsagentur-Gesetz, BGBl. I Nr. 101/2008, Kinderbeistand-Gesetz, BGBl. I Nr. 137/2009, strafrechtliches Kompetenzpaket, BGBl. I Nr. 108/2010, Budgetbegleitgesetz 2011, BGBl. I Nr. 111/2010, Kindschafts- und Namensrechts-Änderungsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 15/2013					
Unternehmensgegenstand	Personalbereitstellung für die Justiz					
Gebarung der Justizbetreuungsagentur	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
Bilanzdaten	in 1.000 EUR					in %
Bilanzsumme	1.020,3	2.721,4	2.707,0	4.127,7	10.315,5	+ 911,03
Eigenkapital	185,9	547,8	248,7	225,8	1.111,5	+ 497,90
Gewinn- und Verlustrechnung						
Summe Erträge ¹	2.673,7	7.322,0	9.011,7	12.340,0	18.836,9	+ 604,53
Summe Aufwendungen	2.522,8	6.960,1	9.310,8	12.362,9	17.951,2	+ 611,56
– davon Personalaufwand	1.958,7	6.013,8	7.612,7	10.233,1	15.102,9	+ 671,07
Jahresüberschuss/–fehlbetrag	150,9	361,9	– 299,1	– 22,9	885,7	+ 486,94
Personal der Justizbetreuungsagentur	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
zum 31.12.	in VBÄ (ohne Karenzen)					in %
Angestellte						
Verwaltung	6,03	7,89	12,30	12,93	22,68	+ 276,12
Strafvollzug	64,84	121,87	134,45	154,71	155,02	+ 139,08
Experten	0	1,00	5,79	4,84	10,00	–
Amtsdolmetscher	0	0	5,37	11,87	11,76	–
Familiengerichtshilfe	0	0	1,00	12,39	133,90	–
Summe Angestellte	70,87	130,76	158,91	196,73	333,36	+ 370,38
Werkverträge						
Strafvollzug	4,23	5,60	6,55	5,64	5,77	+ 36,41
Kinderbeistand (Anzahl) ²	0	59	106	127	133	–

¹ Die Justizbetreuungsagentur erbringt ausschließlich Leistungen an das BMJ, die Summe der Erträge entspricht daher mit geringen Ausnahmen (z.B. Zinseinnahmen, Kostenbeiträge für Ausbildungen) den Aufwendungen des BMJ für die Justizbetreuungsagentur.

² Kinderbeistände werden nicht auf Stundenbasis beschäftigt, sondern mit der Abwicklung einzelner Fälle betraut; eine Umrechnung in VBÄ ist daher nicht möglich.

Quelle: Justizbetreuungsagentur

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte im Mai und Juni 2013 die Justizbetreuungsagentur für den Prüfungszeitraum 2009 bis 2012. Der RH führte Erhebungen im BMJ und den Justizanstalten Josefstadt, Krems–Stein, Linz und der Außenstelle Asten durch.

Die Justizbetreuungsagentur wurde mit 1. Jänner 2009 als Anstalt öffentlichen Rechts eingerichtet. Aufgabe dieser war bei Gründung, für den Straf- und Maßnahmenvollzug Betreuungspersonal bereitzustellen. In weiterer Folge stellte sie auch für andere Aufgabenbereiche des BMJ Personal zur Verfügung.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der strategischen Ziele des BMJ im Hinblick auf die Justizbetreuungsagentur,
- der Aufgabenerfüllung durch die Justizbetreuungsagentur,
- der Zusammenarbeit der Justizbetreuungsagentur mit den Bedarfsträgern des BMJ im operativen Bereich,
- der Effizienz des Mitteleinsatzes durch die Justizbetreuungsagentur,
- der Transparenz des Rechnungs- und Berichtswesens und
- der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung der Justizbetreuungsagentur.

Zu dem im November 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMJ und die Justizbetreuungsagentur Ende Februar 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im April 2014.

**Personalbereit-
stellungsbereiche**

2 Einleitend werden jene Bereiche des BMJ, für die die Justizbetreuungsagentur Personal zur Verfügung stellt, erläutert:

Amtsdołmetscher

Bei der Justizbetreuungsagentur angestellte zertifizierte Dołmetscher für Tätigkeiten bei Gerichten (derzeit nur Landesgericht für Strafsachen in Wien und Arbeits- und Sozialgericht Wien) und zum Teil für die Staatsanwaltschaft Wien.

Kinderbeistand

In Pflegschaftsverfahren (z.B. Obsorge) können Richter Kinderbeistände bestellen. Das sind Personen mit einem psychosozialen Grundberuf, welche zusätzlich für diese Tätigkeit geschult wurden. Der Kinderbeistand soll das Kind über seine rechtliche Stellung und den Verfahrensstand aufklären, es begleiten, entlasten, unterstützen und Sprachrohr zu Gericht und Eltern sein.

Experte

Sind Personen, deren spezifische Fachkenntnis innerhalb der Justiz nicht verfügbar, aber für die Bearbeitung komplexer oder besonders umfangreicher Ermittlungsverfahren (bei Staatsanwaltschaften) oder gerichtlicher Verfahren zweckmäßig ist.

Familiengerichtshilfe(helfer)

Familiengerichtshelfer (Pädagogen, Psychologen, Sozialarbeiter) unterstützen die Familiengerichte in kindschaftsrechtlichen Verfahren und sollen einvernehmliche Lösungen fördern.

Die Familiengerichtshilfe kann als „Besuchsmittler“ in Verfahren zur Regelung oder zwangsweisen Durchsetzung des Rechts auf persönlichen Kontakt eingesetzt werden.

Gründung der Justizbetreuungs- agentur – Ziele des BMJ

- 3.1** (1) Das BMJ sah sich in den letzten Jahren mit massiv steigenden Kosten bei der medizinischen Versorgung im Straf- und vor allem Maßnahmenvollzug konfrontiert.² Im Mai 2007 gab die damalige Bundesministerin für Justiz nach Entfall der verpflichtenden Planstellenbindung für den Zukauf von Leistungen den Auftrag, ein Konzept für den Zukauf von Betreuungsleistungen für den Strafvollzug zu entwickeln. Ziel des BMJ war, die teure Unterbringung von Maßnahmenpatienten gemäß § 21 Abs. 1 Strafgesetzbuch in psychiatrischen Krankenhäusern durch Unterbringung in einer zweiten, noch zu errichtenden justizeigenen Einrichtung (Forensisches Zentrum Asten) mit zugekauftem Betreuungspersonal zu ersetzen.

² siehe dazu RH-Berichte „Maßnahmenvollzug für geistig abnorme Rechtsbrecher“ (Reihe Bund 2010/11) und „Kosten der medizinischen Versorgung im Strafvollzug“ (Reihe Bund 2012/3)

Ein dafür eingerichtetes BMJ-Projektteam und eine externe Begleitung³ präsentierten die Endergebnisse im Oktober 2007. Da im Personalplan des Bundes für das BMJ zu wenige Planstellen für Betreuungspersonal vorgesehen waren und das BMJ beantragte Planstellen nicht in ausreichendem Ausmaß bewilligt bekam, sollte über eine Anstalt öffentlichen Rechts Personal beschäftigt werden. Über diese sollte laut BMJ eine kostengünstige, qualitätsvolle und differenzierte Betreuung im Straf- und Maßnahmenvollzug sichergestellt sowie eine Flexibilisierung des Personaleinsatzes erreicht werden. Die gesetzliche Einrichtung der Justizbetreuungsagentur erfolgte per 1. Jänner 2009 als Anstalt öffentlichen Rechts. Die Ausgaben des BMJ für die Justizbetreuungsagentur und das zugekaufte Personal sind im Rechnungsabschluss des Bundes als Sachaufwand ausgewiesen.

(2) Das BMJ plante bei Gründung der Justizbetreuungsagentur, dass diese für das Forensische Zentrum Asten ca. 60 VBÄ Betreuungspersonal zur Verfügung stellen sollte.⁴ In weiterer Folge stellte die Justizbetreuungsagentur bis zum Zeitraum der Gebarungsüberprüfung darüber hinaus auch Personal für neue Aufgaben des BMJ wie Kinderbeistände, Experten, Amtsdolmetscher und die Familiengerichtshilfe bereit. Nach abgeschlossenem Ausbau der Familiengerichtshilfe im Juli 2014 wird die Justizbetreuungsagentur insgesamt ca. 400 VBÄ⁵ – dies sind ca. 550 bis 600 Personen⁶ – für das BMJ bereitstellen. Bezogen auf die Planstellen des Jahres 2012 für die Justizbehörden in den Ländern und die Justizanstalten im Allgemeinen Verwaltungsdienst, Verwaltungsdienst und Krankenpflagedienst⁷ entspricht dies einem Anteil von rd. 7,4 %.

Im Rahmen der Gebarungsüberprüfung ersuchte der RH das BMJ um Stellungnahme zu der Frage, ob für die Betrauung der Justizbetreuungsagentur mit der Bereitstellung von Personal für Kinderbeistände, Experten, Amtsdolmetscher und Familiengerichtshilfe Wirtschaftlichkeitsberechnungen oder die Prüfung von Alternativen vorhanden wären. In seinen Antworten führte das BMJ im Wesentlichen aus, die

³ dieses verglich verschiedene Varianten (justizeigener Rechtsträger, Outsourcing – Rahmenvereinbarung, Outsourcing – Optimierung Status Quo, PPP-Modelle) anhand definierter Kriterien

⁴ Zur Zeit der Gründung der Justizbetreuungsagentur plante das BMJ auch eine weitere Justizanstalt in Wien. Durch Gründung der Justizbetreuungsagentur frei werdende Planstellen im Betreuungsbereich sollten in 60 Planstellen für Justizwachebeamte umgewandelt werden.

⁵ ohne Werkverträge Kinderbeistand

⁶ inkl. ca. 150 Werkvertragsnehmer im Bereich Kinderbeistand und Strafvollzug

⁷ Personalplan des Bundes 2012: insgesamt 11.151 Planstellen für das BMJ, davon 5.440 für die Justizbehörden in den Ländern und Justizanstalten in den Bereichen Allgemeiner Verwaltungsdienst, Verwaltungsdienst und Krankenpflagedienst

Gründung der Justizbetreuungsagentur – Ziele des BMJ

Betrauung der Justizbetreuungsagentur beruhe jeweils auf einer gesetzlichen Grundlage. Die vom Gesetzgeber geschaffenen Möglichkeiten für einen flexibleren Personaleinsatz und zur Einsparung von Verwaltungskosten wären vom BMJ entsprechend zu nutzen.

- 3.2** Der RH hielt fest, dass das BMJ mit der Errichtung der Justizbetreuungsagentur keine „klassischen“ Ausgliederungsmotive – organisatorische, wirtschaftliche, steuerliche oder vergaberechtliche Motive – verfolgte. So wurden auch keine Aufgabe des BMJ oder Bundespersonal ausgegliedert. Die Justizbetreuungsagentur diene lediglich zur Personalbereitstellung aufgrund mangelnder Planstellen.

Der RH kritisierte, dass der Entfall der verpflichtenden Planstellenbindung für überlassene Arbeitskräfte und die intensive Nutzung dieser Bestimmung durch das BMJ – im Jahr 2014 sollen ca. 550 bis 600 Personen (bzw. ca. 400 VBÄ) über die Justizbetreuungsagentur für das BMJ tätig sein – zu geringerer Transparenz hinsichtlich des Personalaufwands führte. Mit dieser Vorgehensweise verliert auch der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion. Darüber hinaus sind die Ausgaben für das von der Justizbetreuungsagentur beschäftigte Personal im Rechnungsabschluss des Bundes als Sachaufwand ausgewiesen. Dies stand im Konflikt mit dem Grundsatz der Budgetwahrheit.

Der RH kritisierte darüber hinaus, dass mit der Justizbetreuungsagentur zusätzliche Strukturen für Führung und Verwaltung des zugekauften Personals aufgebaut wurden und diese Mehraufwendungen verursachten. Die vom BMJ angestrebte Flexibilisierung des Personaleinsatzes im Strafvollzug gelang nicht. Weitere Probleme, wie bspw. der Abschluss eines eigenen Kollektivvertrags (siehe TZ 11), die Sicherstellung der Liquidität (siehe TZ 27), die geringe Eigenmittelquote (siehe TZ 26) und Unzufriedenheit bei gemischter Personalbesetzung in den Justizanstalten (justizeigenes Personal und Justizbetreuungsagentur-Mitarbeiter) aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Stellung (siehe TZ 15) entstanden erst durch die Konstruktion Justizbetreuungsagentur.

Der RH empfahl dem BMJ daher im Hinblick u.a. auf die mit der Einrichtung der Justizbetreuungsagentur verbundenen Mehraufwendungen und die nicht erreichte Flexibilisierung des Personaleinsatzes im Strafvollzug, auf alternative Möglichkeiten zur Personalbereitstellung hinzuwirken. Für die Aufgabenerfüllung des BMJ notwendiges Personal sollte keinesfalls „automatisch“ und ohne konkrete Prüfung anderer Möglichkeiten über die Justizbetreuungsagentur bereitgestellt werden.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMJ stünden die gesetzlichen Bestimmungen zum Personalplan im Stufenbau der Rechtsordnung auf gleicher Ebene wie das JBA-Gesetz. Der Gesetzgeber habe die Möglichkeit von auf das JBA-Gesetz gestützten Personalrekrutierungen und –bereitstellungen geschaffen, die dementsprechend im Rahmen der Justizverwaltung zu nutzen sei, um die gesetzeskonforme und qualitätsvolle Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen.*

Soweit der Justiz Planstellen nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung stünden, liege dies nicht in der Verantwortung des – in dieser Frage von der Zustimmung des BKA und letztlich auch des BMF abhängigen – Justizressorts. Das BMJ habe zahlreiche Anträge an das BKA zur Erlangung ausreichender Planstellen gestellt.

3.4 Der RH entgegnete dem BMJ, dass – wie in TZ 3 angeführt – die Justizbetreuungsagentur aufgrund mangelnder Planstellen für das Forensische Zentrum Asten gegründet worden war. Zwischenzeitlich ist sukzessive eine Ausweitung auf 550 bis 600 Personen erfolgt. Mit dieser Vorgangsweise verliert auch der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion. Darüber hinaus sind die Ausgaben für das von der Justizbetreuungsagentur beschäftigte Personal im Rechnungsabschluss des Bundes als Sachaufwand ausgewiesen. Dies steht im Konflikt mit dem Grundsatz der Budgetwahrheit. Weiters mussten neue Verwaltungsstrukturen aufgebaut werden. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Vorgaben und Rahmenbedingungen

Regelungen

4.1 Die Aufgaben der Justizbetreuungsagentur waren im Justizbetreuungsagentur-Gesetz (JBA-G) geregelt und in einzelnen Rahmenvereinbarungen mit dem BMJ – z.B. die Grundsätze der Leistungserbringung und der Verrechnung – näher bestimmt. Für die Kernaufgaben der Justizbetreuungsagentur bestand Betriebspflicht, das heißt, dass sie gesetzlich verpflichtet war, Aufträge des BMJ bzw. der Vollzugsdirektion⁸ auszuführen. Im JBA-G erfolgte keine Festlegung über das Ausmaß des von der Justizbetreuungsagentur bereitzustellenden Personals.

⁸ seit 1. Jänner 2007 eingerichtete Oberbehörde gegenüber allen Justizanstalten, sowohl im fachlichen wie auch im dienstrechtlichen Bereich

Vorgaben und Rahmenbedingungen

Die folgende Tabelle stellt die einzelnen Aufgaben der Justizbetreuungsagentur und die Zeitpunkte der gesetzlichen Einführung dar:

Tabelle 1: Aufgaben der Justizbetreuungsagentur				
Art des Personals	Einführung mit, Geltung seit	im JBA-G als Aufgabe definiert ab	Abschluss Rahmenvereinbarung mit dem BMJ	Bereitstellung durch die Justizbetreuungsagentur ab
Betreuungspersonal in Justizanstalten	Strafvollzugsgesetz, 1. Jänner 1975	Jänner 2009	September 2009	Februar 2009
Kinderbeistand	Kinderbeistand-Gesetz, 1. Juli 2010	Jänner 2010	Juni 2010	Juli 2010
Experten	Staatsanwaltschaftsgesetz, 1. September 2011	Jänner 2010	Mai 2011	Juli 2010
AmtsdoImetscher	Budgetbegleitgesetz 2011, 1. Juli 2011	Jänner 2013	Juli 2011	Juli 2011
Familiengerichtshilfe	Kindschafts- und Namensrechts-Änderungsgesetz 2013	Jänner 2013	Februar 2012	Dezember 2011

Quellen: BMJ, Justizbetreuungsagentur, RH

Wie aus der Tabelle hervorgeht, stellte die Justizbetreuungsagentur in einzelnen Bereichen Personal bereits vor Festlegung als Aufgabe im JBA-G bzw. vor Abschluss entsprechender Rahmenvereinbarungen mit dem BMJ bereit.

Gemäß § 2 Abs. 5a JBA-G war diese berechtigt, ab 1. Jänner 2010 Verträge über die Bereitstellung von Experten abzuschließen, deren spezifische Fachkenntnis innerhalb der Justiz nicht verfügbar, aber für die Bearbeitung komplexer oder besonders umfangreicher Ermittlungsverfahren oder gerichtlicher Verfahren zweckmäßig ist. Das BMJ subsumierte unter diese Bestimmung auch die Amtsdolmetscher und die Familiengerichtshilfe. Mit den im JBA-G angeführten Experten waren vor dem Hintergrund der Stärkung der Wirtschaftskompetenz der Staatsanwaltschaften solche auf dem Gebiet des Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensrechts gemeint. Dies ging auch aus dem Erlass des BMJ vom November 2011 zur Einführung der Experten hervor. Die explizite Regelung dieser Bereiche im JBA-G erfolgte erst im Jänner 2013.

- 4.2 Der RH hielt kritisch fest, dass im JBA-G eine generelle Ermächtigung der Justizbetreuungsagentur zur Personalbereitstellung für das BMJ in bestimmten Bereichen ohne konkrete Festlegung des Ausmaßes festgelegt war. Der RH vertrat jedoch die Ansicht, dass aus dem Gesetz

klar ersichtlich sein müsse, für welche Bereiche des BMJ die Justizbetreuungsagentur wie viel Personal bereitzustellen hat. Die Rahmenvereinbarungen dienten nur zur näheren Definition der Tätigkeiten in den einzelnen Personalbereitstellungsbereichen der Justizbetreuungsagentur.

Er empfahl dem BMJ, die Bereiche, für die die Justizbetreuungsagentur Personal bereitzustellen hat und das jeweilige Ausmaß, vor deren Tätigwerden einer Regelung im JBA-G zuzuführen.

4.3 *Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es im Zuge zukünftiger Novellierungen des JBA-G eine deutlichere Darstellung der Bereiche, für welche die Justizbetreuungsagentur Personal bereitzustellen hat, erwäge. Eine genaue gesetzliche Regelung des Ausmaßes des in den einzelnen Geschäftsbereichen einzusetzenden Personals erscheine im Hinblick auf das Ziel der Flexibilisierung des Personaleinsatzes jedoch kontraproduktiv.*

4.4 Der RH entgegnete dem BMJ, auch im Zuge zukünftiger Novellierungen des JBA-G im Hinblick auf die Darstellung der finanziellen Auswirkungen zumindest Obergrenzen für die Personalaufnahme in den einzelnen Geschäftsbereichen festzulegen, wie dies beim Personalplan des Bundes selbstverständlich ist. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Aufsicht durch
das BMJ und den
Aufsichtsrat

5.1 Die Justizbetreuungsagentur unterlag der Aufsicht der Bundesministerin für Justiz. Diese konnte der Geschäftsführung Weisungen erteilen und musste das Budget der Justizbetreuungsagentur genehmigen. Sie war weiters berechtigt, zur Aufsicht Überprüfungen vorzunehmen und die von ihr angeforderten Unterlagen einzusehen. Das BMJ nahm das Aufsichtsrecht vor allem über die Budgetgenehmigung wahr.

Zur Überwachung der Geschäftsführung war ein Aufsichtsrat eingerichtet, dessen Funktionsdauer fünf Jahre betrug. Der Aufsichtsrat setzte sich wie folgt zusammen⁹: vier Mitglieder bestellte die Bundesministerin für Justiz, ein Mitglied der Bundeskanzler, zusätzlich entsandte der Betriebsrat eine entsprechende Anzahl von Mitgliedern.¹⁰ Die von der Bundesministerin für Justiz bestellten Mitglieder waren zwei ehemalige Sektionschefs des BMJ, der Leiter der Vollzugsdirektion und eine Mitarbeiterin des BMJ.

⁹ § 15 JBA-G

¹⁰ gemäß § 110 des Arbeitsverfassungsgesetzes, BGBl. Nr. 22/1974

Vorgaben und Rahmenbedingungen

- 5.2** Der RH stellte fest, dass das BMJ die Justizbetreuungsagentur über das Budget steuerte, der Aufsichtsrat über seine Kontrollbefugnisse. Die Justizbetreuungsagentur ähnelte in ihrer konkreten Ausgestaltung einer nachgeordneten Dienststelle des BMJ mit wesentlichen Steuerungsmöglichkeiten über das Weisungsrecht und das Budget.

Der RH bemängelte, dass mit dem Leiter der Vollzugsdirektion zugleich ein wesentlicher Vertreter des Hauptkunden Justizanstalten im Aufsichtsrat vertreten war. Dies könnte nach dem von der Bundesregierung am 30. Oktober 2012 beschlossenen Public Corporate Governance Kodex¹¹ zu Interessenskonflikten führen.

Der RH empfahl dem BMJ, bei der Besetzung des Aufsichtsrats den Public Corporate Governance Kodex zu berücksichtigen.

- 5.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei bei der mittlerweile erfolgten Neubestellung des Aufsichtsrats der Justizbetreuungsagentur auf die Einhaltung der Bestimmungen des Public Corporate Governance Kodex, insbesondere im Hinblick auf Interessenskonflikte, geachtet worden.*

Verwaltung

Verwaltungskosten

- 6.1** Die Justizbetreuungsagentur stellte die Verwaltungskosten in den Erläuterungen zu den jährlichen Rechnungsabschlüssen eigens dar. Demnach entwickelten sich diese zwischen 2009¹² und 2012 wie folgt:

¹¹ Der Public Corporate Governance Kodex enthält Grundsätze der Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes. Ziel ist, die Unternehmensführung und -überwachung transparenter und nachvollziehbarer zu machen und die Rolle des Bundes als Anteilseigner klarer zu fassen. Der Public Corporate Governance Kodex ist auf der Website des BKA veröffentlicht.

¹² Im Jahresabschluss 2009 stellte die Justizbetreuungsagentur den Verwaltungsaufwand noch nicht dar, den angeführten Wert errechnete der RH auf Grundlage der im Bericht über die Quartale 1 bis 4 aus 2009 enthaltenen Kostenstellenübersicht.

Tabelle 2: Verwaltungskosten und –anteil am Gesamtaufwand gemäß Jahresabschluss

	2009	2010	2011	2012
	in 1.000 EUR			
Verwaltungskosten insgesamt	568,75	851,91	971,27	1.592,71
<i>davon Personalkosten</i>	<i>297,44</i>	<i>482,77</i>	<i>545,57</i>	<i>768,38</i>
Gesamtaufwand	2.522,31	6.959,13	9.309,32	12.362,51
<i>davon Personalaufwand</i>	<i>1.958,66</i>	<i>6.013,76</i>	<i>7.612,75</i>	<i>10.233,14</i>
Anteil Verwaltungsaufwand	in %			
insgesamt	22,55	12,24	10,43	12,88
Bereich Personal	15,19	8,03	7,17	7,51

Quellen: Jahresabschlüsse der Justizbetreuungsagentur, Berechnung RH

Die im Jahresabschluss dargestellten Verwaltungskosten unterschieden sich aufgrund unterschiedlicher Definition bzw. Berechnung von der in der Kostenrechnung angesetzten Gesamtsumme der Verwaltungsgemeinkosten¹³ (siehe TZ 30).

- 6.2** Der RH kritisierte, dass sich die im Rechnungsabschluss 2012 dargestellten Verwaltungskosten – aufgrund abweichender Definition bzw. Berechnung – von den in der Kostenrechnung als Verwaltungskosten angesetzten Beträgen unterschieden. Im Sinne der Transparenz empfahl er dem BMJ und der Justizbetreuungsagentur, für die Darstellung im Rechnungs- und Berichtswesen den Begriff Verwaltungskosten einheitlich zu definieren.
- 6.3** *Das BMJ und die Justizbetreuungsagentur teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass der Begriff der Verwaltungskosten im Rahmen der geplanten Neugestaltung des Verrechnungssystems der Justizbetreuungsagentur klar und einheitlich zu definieren sein werde.*

¹³ Im Jahresabschluss 2012 stellte die Justizbetreuungsagentur bspw. die Summe der über das Basisentgelt abgegoltenen Aufwendungen dar; diese enthielten auch eindeutig den operativen Bereichen zuordenbare Aufwendungen, die aber nicht über das Leistungsentgelt verrechnet werden konnten.

Verwaltung

Organisation und Personalausstattung

7.1 Das geplante Geschäftsmodell der Justizbetreuungsagentur sah bei Gründung eine minimale Personalausstattung im Management- und Verwaltungsbereich vor (Geschäftsführer, zwei Mitarbeiter, Zukauf von Supportleistungen). Durch die Bereitstellung von Personal für weitere Aufgaben des BMJ erhöhte sich auch der Stand an Verwaltungsmitarbeitern auf 25 per Ende Juli 2013.

Tabelle 3: Überblick über die Anzahl des Verwaltungspersonals (Stichtag jeweils 31.12. bzw. 30. Juli 2013)						
Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	Köpfe/VBÄ					in %
Verwaltung	8/7,5	11/10,2	17/14,3	17/14,6	25/21,85	+ 213/+ 191

Quellen: Justizbetreuungsagentur, RH

Die Justizbetreuungsagentur nahm die entsprechenden Änderungen und Ergänzungen in den Dienstverträgen bei rund der Hälfte der Mitarbeiter verspätet (bis zu 2,5 Jahre nach vorgenommener Änderung oder Ergänzung) vor. Zum Teil waren Dienstverträge (Ergänzungen/Änderungen) nicht unterschrieben oder undatiert. Arbeitsplatzbeschreibungen waren für den Bereich Strafvollzug teilweise vorhanden, für die anderen Bereiche lagen Entwürfe vor.

Die Verwaltungsmitarbeiter der Justizbetreuungsagentur wiesen unterschiedliche Qualifikationen¹⁴ auf. Aufgrund des raschen Wachstums fanden laufend Organisationsänderungen statt und wurden die Mitarbeiter in den unterschiedlichsten Bereichen – zum Teil nicht den Qualifikationen entsprechend – eingesetzt. Bereiche wie die Lohnverrechnung und Erstellung des Jahresabschlusses hatte die Justizbetreuungsagentur ausgelagert.

Die notwendigen Personalressourcen ermittelte die Justizbetreuungsagentur ohne Zugrundelegung eines dem Aufwand entsprechenden Betreuungsschlüssels bzw. eines adäquaten Ressourcencontrollings.

¹⁴ Die Justizbetreuungsagentur beschäftigte bis Mitte 2013 in der Verwaltung neun Personen mit einem Hochschulabschluss und sechs Personen mit bestandener Reifeprüfung bzw. Studienberechtigungsprüfung. Weitere vier Personen verfügten über einen abgeschlossenen Lehrberuf. Lediglich eine von vier Personen in einer Leitungsfunktion wies eine Ausbildung mit wirtschaftlichem Hintergrund auf. Im Juni und Juli 2013 nahm die Justizbetreuungsagentur weiteres Verwaltungspersonal auf, darunter vier Akademiker und zwei Personen mit abgeschlossenem Lehrberuf.

Aus diesem Grund gestalteten sich die Verhandlungen über zusätzliches Verwaltungspersonal zwischen der Geschäftsführung und dem Aufsichtsrat – welcher zwingend beizuziehen war – meist langwierig.

- 7.2 Der RH hielt fest, dass die Justizbetreuungsagentur laufend für weitere Aufgaben des BMJ Personal bereitstellte und der Anteil des Verwaltungspersonals demnach gestiegen war. Er kritisierte, dass es jedoch kein entsprechendes Personaleinsatzkonzept gab bzw. keine entsprechende Organisationsentwicklung stattfand. Dies führte zu oftmaligem Wechsel der Mitarbeiter in den einzelnen Bereichen, teilweise nicht qualifikationsentsprechendem Einsatz, mangelnder Kontinuität bei der operativen Abwicklung der Aufgabenbereiche und formellen Mängeln.

Der RH empfahl der Justizbetreuungsagentur, einen Organisationsentwicklungsprozess vorzunehmen. Dabei wäre zu überlegen, welche Agenden selbst erledigt und welche Bereiche ausgelagert werden. Es wäre auch darauf zu achten, dass Personal entsprechend seinen Qualifikationen eingesetzt wird. Er empfahl der Justizbetreuungsagentur weiters, Dienstverträge formell richtig abzuschließen bzw. Ergänzungen und Änderungen zeitgerecht vorzunehmen. Darüber hinaus empfahl er der Justizbetreuungsagentur, Arbeitsplatzbeschreibungen für jede Funktion zu erarbeiten.

Der RH bemängelte, dass rund fünf Jahre nach Gründung der Justizbetreuungsagentur keine mit dem Aufsichtsrat akkordierten Betreuungsschlüssel für die Bestimmung der notwendigen Personalressourcen in den einzelnen Bereichen vorlagen. Er empfahl der Justizbetreuungsagentur, durch Ressourcendokumentation einen Betreuungsschlüssel für die Festlegung der notwendigen Personalressourcen zu erheben.

- 7.3 *Das BMJ und die Justizbetreuungsagentur teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass in der 2014 beginnenden neuen Geschäftsführungsperiode eine grundlegende Analyse und Neugestaltung der gesamten Aufbau- und Ablauforganisation der Justizbetreuungsagentur vorgenommen werden soll.*

Laut Stellungnahme der Justizbetreuungsagentur habe das schnelle Wachstum der Justizbetreuungsagentur durch die sukzessive vom Gesetzgeber aufgetragene Aufgabenerweiterung notwendigerweise einen deutlichen Personalanstieg mit sich gebracht und sei nunmehr eine Phase der Konsolidierung unumgänglich. Im Zuge der Neustrukturierung gehe es insbesondere um Optimierungen im Planungs- und Budgetierungsprozess, im Rechnungswesen, im Controlling und im IKS. Zudem sei zu prüfen, welche derzeit ausgelagerten Agenden in Zukunft

selbst erledigt werden können. Selbstverständlich werde auch das Personal entsprechend seiner Qualifikation eingesetzt werden.

Im Zuge der Umsetzung des mit 1. Jänner 2014 in Kraft getretenen neuen Kollektivvertrags sei eine Neufassung sämtlicher Dienstverträge vorgesehen. Die Erarbeitung von Arbeitsplatzbeschreibungen für jede Funktion in der Verwaltung sei entsprechend der Empfehlung des RH bereits in Angriff genommen worden. Als Basis für die Erhebung eines Betreuungsschlüssels würden derzeit verschiedene Varianten einer Ressourcendokumentation geprüft.

7.4 Der RH verwies auf die in TZ 3 dargestellten Probleme, die durch die Konstruktion Justizbetreuungsagentur entstanden sind, und verwies daher auf den generell bestehenden Handlungsbedarf.

Unterbringung der
Justizbetreuungs-
agentur

8.1 Die Justizbetreuungsagentur war ab ihrer Gründung in einem Mietobjekt im 7. Wiener Gemeindebezirk untergebracht. Aufgrund der Aufnahme weiterer Personalbereitstellungsbereiche (vor allem der Amtsdolmetscher) und Verwaltungsmitarbeiter benötigte die Justizbetreuungsagentur eine neue Unterbringung. Der Geschäftsführer unterzeichnete im August 2011 eine unbefristete Nutzungsvereinbarung mit dem BMJ für ein Liegenschaftsobjekt im 1. Wiener Gemeindebezirk, welches das BMJ ab Dezember 2008¹⁵ gemietet hatte. Das BMJ verrechnete der Justizbetreuungsagentur den Mietzins in Höhe von rd. 12.700 EUR für die Liegenschaft mit einer Fläche von 729 m² weiter. Dies entsprach einem Mietzins von rd. 17 EUR/m². Die Unterbringung in einem anderen – möglicherweise günstigeren Liegenschaftsobjekt – prüfte die Justizbetreuungsagentur nicht.

Der RH stellte bei der Einschau an Ort und Stelle fest, dass die Büroräume über einen relativ hohen Anteil an Verkehrsflächen, die nicht genutzt werden konnten, verfügten. Exakte Angaben über die Ausmaße der einzelnen Flächen lagen nicht vor. Die Justizbetreuungsagentur schloss nach der Aufnahme zusätzlicher Verwaltungsmitarbeiter am 31. Juli 2013 einen weiteren, befristeten Mietvertrag über Büroräume im selben Gebäude im Ausmaß von rd. 159 m² zu einem monatlichen Mietzins¹⁶ von rd. 2.918 EUR bzw. rd. 18,40 EUR/m² ab.

¹⁵ Im Dezember 2008 schloss das BMJ einen unbefristeten Mietvertrag über das Liegenschaftsobjekt in der Universitätsstraße 5, 1010 Wien ab. Vor der Justizbetreuungsagentur war die Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption dort untergebracht.

¹⁶ inkl. USt

8.2 Der RH kritisierte, dass das Verhältnis zwischen Nutz- und Verkehrsflächen bei den von der Justizbetreuungsagentur genutzten Räumlichkeiten ungünstig war und dass die Justizbetreuungsagentur keine Prüfung einer alternativen Unterbringung vorgenommen hatte. Der RH empfahl der Justizbetreuungsagentur daher, die Möglichkeit einer zweckmäßigeren und sparsameren Unterbringung zu prüfen.

8.3 *Laut Stellungnahme der Justizbetreuungsagentur werde die Möglichkeit einer adäquateren Unterbringung gemeinsam mit dem BMJ zu prüfen sein. Festzuhalten sei, dass die Justizbetreuungsagentur aufgrund ihres rasanten Wachstums rasch eine neue, deutlich größere Unterbringung benötigt habe. Es habe auch eine Suche nach anderen (möglicherweise etwas günstigeren Räumlichkeiten) gegeben. In einem Fall hätten dazu auch bereits konkrete Verhandlungen stattgefunden, welche jedoch kurz vor Unterfertigung des Mietvertrags überraschend von Seiten des Vermieters abgebrochen worden seien. Zeitgleich sei der Justizbetreuungsagentur vom BMJ das nunmehr genutzte Objekt angeboten worden, in dem das vergrößerte Verwaltungsteam ebenso wie die ab Mitte 2011 aufgenommenen Amtsdolmetscher – diese mit kurzen Wegen in das nahe Landesgericht für Strafsachen und das ASG Wien – untergebracht werden konnten.*

8.4 Der RH hielt im Hinblick auf das ungünstige Verhältnis zwischen Nutz- und Verkehrsfläche sowie den hohen monatlichen Mietzins die Empfehlung, die Möglichkeit einer zweckmäßigeren und sparsameren Unterbringung zu prüfen, aufrecht.

Software zur
Personalverwaltung

9.1 Die Justizbetreuungsagentur verwendete eine eigene Software zur Personalverwaltung. BMJ-interne Softwarelösungen zur Personalverwaltung erwiesen sich aufgrund der rechtlichen und organisatorischen Unterschiede für die Administration der Mitarbeiter als ungeeignet.

Aufgrund informeller Mitteilung des BMJ Ende 2012 über den Ausbau der Familiengerichtshilfe erachtete die Justizbetreuungsagentur die Beschaffung einer neuen Personalsoftware als notwendig. Daraufhin informierte sie am 10. Jänner 2013 die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) über ein Software-Beschaffungsvorhaben. Der Zeitplan der Justizbetreuungsagentur sah eine Bekanntmachung innerhalb von zwei Wochen sowie die Ausschreibung im Februar 2013 vor. Am 11. Jänner 2013 teilte die BBG mit, dass die notwendigen Ressourcen, um den Auftrag im gewünschten Zeitraum abzuwickeln, nicht vorhanden wären. Die Justizbetreuungsagentur beauftragte daraufhin eine Rechtsanwaltskanzlei mit der öffentlichen Ausschreibung in ihrem Namen. Die Ausgaben dafür beliefen sich auf gesamt rd. 35.000 EUR inkl. USt.

Die tatsächliche Beauftragung mit vorerst weiteren rd. 111 VBÄ im Bereich der Familiengerichtshilfe erfolgte am 1. Februar 2013. Die bis zu diesem Zeitpunkt verwendete Software ermöglichte laut Justizbetreuungsagentur keine Verarbeitung der Personaldaten in diesem Ausmaß.

Im Juni 2013 erhielt das letzte im Verhandlungsverfahren verbliebene Unternehmen den Zuschlag. Die Beschaffungskosten für die Software betragen – mit einem zu bearbeitenden geplanten Personalaufkommen von rd. 800 Personen bis zum Jahr 2017¹⁷ – rd. 264.000 EUR. Die laufenden Kosten für den Betrieb der Personalsoftware gab die Justizbetreuungsagentur für den Zeitraum bis einschließlich dem Jahr 2017 mit rd. 338.000 EUR¹⁸ an.

- 9.2** Der RH kritisierte, dass mit der Justizbetreuungsagentur eine Parallelstruktur für die Personalverwaltung aufgebaut wurde. Aufgrund der Notwendigkeit einer eigenen Personalsoftware zur Administration der Mitarbeiter werden bei der Justizbetreuungsagentur bis 2017 Kosten von rd. 600.000 EUR entstehen.

Er bemängelte weiters, dass die kurzfristige Auftragserteilung durch das BMJ mit der Personalbereitstellung im Bereich der Familiengerichtshilfe eine – zu diesem Zeitpunkt nicht geplante – Beschaffung einer neuen Personalsoftware bedingte. Eine Ausschreibung durch die BBG war dadurch nicht möglich und verursachte bei der Justizbetreuungsagentur Rechtsanwaltskosten im Ausmaß von rd. 35.000 EUR bzw. 13 % der Beschaffungskosten. Der RH war weiters der Ansicht, dass im BMJ grundsätzlich ausreichende Fachkompetenz vorhanden wäre, um Vergabeverfahren ohne Kosten verursachende externe Beratung abwickeln zu können. Die Beiziehung externer Experten in Vergabeverfahren sollte allenfalls auf die Klärung einzelner spezieller Rechtsfragen oder Bewertungsaspekte beschränkt bleiben.

Geschäftsführer-
vertrag

- 10.1** Im Jahr 2008 bestellte die damalige Bundesministerin für Justiz per 1. Jänner 2009 den Geschäftsführer der Justizbetreuungsagentur für einen Zeitraum von fünf Jahren. Der Vertrag endete am 31.12.2013.

Das Gehalt des Geschäftsführers lag 2009 bei 67.200 EUR und stieg nach Verhandlungen mit dem Aufsichtsrat im Jahr 2012 auf rd. 79.800 EUR. Tatsächlich erhielt der Geschäftsführer inklusive Prämien und Sach-

¹⁷ Basissoftware für die Betreuung von 300 Mitarbeitern, in der zweiten Ausbaustufe für 300 weitere Mitarbeiter und in der dritten Ausbaustufe für 200 weitere Mitarbeiter

¹⁸ sollte der Betrieb über externe Server stattfinden rd. 379.000 EUR

bezug rd. 86.400 EUR. Die Grundlagen für die Festlegung des Bezugs waren nicht dokumentiert.

Für den Aufsichtsrat der Justizbetreuungsagentur bestand die Möglichkeit, dem Geschäftsführer eine leistungs- und erfolgsorientierte Prämie in Höhe von bis zu zehn Prozent des Jahresgehalts auszubezahlen. Diese Prämie betrug in den Jahren 2009 bis 2012 durchschnittlich rd. 6.440 EUR. Eine Zielvereinbarung lag zum Zeitpunkt des Abschlusses seines Geschäftsführervertrags nicht vor, in weiterer Folge wurden solche jährlich abgeschlossen. Die Zielvereinbarungen für das Jahr 2011 und 2013 beinhalteten Kriterien – wie z.B. die Einhaltung des Jahresbudgets –, deren Erfüllung nicht unmittelbar im Einflussbereich des Geschäftsführers lagen.

- 10.2** Der RH kritisierte, dass die Grundlagen für die Höhe des Geschäftsführergehalts bzw. dessen Anstieg vom Aufsichtsrat nicht dokumentiert waren, und die Zielvereinbarungen Kriterien enthielten, die nicht unmittelbar im Einflussbereich des Geschäftsführers lagen.

Er empfahl dem BMJ, über den Aufsichtsrat sicherzustellen, dass die Grundlagen für die Festlegung des Bezugs des Geschäftsführers dokumentiert werden. Weiters empfahl er, dass nur vom Geschäftsführer unmittelbar beeinflussbare Kriterien in Zielvereinbarungen festgelegt werden.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMJ habe dem Beschluss des Aufsichtsrats, den Geschäftsführerbezug mit 1. Jänner 2012 zu erhöhen, ein Bericht seines Vergütungs- und Personalausschusses zu Grunde gelegen, in dem sich dieser mit den maßgeblichen Indikatoren auseinandergesetzt habe. Das BMJ habe dieser Gehaltserhöhung auf 79.800 EUR letztlich mit Wirksamkeit vom 1. Juli 2012 zugestimmt. Diese Erhöhung um 19 % sei bereits im Anstellungsvertrag in Aussicht genommen worden.*

Da dem BMJ gegenüber dem Aufsichtsrat – anders als zur Geschäftsführung – kein gesetzliches Weisungsrecht zukomme, könne diesem die Empfehlung des RH, nur unmittelbar zu beeinflussende Kriterien in der Zielvereinbarung festzulegen, lediglich zur Kenntnis gebracht bzw. im Rahmen der Möglichkeiten auf eine Umsetzung hingewirkt werden.

- 10.4** Der RH entgegnete dem BMJ, dass die ihm vorgelegten Unterlagen keine ausreichende Dokumentation der Grundlagen für die Höhe bzw. Erhöhung des Geschäftsführerbezugs enthielten. Im Hinblick auf die Steuerungsverantwortung des BMJ sah der RH den Handlungsbedarf beim BMJ.

Aufgabenerfüllung und Kommunikation mit Bedarfsträgern

Kollektivvertrag

11.1 Gemäß den rechtlichen Vorgaben¹⁹ bei Gründung hatte die Geschäftsführung der Justizbetreuungsagentur unverzüglich die notwendigen Verhandlungen zum Abschluss eines Kollektivvertrags zu führen. Der Abschluss des Kollektivvertrags unterlag der Genehmigung durch den Aufsichtsrat.

Ab Betriebsaufnahme wendete die Justizbetreuungsagentur als Basis für die Entlohnung ihrer Angestellten den Kollektivvertrag für die Berufsvereinigung von Arbeitgebern für Gesundheits- und Sozialberufe und deren Arbeitnehmer (BAGS-Kollektivvertrag) an. Um eine bedarfsorientierte Arbeitszeitgestaltung zu gewährleisten, schloss die Justizbetreuungsagentur mit der Gewerkschaft öffentlicher Dienst (GÖD) vorerst einen zeitlich befristeten Teilkollektivvertrag ab, der eine Regelung der Arbeitszeit auf betrieblicher Ebene ermöglichte.²⁰ Aufgrund der darauf basierenden Betriebsvereinbarung konnten für die Bediensteten der Justizbetreuungsagentur die jeweils in den Justizanstalten für die Bundesbediensteten geltenden Arbeitszeitmodelle Anwendung finden.

Die Geschäftsführung der Justizbetreuungsagentur bemühte sich seit ihrer Gründung um die Erwirkung eines Kollektivvertrags entsprechend den gesetzlichen Vorgaben. Nach Verhandlungen seit Dezember 2009 mit dem Betriebsrat, dem Aufsichtsrat und der GÖD legte sie dem Aufsichtsrat im Mai 2013 einen unterschriftsreifen Entwurf vor. Die Justizbetreuungsagentur berechnete, dass der neue Kollektivvertrag beim aktuellen Personalstand²¹ jährliche Mehrkosten im Ausmaß von rd. 4,8 % bzw. rd. 485.000 EUR verursachen würde. Bei Nichtunterzeichnung drohe allerdings ein endgültiges Auslaufen der abgeschlossenen Betriebsvereinbarungen, was laut Justizbetreuungsagentur geschätzte Mehrkosten in Höhe von rd. 888.000 EUR pro Jahr – infolge von Einschränkungen bei den Normalarbeitszeiten – bedeuten würde.

Bis zum Ende der Einschau vor Ort war noch keine Entscheidung über den Abschluss des neuen Kollektivvertrags getroffen worden. Dieser wurde im November 2013 abgeschlossen und trat mit 1. Jänner 2014 in Kraft.

¹⁹ § 22 JBA-G

²⁰ Ein entsprechender Teilkollektivvertrag trat erstmals mit 1. April 2011 in Kraft und endete mit Ablauf des 31. Dezember 2011. In der Folge wurde die Geltungsdauer jeweils um ein Jahr verlängert. Der geltende Teilkollektivvertrag lief mit 31. Dezember 2013 aus.

²¹ bezogen auf den Personalstand des 1. Halbjahres 2013

Rahmen-
vereinbarungen

11.2 Der RH stellte fest, dass die Geschäftsführung der Justizbetreuungsagentur den im Gesetz geforderten Abschluss eines eigenen Kollektivvertrags bis zum Ende der Einschau vor Ort nicht erreichen konnte. Die Kollektivvertragsfähigkeit ausgegliederter Einheiten sah der RH grundsätzlich kritisch, weil dies zu einer Vielzahl dienst- und besoldungsrechtlicher Regelungen bei öffentlichen Einrichtungen führt.²²

12.1 Die nähere Festlegung der von der Justizbetreuungsagentur an das BMJ zu erbringenden Leistungen erfolgte in – für die einzelnen Leistungsbereiche jeweils gesondert abgeschlossenen – Rahmenvereinbarungen.

Aufgabe der Justizbetreuungsagentur war grundsätzlich die Bereitstellung geeigneten Personals einschließlich der Auswahl entsprechend qualifizierter Mitarbeiter. Zusätzlich waren in einigen Bereichen darüber hinausgehende Aufgaben übertragen, insbesondere die Organisation und Überwachung der Aus- und Fortbildung von Kinderbeiständen und Familiengerichtshelfern sowie die Organisation des Einsatzes bzw. konkrete Fallzuweisungen im Bereich Amtsdolmetscher und Kinderbeistände. Für die Justizbetreuungsagentur bestand in allen Personalbereitstellungsbereichen Betriebspflicht.

Im Strafvollzug sowie bei den Experten und Amtsdolmetschern verpflichteten die Rahmenvereinbarungen die Justizbetreuungsagentur dazu, den Mitarbeitern die jeweiligen vom BMJ vorgegebenen Leistungsstandards zur Kenntnis zu bringen und für deren Einhaltung zu sorgen. Das BMJ hatte solche Leistungsstandards allerdings nicht schriftlich festgelegt.

12.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das BMJ die ursprünglich vorgesehene Aufgabenübertragung an die Justizbetreuungsagentur, nämlich die Personalbereitstellung für den Strafvollzug, mittlerweile auf nahezu den gesamten Justizbereich (Zivil-, Straf-, Familien- und Sozialrechtsangelegenheiten bei Gerichten und Staatsanwaltschaften) erweitert hatte.

Der RH empfahl dem BMJ, in den Bereichen Strafvollzug, Experten und Amtsdolmetscher Leistungsstandards – wie in den Rahmenvereinbarungen vorgesehen – schriftlich festzulegen. Weiters sollte die Verantwortung für die Einhaltung solcher Leistungsstandards in erster Linie dem BMJ selbst im Rahmen der Fachaufsicht übertragen werden.

²² siehe RH-Bericht Reihe Bund 2007/10 (Bundesanstalt Statistik Austria – Evaluierung der Ausgliederung)

Aufgabenerfüllung und Kommunikation mit Bedarfsträgern

12.3 *Laut Stellungnahme des BMJ hätten die in der Rahmenvereinbarung für den Bereich Strafvollzug angeführten Leistungsstandards zur Zeit ihrer Konzeptionierung auf die Definition der Anforderungen, Kenntnisse und Ausbildungserfordernisse des durch die Justizbetreuungsagentur bereitgestellten Personals abgezielt. Diese Definition habe sich in weiterer Folge aufgrund der individuellen Anforderungen an die Mitarbeiter der Justizbetreuungsagentur in den jeweiligen Justizanstalten schwierig gestaltet. Weil die zu erbringenden Leistungen sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht überaus heterogen seien, könnte nur eine sehr allgemeine und abstrakte Definition vorgenommen werden, die aber kaum die erwünschten Effekte erzielen würde.*

Für den Einsatz der Experten ließen sich einheitliche Leistungsstandards – wenn überhaupt – nur in einer sehr allgemeinen Form ausgestalten, weil die zu erbringenden Leistungen einzelfallbezogen und damit überaus heterogen seien.

Im Bereich der Amtsdolmetscher enthielte bereits die Rahmenvereinbarung zwischen dem BMJ und der Justizbetreuungsagentur umfangreich definierte Standards zu Auswahl der Amtsdolmetscher, Abschluss der Dienstverträge, Art und Weise der Buchung, Überwachung der Leistungserbringung und der durchzuführenden Qualitätssicherung.

12.4 Der RH entgegnete dem BMJ, dass die Vorgabe und Einhaltung der jeweils erforderlichen Leistungsstandards durch das von der Justizbetreuungsagentur bereitgestellte Personal – wegen der auch vom BMJ in seiner Stellungnahme hervorgehobenen Heterogenität der Leistungen – zweckmäßigerweise vom BMJ bzw. dessen Dienststellen selbst wahrzunehmen ist. Die Justizbetreuungsagentur kann bei der Auswahl des Personals nur dessen grundsätzliche Qualifikation und Eignung sicherstellen. Dem entgegenstehende Regelungen in den Rahmenvereinbarungen sollten somit geändert werden.

Strafvollzug

Rahmenvereinbarung

13.1 Die Rahmenvereinbarung im Bereich Strafvollzug listete die Versorgungsbereiche, in denen die Justizbetreuungsagentur Personal bereitzustellen hatte, auf. Angaben über Anzahl und Qualifikation des bereitzustellenden Personals waren darin aber nicht enthalten, diese wurden jeweils erst in Einzelaufträgen konkret festgelegt. Darüber hinaus sollte die Voraussetzung geschaffen werden, Personalressourcen vermehrt von den Justizanstalten gemeinsam – z.B. durch einen Personalpool – nutzen zu können. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestand bei der Justizbetreuungsagentur kein Personalpool oder Springersystem. Die Justiz-

betreuungsagentur begründete dies mit einer fehlenden Beauftragung durch das BMJ bzw. die Vollzugsdirektion und hohen Vorhaltekosten.

Das JBA-G²³ verpflichtete die Justizbetreuungsagentur, die erhaltenen Aufträge in einem vertretbaren Zeitraum zu erfüllen. Laut Aussagen der Justizbetreuungsagentur und der Justizanstalten wurde diese Vorgabe grundsätzlich eingehalten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren drei Aufträge des BMJ von der Justizbetreuungsagentur nicht zur Gänze, d.h. im vollen Stundenausmaß, erfüllt. Dabei handelte es sich ausschließlich um zwei Mediziner bzw. um einen Sonder- und Heilpädagogen. Die Auftragserteilung lag in einem Fall zwei Jahre zurück. Die Justizbetreuungsagentur erklärte die Schwierigkeit der Personalrekrutierung in diesen Fällen einerseits mit der geografischen Lage des Dienstortes,²⁴ jedoch hauptsächlich mit der fehlenden Bereitschaft der potenziellen Kandidaten, für das angebotene Bruttogehalt tätig zu werden.

- 13.2** Der RH bemängelte, dass das BMJ in der Rahmenvereinbarung mit der Justizbetreuungsagentur keine Angaben über die zu erwartenden Personalressourcen im Strafvollzug aufnahm. Er empfahl dem BMJ, vorausschauend Rahmengrößen hinsichtlich Anzahl und Qualifikation des von der Justizbetreuungsagentur dem Strafvollzug bereitzustellenden Personals festzulegen.

Der RH kritisierte, dass es der Justizbetreuungsagentur nicht gelang, zu einer Flexibilisierung des Systems des Personaleinsatzes beizutragen. Der RH empfahl dem BMJ und der Justizbetreuungsagentur daher, Möglichkeiten einer Flexibilisierung des Personaleinsatzes (vor allem im Strafvollzug) zu evaluieren und danach entsprechend umzusetzen.

- 13.3** *Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich die voraussichtliche Anzahl des von der Justizbetreuungsagentur bereitzustellenden Personals aus den dieser im Rahmen der jährlichen Budgetplanung zur Verfügung gestellten Bedarfs(hoch)rechnungen ergäbe.*

Laut Stellungnahme der Justizbetreuungsagentur sollte sie insofern für eine flexible Personalbereitstellung, als bei akutem Bedarf einerseits Teilzeitbeschäftigte umgehend mit entsprechender Dienstvertragsergänzung mit einem höheren Wochenstundeneinsatz eingesetzt würden und andererseits die Justizbetreuungsagentur innerhalb kurzer Zeit neue Mitarbeiter rekrutieren könne.

²³ § 2 Abs. 4

²⁴ Justizanstalt Stein

Aufgabenerfüllung und Kommunikation mit Bedarfsträgern

- 13.4** Der RH entgegnete dem BMJ, dass Bedarfs(hoch)rechnungen für die jährliche Budgetplanung eine verbindliche Festlegung von Rahmengrößen hinsichtlich Anzahl und Qualifikation des dem Strafvollzug bereitzustellenden Personals nicht ersetzen können und bekräftigte seine entsprechende Empfehlung.

Der Justizbetreuungsagentur hielt er entgegen, dass die von ihr angeführten Flexibilisierungseffekte nur von untergeordneter Bedeutung sind. Das vom BMJ mit der Errichtung der Justizbetreuungsagentur angestrebte Ziel, Personal flexibel bei mehreren Justizanstalten einzusetzen, war nicht erreicht worden. Die Mitarbeiter der Justizbetreuungsagentur waren – wie Bundesbedienstete – grundsätzlich bei einer konkreten Justizanstalt tätig. Der RH hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Vertragsmanagement

- 14.1** Die Gründung der Justizbetreuungsagentur verfolgte u.a. den Zweck, die bis dahin bestehenden Einzelverträge mit Betreuungspersonal in Justizanstalten zu vereinheitlichen und dadurch eine Kostensenkung zu erreichen sowie Ärzte zu einem Anstellungsverhältnis mit der Justizbetreuungsagentur zu bewegen.

Die Justizanstalten beschafften nach Gründung der Justizbetreuungsagentur weiterhin medizinische Leistungen auch selbst. So betrug bspw. die Ausgaben für zugekaufte Leistungen im Bereich Allgemeinmedizin in der Justizanstalt Stein im Jahr 2012 rd. 98.500 EUR. Dies entsprach 1.515 geleisteten Stunden ärztlicher Betreuung. Zusätzlich kaufte die Justizanstalt im selben Zeitraum Leistungen von Fachärzten im Ausmaß von rd. 161.000 EUR zu. In dieser Justizanstalt war darüber hinaus ein bei der Justizbetreuungsagentur angestellter Mediziner beschäftigt, der außerhalb seiner vertraglichen Verpflichtung noch auf Honorarbasis für die Justizanstalt tätig war.

Die Justizanstalt Josefstadt hatte bspw. seit 1989 einen Vertrag mit einem Zahnarzt, dessen Leistungen nach dem jeweils gültigen Tarif der Versicherungsanstalt öffentlicher Bediensteter (BVA) abgegolten wurden. Im Mai 2013 leistete der Zahnarzt rd. 79 Stunden in dieser Justizanstalt und legte für die Behandlung²⁵ von 142 Personen ein Honorar in Höhe von rd. 26.339 EUR.

²⁵ die Behandlung beinhaltete die Bereitstellung des konservierend-chirurgischen Materials durch und zu Lasten des Arztes

Zwei bei der Justizbetreuungsagentur angestellte Personen waren gleichzeitig als Vertragsbedienstete auch beim BMJ beschäftigt. Weiters beschäftigte das BMJ einen Werkvertragsnehmer der Justizbetreuungsagentur über einen zusätzlichen Werkvertrag in einer Justizanstalt.

- 14.2** Der RH kritisierte, dass mit der Justizbetreuungsagentur die beabsichtigte Vereinheitlichung von Einzelverträgen mit Betreuungspersonal in Justizanstalten (vor allem mit Ärzten) nicht gelang und dadurch auch keine Kostensenkung erreicht werden konnte. Die Justizanstalten und auch das BMJ kauften nach wie vor Leistungen im Betreuungsbereich selbst zu. Er empfahl daher dem BMJ, in Kooperation mit der Justizbetreuungsagentur eine Bereinigung der Einzelverträge mit Betreuungspersonal in den Justizanstalten vorzunehmen.

Weiters kritisierte der RH, dass Personen sowohl beim BMJ als auch bei der Justizbetreuungsagentur beschäftigt waren.

- 14.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei die Bereinigung von Einzelverträgen mit dem Betreuungspersonal ein aufwendiger Prozess, der nur sukzessive umgesetzt werden könne. Aktuell seien aber nur mehr jene Einzelverträge aufrecht, die kostengünstiger seien bzw. Leistungen betreffen, die nicht von der Justizbetreuungsagentur zur Verfügung gestellt werden können.*

- 14.4** Der RH entgegnete dem BMJ, dass nach seinen Feststellungen insbesondere im ärztlichen Bereich noch eine Reihe unterschiedlicher Einzelverträge bei den Justizanstalten bestanden. Er bekräftigte daher seine Empfehlung, eine Bereinigung dieser Einzelverträge vorzunehmen.

Eingliederung der Justizbetreuungsagentur-Mitarbeiter im Strafvollzug

- 15.1** Im Zuge der Gebarungüberprüfung führte der RH Erhebungen bei drei Justizanstalten (Asten bzw. Linz, Josefstadt und Krems-Stein) durch. In den Justizanstalten – vor allem jenen mit gemischter Personalbesetzung (justizeigenes Personal und Justizbetreuungsagentur-Mitarbeiter) – bestand aufgrund verschiedenster Problemstellungen subjektive Unzufriedenheit. Dies war auch darauf zurückzuführen, dass Justizbetreuungsagentur-Mitarbeiter nicht den gleichen rechtlichen Vorgaben (z.B. bei Pausen oder Dienstreisen) wie die im selben Bereich beschäftigten Bundesbediensteten unterlagen. Die Integration der Justizbetreuungsagentur-Mitarbeiter in den Dienstbetrieb der Justizanstalten war dadurch erschwert und erforderte zusätzliche Aufwendungen. So gab es bspw. kein Programm zur Erstellung von Dienstplänen, in dem das gesamte Pflegepersonal aufgenommen werden konnte; Unterschiede

Aufgabenerfüllung und Kommunikation mit Bedarfsträgern

bestanden auch bei Reiseabrechnungen und der Urlaubskonsumation. Die Justizbetreuungsagentur selbst war häufig mit Abklärungen und Rückfragen, z.B. bezüglich der Leistungsabrechnung, konfrontiert.

- 15.2** Der RH kritisierte den zusätzlichen Aufwand in der Verwaltung im Betreuungsbereich der Justizanstalten, insbesondere bei der Dienstplanerstellung, der durch die unterschiedliche rechtliche Stellung der Justizbetreuungsagentur-Mitarbeiter entstand.

Der RH empfahl dem BMJ und der Justizbetreuungsagentur, ein Programm zur Erstellung von Dienstplänen für das gesamte Pflegepersonal einzuführen sowie Maßnahmen zur besseren Integration der Mitarbeiter der Justizbetreuungsagentur in den Justizanstalten zu setzen. Darüber hinaus verwies er auf seine Empfehlung zu TZ 3.

- 15.3** *Das BMJ und die Justizbetreuungsagentur verwiesen in ihren Stellungnahmen auf die unterschiedlichen gesetzlichen Bestimmungen für Bundesbedienstete und Mitarbeiter der Justizbetreuungsagentur, die eine Gleichstellung schwierig gestalten und zwangsläufig zu einer komplexen Handhabung führe.*

Laut Stellungnahme des BMJ stelle sich die gegenständliche Problematik nur in den größeren Anstalten mit mehreren Beschäftigten im Pflegedienst. Die einheitliche Erstellung von Dienstplänen für das gesamte Pflegepersonal würde eine grundlegende Anpassung der dort verwendeten Software und eine diesbezügliche enge Kooperation mit der Justizbetreuungsagentur erfordern. Eine Umsetzung würde gemeinsam mit der Justizbetreuungsagentur geprüft.

Die Justizbetreuungsagentur teilte mit, dass seit der Implementierung einer neuen Software ein Modul zur Dienstplanerstellung zur Verfügung stehe, in das auch Justizmitarbeiter eingepflegt werden könnten, sodass eine gemeinsame Dienstplanerstellung jedenfalls ermöglicht werde.

- 15.4** Der RH bekräftigte seine Empfehlung, ein einheitliches Programm zur Erstellung von Dienstplänen für das gesamte Pflegepersonal einzuführen. Weiters verwies er auf seine Empfehlung, Maßnahmen zur besseren Integration der Mitarbeiter der Justizbetreuungsagentur in den Justizanstalten zu setzen, auf die weder das BMJ noch die Justizbetreuungsagentur in ihren Stellungnahmen eingegangen waren.

Der RH wies auch neuerlich darauf hin, dass der zusätzliche Aufwand erst durch die teilweise Ausgliederung der medizinischen Versorgung im Strafvollzug entstand.

Kinderbeistand

16.1 (1) Das Institut des Kinderbeistands war ab 1. Jänner 2006 bereits in einem vom BMJ und damaligen BMGFJ durchgeführten und finanzierten Modellprojekt in der Praxis erprobt worden. Mit 1. Juli 2010²⁶ erfolgte gesetzlich die bundesweite Einführung. Das BMJ beauftragte die Justizbetreuungsagentur pauschal mit der Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl von Kinderbeiständen für alle Gerichte. Gemäß Rahmenvereinbarung sollten ab dem Jahr 2011 bundesweit mindestens 100 Kinderbeistände zur Verfügung stehen.

Die Justizbetreuungsagentur rekrutierte Kinderbeistände mittels Ausschreibung. Die Bewerber hatten entsprechende fachliche Voraussetzungen²⁷ zu erfüllen und wurden einem Auswahlverfahren unter Beteiligung eines externen Experten unterzogen. Nach erfolgreicher Absolvierung des von der Justizbetreuungsagentur organisierten einheitlichen Ausbildungscurriculums²⁸ schloss diese mit dem Kinderbeistand einen standardisierten Werkvertrag auf Stundenbasis.

Mit 31. Dezember 2012 verfügte die Justizbetreuungsagentur bundesweit über insgesamt 127 ausgebildete und aktive Kinderbeistände. Einige Regionen wiesen eine geringe Dichte an verfügbaren Kinderbeiständen (z.B. Teile Niederösterreichs und der Steiermark sowie das Burgenland) auf. Dadurch war es der Justizbetreuungsagentur dort erschwert, Anforderungen für konkrete Fallbesetzungen unmittelbar erfüllen zu können.

(2) Die Gerichte richteten im Bedarfsfall ein Ersuchen an die Justizbetreuungsagentur, innerhalb einer bestimmten Frist (in der Regel etwa eine Woche) einen geeigneten Kinderbeistand für konkrete Pflegschaftssachen zu benennen. In mehr als 90 % der Fälle konnte die Justizbetreuungsagentur die zeitlichen Vorgaben einhalten. Fristüberschreitungen entstanden insbesondere in entlegenen Regionen. Die Gerichte übermittelten die Beschlüsse über die Bestellung bzw. deren Beendigung unmittelbar an die Kinderbeistände. Die Information an die Justizbetreuungsagentur erfolgte nicht standardisiert und teilweise erst nach deren aktiver Nachfrage. Dadurch konnten Verzögerungen beim Fallabschluss (Abrechnung mit dem Kinderbeistand, Übermittlung der Falldokumentation) entstehen.

(3) Kinderbeistände waren verpflichtet, ihre Tätigkeit anhand vorgegebener Formulare zu dokumentieren. Die Justizbetreuungsagentur

²⁶ Kinderbeistand-Gesetz

²⁷ akademische Ausbildung in den Bereichen Sozialarbeit, Pädagogik oder Psychologie sowie einschlägige Berufserfahrung

²⁸ Die auszubildenden Kinderbeistände hatten dafür an die Justizbetreuungsagentur Kostenbeiträge in Höhe von 690 EUR (2010) bzw. 790 EUR (ab 2011) zu leisten.

Aufgabenerfüllung und Kommunikation mit Bedarfsträgern

bewahrte die von den Kinderbeiständen nach Beendigung der Bestellung übermittelten Dokumentationsblätter lediglich auf. Eine systematische Auswertung etwa für Evaluationszwecke der Einrichtung Kinderbeistand erfolgte bisher nicht.

16.2 (1) Der RH stellte fest, dass die Justizbetreuungsagentur den Auftrag des BMJ, mindestens 100 geeignete Kinderbeistände bereitzustellen und diese zusätzlich fachlich auszubilden, zahlenmäßig erfüllte. Er empfahl der Justizbetreuungsagentur allerdings, im Zuge künftiger Ausschreibungen von Kinderbeiständen auf deren optimierte regionale Verteilung zu achten und bestehende Lücken zu schließen, um auch in entlegeneren Regionen die ausreichende Versorgung gewährleisten zu können.

(2) Der RH empfahl dem BMJ sicherzustellen, dass die Gerichte die Justizbetreuungsagentur zeitnah über die Bestellung eines Kinderbeistandes bzw. deren Beendigung, etwa durch unmittelbare Übermittlung der entsprechenden Beschlüsse, informieren.

(3) Weiters empfahl er dem BMJ und der Justizbetreuungsagentur zu überprüfen, inwieweit sich die derzeitige Dokumentation der Leistungen im Bereich Kinderbeistand für eine Evaluierung der Einrichtung eignet, gegebenenfalls die Dokumentationsblätter zu adaptieren sowie nach Bestehen einer ausreichenden Datenlage eine Evaluierung vorzunehmen.

16.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMJ habe die vollständige Gewährleistung der regionalen Verfügbarkeit von Kinderbeiständen trotz intensiver Rekrutierungsmaßnahmen noch nicht erreicht werden können. Die Ursache liege in der hohen Anzahl der benötigten Professionisten aus den vorgegebenen Quellberufen. Die Justizbetreuungsagentur begegne dieser Problemstellung durch eine gezielte Stellenausschreibung in bestimmten Regionen.*

Laut Stellungnahme der Justizbetreuungsagentur sei sie seit der Aufnahme des Geschäftsbereichs Kinderbeistand bemüht, eine optimale regionale Abdeckung zu erreichen. Eine neuerliche Ausschreibung für die Aufnahme von 50 zusätzlichen Kinderbeiständen sei unmittelbar geplant; dabei werde ein besonderes Augenmerk auf eine entsprechende regionale Streuung gelegt werden.

(2) *Das BMJ teilte mit, dass der Bestellungsbeschluss der Justizbetreuungsagentur zugestellt werden könne, allerdings müsse der Kinderbeistand schon aus seiner vertraglichen Verpflichtung heraus die Justizbetreuungsagentur über seine Bestellung informieren. Auch die*

Information über die Beendigung der Bestellung obliege primär den Kinderbeiständen selbst. Die Justizbetreuungsagentur mache zwar Kinderbeistände namhaft, im Gegensatz zu diesen käme ihr im Verfahren jedoch keine Parteistellung zu. Da für die Justizbetreuungsagentur der Inhalt der abschließenden Entscheidung des Gerichts keine Bedeutung habe und sich bei einer Übermittlung auch eine Datenschutzproblematik ergeben würde, erscheine eine solche nicht sinnvoll.

(3) Die derzeitige Dokumentation sei aus Sicht des BMJ für eine Evaluierung der Leistungen im Bereich Kinderbeistand geeignet. Mittlerweile dürfte auch bereits eine ausreichende Datenlage für eine Evaluierung vorliegen, sodass die Kinderbeistände in Zukunft von einer wissenschaftlichen Zwecken gewidmeten Dokumentation entlastet werden könnten. Die Durchführung einer Evaluierung sei aber auch noch von einer budgetären Bedeckung abhängig.

Laut Stellungnahme der Justizbetreuungsagentur sei in Abstimmung mit dem BMJ vereinbart worden, die Dokumentation in der bisherigen Fassung vorerst zu beenden. Eine – auf den 300 abgeschlossenen und dokumentierten Fällen basierende – Evaluierung werde mit dem BMJ noch abzuklären sein. Gleichzeitig sei mit den Planungen für eine neue Datenbank für Kinderbeistände begonnen worden. Ziel sei eine Reduktion des Verwaltungsaufwands. Statistische Auswertungen und die Darstellung von Kennzahlen sollen damit ebenfalls schneller durchführbar sein.

16.4 Der RH entgegnete dem BMJ, dass den Gerichten Verantwortung bezüglich der zeitnahen Information der Justizbetreuungsagentur über die Beendigung der Bestellung von Kinderbeiständen zukommt. Die Übermittlung der abschließenden Entscheidung ist eine Möglichkeit, es bleibt den Gerichten jedoch unbenommen, diese Verständigung auf anderem Weg vorzunehmen.

Experten

17.1 Im Zuge der Beschlussfassung des Kinderbeistand-Gesetzes im Nationalrat wurde auf Grundlage eines Abänderungsantrages im JBA-G eine Bestimmung eingefügt, welche die Justizbetreuungsagentur ab 1. Jänner 2010 dazu berechtigte, Verträge über die Bereitstellung von Experten abzuschließen. Anlässlich der Errichtung der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption (WKStA) trat im Staatsanwaltschaftsgesetz mit Wirksamkeit 1. September 2011 eine Regelung in Kraft, dass dieser – gegebenenfalls im Wege der Justizbetreuungsagentur – zumindest fünf Experten aus dem Finanz- oder Wirtschaftsbereich zur Verfügung zu stellen sind.

Aufgabenerfüllung und Kommunikation mit Bedarfsträgern

Bereits im Jänner 2010 hatte die Justizbetreuungsagentur aufgrund eines Auftrags des BMJ eine Fachexpertin für den Bereich des Bank- und Börsewesens angestellt, die der Staatsanwaltschaft Klagenfurt zur Unterstützung im Ermittlungsverfahren gegen Verantwortliche der Hypo Group Alpe-Adria zur Verfügung gestellt wurde.

Mit 1. April 2011 nahm die Justizbetreuungsagentur einen ersten Wirtschaftsexperten für die WKStA auf. Mit 30. Juni 2013 waren bei der Justizbetreuungsagentur insgesamt sieben Experten angestellt.²⁹ Die Justizbetreuungsagentur führte die Ausschreibungen und Auswahlverfahren jeweils in enger Kooperation mit dem BMJ und der WKStA durch.

- 17.2** Der RH hielt fest, dass die Justizbetreuungsagentur die Aufträge des BMJ zur Bereitstellung von Experten für komplexe oder besonders umfangreiche Ermittlungsverfahren – jeweils in enger Kooperation mit BMJ und WKStA – vollständig erfüllte.

AmtsdoImetscher

- 18.1** Das BMJ entschied auf Basis einer Untersuchung eines Consultingunternehmens zu Kosteneinsparungsmöglichkeiten in der Justiz ein Insourcing von – bis dahin ausschließlich extern erbrachten und gemäß Gebührenanspruchsgesetz abgegoltenen – Dolmetscherleistungen vorzunehmen.

Am 1. April 2011 beauftragte das BMJ die Justizbetreuungsagentur mit der Bereitstellung von AmtsdoImetschern für eine Tätigkeit beim Landesgericht für Strafsachen (LGSt) Wien und beim Arbeits- und Sozialgericht (ASG) Wien.³⁰ Entsprechend der Bedarfsschätzung des Consultingunternehmens legte das BMJ die bereitzustellenden Kapazitäten vorerst mit 20,31 VBÄ fest.

Die Ausschreibungen und die Vorauswahl der Bewerber nahm jeweils die Justizbetreuungsagentur vor. Die endgültige Auswahl erfolgte unter Einbeziehung der Präsidenten des LGSt Wien und ASG Wien sowie der Fachabteilung des BMJ. Zur Sicherstellung der Qualität ließ das BMJ ausschließlich gerichtlich zertifizierte Dolmetscher zu.

²⁹ Eine Fachexpertin (Bank- und Börsewesen) wurde bei der Staatsanwaltschaft Klagenfurt, sechs Fachexperten (vier für Wirtschaftsfragen, je einer für Informationstechnik und Bilanzbuchhaltung) bei der WKStA verwendet. Eine Wirtschaftsexpertin war mittlerweile wieder ausgeschieden, ein weiterer Wirtschaftsexperte nur kurzzeitig für ein konkretes Verfahren beschäftigt worden. Mit 1. Juli 2013 erfolgte die Aufnahme einer zweiten Buchhaltungsexpertin.

³⁰ Das BMJ zog als gesetzliche Grundlage dafür die mit 1. Jänner 2010 in Kraft getretene Berechtigung der Justizbetreuungsagentur zur Anstellung von Experten heran.

Mit Stichtag 30. Juni 2013 hatte das BMJ – einschließlich nachträglicher Einzelbeauftragungen – Dolmetscher mit einer Kapazität von insgesamt 22,16 VBÄ in zehn Sprachen bzw. Sprachgruppen beauftragt. Tatsächlich verfügte die Justizbetreuungsagentur zu diesem Zeitpunkt lediglich über 12,26 VBÄ. Insbesondere in den Sprachen bzw. Sprachgruppen Arabisch/Persisch, Englisch und Türkisch stellte sie die beauftragten Dolmetscherkapazitäten nicht in entsprechendem Ausmaß bereit. Gründe dafür lagen teilweise im Fehlen geeigneter Bewerber, teilweise konnte die Justizbetreuungsagentur aber auch die Auslastung zusätzlicher Kapazitäten mangels ausreichender Bestellungen seitens der Gerichte nicht sicherstellen (siehe nachfolgende TZ).

- 18.2** Der RH empfahl dem BMJ und der Justizbetreuungsagentur, den ursprünglich festgestellten Bedarf an Dolmetscherkapazitäten auf Aktualität und tatsächliche Umsetzbarkeit zu prüfen. Darauf basierend wäre vom BMJ die tatsächliche Beauftragung nach Sprachen neu festzulegen. Von der Justizbetreuungsagentur wären gegebenenfalls verstärkt Rekrutierungsmaßnahmen zu setzen.
- 18.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei der auf Basis des voraussichtlichen Bedarfs bemessene Auftragsrahmen bis dato nicht ausgeschöpft worden. Eine nunmehr bei der Justizbetreuungsagentur zur Verfügung stehende Videokonferenzanlage solle Dolmetscherleistungen künftig im Probebetrieb auch dem Landesgericht Linz zur Verfügung stellen. Daneben dränge das BMJ gegenüber der Justizbetreuungsagentur fortlaufend auf verstärkte Rekrutierungsmaßnahmen. Die aktuelle Entwicklung nach Inkrafttreten der EU-Dolmetschrichtlinie werde aufmerksam beobachtet und der Auftragsrahmen dementsprechend angepasst werden.*

Die Justizbetreuungsagentur teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie eine neuerliche Evaluierung des Bedarfs an Dolmetscherkapazitäten und vor allem der tatsächlichen Umsetzbarkeit begrüßen würde. Eine bessere Auslastung der Amtsdolmetscher solle künftig durch den Einsatz von Videokonferenztechnologie erzielt werden. Ein entsprechendes Gerät sei in der Justizbetreuungsagentur bereits installiert worden, eine Schaltung zum Landesgericht Linz im Probebetrieb solle bereits in allernächster Zeit erfolgen. Da die Gerichte, Staatsanwaltschaften und Justizanstalten in Österreich mit Videokonferenzanlagen ausgestattet seien, stünden dort der Heranziehung von Amtsdolmetschern auf diesem Wege keine technischen Hindernisse im Wege.

- 18.4** Der RH verwies auf das Erfordernis einer realistischen Feststellung des Bedarfs an Amtsdolmetschern und Sprachen sowie einer darauf basierenden Beauftragung der Justizbetreuungsagentur, um dieser Planungssicherheit hinsichtlich der Personalrekrutierung zu geben. In die-

sem Zusammenhang sollten selbstverständlich auch die Auswirkungen der EU-Dolmetschrichtlinie – nach entsprechender Beobachtungszeit – berücksichtigt werden. Jedenfalls ist aber sicherzustellen, dass die Justizdienststellen so weit wie möglich die verfügbaren Amtsdolmetscher der Justizbetreuungsagentur nutzen.

- 19.1** Mit dem Budgetbegleitgesetz 2011³¹ erfolgten mit Wirksamkeit vom 1. Juli 2011 Änderungen des Arbeits- und Sozialgerichtsgesetzes (ASGG) und der Strafprozessordnung (StPO), wonach die Gerichte bzw. Staatsanwaltschaften als Dolmetscher im Verfahren eine vom BMJ oder in dessen Auftrag von der Justizbetreuungsagentur zur Verfügung gestellte geeignete Person zu bestellen hatten. Mit Einführungserslass vom 24. Juni 2011 regelte das BMJ die Rahmenbedingungen für den Einsatz der Amtsdolmetscher vorerst nur beim LGSt Wien, der Staatsanwaltschaft Wien³² und dem ASG Wien in Sozialrechtssachen. Demnach hatten diese Dienststellen grundsätzlich alle für die straf- und sozialrechtlichen Verfahren benötigten Übersetzungsleistungen in den angebotenen Sprachen bei der Justizbetreuungsagentur zu bestellen. Wenn diese innerhalb angemessener Frist keine geeignete Dolmetscherleistung anbieten konnte, waren weiterhin freiberufliche – nach dem Gebührenanspruchsgesetz (GebAG) entschädigte – Dolmetscher zu bestellen.

Die personellen Ressourcen der Amtsdolmetscher verwaltete die Justizbetreuungsagentur. Damit lag bei dieser auch die Verantwortung für eine bestmögliche Auslastung. Die Justizdienststellen (Richter, Staatsanwalt oder Kanzlei) bestellten mündliche Übersetzungsleistungen grundsätzlich über Telefon oder E-Mail. Aufzeichnungen über Aufträge bzw. Anfragen, die mangels Personalressourcen nicht angenommen werden konnten, führte die Justizbetreuungsagentur nicht. Es war aber auch nicht feststellbar, inwieweit Justizdienststellen nicht vorrangig Amtsdolmetscher, sondern unmittelbar freiberufliche Dolmetscher heranzogen.

Bereits bei Einführung der Amtsdolmetscher stellte das BMJ die Bereitstellung eines elektronischen Tools zur Erleichterung der Buchung der Dolmetscherleistungen in Aussicht. Tatsächlich ging ein solches Buchungs-Tool allerdings erst im Juni 2013, am Ende der Gebarungsüberprüfung des RH an Ort und Stelle, in den Echtbetrieb.

³¹ BGBl. I Nr. 111/2010

³² Im an die Justizdienststellen ergangenen Einführungserslass führte das BMJ auch die StA Wien als Nutzer der Dolmetscherleistungen an, in der Beauftragung der Justizbetreuungsagentur waren hingegen lediglich das LG für Strafsachen Wien und das ASG Wien genannt.

- 19.2** Der RH kritisierte, dass die Justizbetreuungsagentur über keine Daten hinsichtlich der wegen fehlender Ressourcen abgelehnten Aufträge für Dolmetscherleistungen verfügte. Er empfahl der Justizbetreuungsagentur, diese künftig zu dokumentieren, wofür eine entsprechende Funktionalität im neuen Buchungs-Tool eingerichtet werden sollte. Damit sollten die Grundlagen für die Planung der erforderlichen Personalkapazitäten bei den jeweiligen Sprachen verbessert werden.

Weiters kritisierte der RH, dass die Justizbetreuungsagentur für die Auslastung der Amtsdolmetscher verantwortlich war, obwohl sie nicht bestimmen konnte, inwieweit die Justizdienststellen die Leistungen der Amtsdolmetscher nutzen und nicht freiberufliche Dolmetscher heranziehen. Er empfahl dem BMJ, die Amtsdolmetscher organisatorisch den Justizdienststellen zuzuordnen und diesen damit die Verantwortung für deren bestmögliche Auslastung zu übertragen. Damit sollte sichergestellt werden, dass die Justizdienststellen tatsächlich soweit wie möglich die Leistungen der Amtsdolmetscher nutzen.

In diesem Sinne empfahl der RH dem BMJ auch eine erlassmäßige Regelung zu treffen, wonach die Gerichte bei Beauftragung von freiberuflichen Dolmetschern in den durch Amtsdolmetscher abgedeckten Sprachen die maßgeblichen Gründe dafür schriftlich dokumentieren müssen.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMJ bestehe für die festgelegten Dienststellen eine gesetzliche Pflicht zur primären Bestellung von Amtsdolmetschern. Könne die Justizbetreuungsagentur zur angefragten Zeit binnen angemessener Frist keine geeignete Dolmetscherleistung anbieten, seien diese von den Justizdienststellen wie bisher am freien Markt zu bestellen.*

Die damit einhergehende Empfehlung, im Bereich der Justizbetreuungsagentur Daten hinsichtlich der wegen fehlender Ressourcen abgelehnten Aufträge – am besten automationsunterstützt – zu erfassen, werde aufgegriffen bzw. nachhaltiger verfolgt werden. Die Amtsdolmetscher organisatorisch den Justizdienststellen zuzuordnen, würde jedoch die Flexibilität und daher die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes reduzieren.

Laut Stellungnahme der Justizbetreuungsagentur sei eine Dokumentation der nicht bedienbaren Amtsdolmetscheranforderungen nicht im ursprünglichen Anforderungskatalog für die Programmierung der Buchungssoftware abgebildet und aus diesem Grund auch nicht berücksichtigt worden. Derzeit kläre sie aber die technischen Möglichkeiten einer entsprechenden Umprogrammierung ab. Problematisch sei in diesem Zusammenhang, dass aufgrund der teilweisen „Nicht-Akzeptanz“

Aufgabenerfüllung und Kommunikation mit Bedarfsträgern

der Buchungssoftware den Justizdienststellen weiterhin die Möglichkeit zur telefonischen Buchung zur Verfügung gestellt werden müsse.

Das BMJ teilte mit, dass eine zusätzliche Dokumentation der maßgeblichen Gründe für die Bestellung von freiberuflichen Dolmetschern den Verwaltungsaufwand erhöhen würde sowie automationsunterstützt nicht zugänglich und daher für das Justizmanagement nur von geringfügigem Vorteil sei. Zudem würde die Umsetzung dieser Empfehlung einen Eingriff in die unabhängige Rechtssprechung bedeuten, der ohne gesetzliche Grundlage nicht zulässig sei.

- 19.4** Der RH wiederholte seine Kritik am Auseinanderfallen der Verantwortung für die Nutzung der Leistungen von Amtsdolmetschern und deren Auslastung. Wenn das BMJ eine organisatorische Ansiedlung bei den Gerichten ablehnt, sollte sichergestellt werden, dass die betroffenen Justizdienststellen tatsächlich vorrangig Amtsdolmetscher heranzuziehen haben. Der RH konnte in diesem Zusammenhang nicht erkennen, warum eine Dokumentation der Gründe für Nichtheranziehung von Amtsdolmetschern in die richterliche Unabhängigkeit eingreift, wenn – wie auch das BMJ anführt – eine gesetzliche Verpflichtung zu deren Bestellung besteht. Ein unmittelbar anlässlich der Bestellung eines freiberuflichen Dolmetschers gesetzter kurzer Vermerk im jeweiligen Akt – etwa dass die Justizbetreuungsagentur trotz Anfrage zeitgerecht keine entsprechende Leistung zur Verfügung stellen kann – würde nach Ansicht des RH auch keine merkbare Erhöhung des Verwaltungsaufwands bewirken.

Weiters forderte der RH das BMJ auf, bei seinen Dienststellen die ausschließliche Nutzung des Buchungs-Tools für die Anforderung von Amtsdolmetschern durchzusetzen, um die manuelle Dokumentation telefonischer Buchungen bzw. von Ablehnungen durch die Justizbetreuungsagentur zu vermeiden.

Familiengerichtshilfe

- 20.1** (1) Die Bundesverfassung sieht als einen der Grundsätze der Haushaltsführung des Bundes ab dem Jahr 2013 die Wirkungsorientierung vor. Das BMJ legte erstmals im Bundesvoranschlag 2013 fünf Wirkungsziele³³ und konkrete Maßnahmen, mit denen diese Ziele erreicht werden sollten, fest. Als eine Maßnahme zur Verfolgung des Wirkungsziels 4 „Sicherstellung der organisatorischen, personellen und sachlichen Voraussetzungen für eine geordnete Rechtsverfolgung und –durchsetzung“ definierte das BMJ die Evaluierung und allenfalls Einrichtung der Familiengerichtshilfe. Diese solle zur Stärkung

³³ Ein Wirkungsziel ist ein angestrebter, zukünftiger Zustand im Kompetenzfeld des jeweiligen Ressorts.

der Familiengerichtsbarkeit die schnelle und nachhaltige Konfliktlösung in Obsorge- und Besuchsrechtsverfahren unterstützen.

Ab Jänner 2012 hatte das BMJ einen vorerst auf die Dauer von zwei Jahren angelegten Modellversuch Familiengerichtshilfe an den Bezirksgerichten Wien Innere Stadt, Amstetten, Leoben und Innsbruck gestartet. Im Oktober 2012 legte das BMJ einen Ministerialentwurf zum Kindschafts- und Namensrechts-Änderungsgesetz (KindNamRÄG), das die Familiengerichtshilfe gesetzlich verankert, vor. Die finanziellen Erläuterungen zur Einrichtung der Familiengerichtshilfe führten aus, dass die Kosten des Modellversuchs einschließlich wissenschaftlicher Begleitforschung im Justizbudget gedeckt wären. Darüber hinaus bestehe aber keine budgetäre Vorsorge. Das wäre auch nicht möglich, weil erst der Modellversuch Klärung über die tatsächlich notwendigen Kapazitäten bringen werde.

Die Regelungen des KindNamRÄG 2013 traten bereits mit 12. Jänner 2013 – noch während des Modellversuchs – in Kraft. Auf Nachfrage des RH im Zuge der Gebarungüberprüfung begründete dies das BMJ mit der Aufhebung des § 166 ABGB durch den Verfassungsgerichtshof mit Ablauf des 31. Jänner 2013. Demnach musste die Reform des Kindschaftsrechts bis dahin (schneller als ursprünglich angenommen) umgesetzt sein. Die Beigabe des neuen Erhebungsinstruments Familiengerichtshilfe wäre daher beinahe unabdingbar gewesen. Zu diesem Zeitpunkt lagen keine endgültigen Evaluationsergebnisse des Modellprojekts vor. Das mit der wissenschaftlichen Projektbegleitung beauftragte Institut legte auf Auftrag des BMJ im Dezember 2012 einen Zwischenbericht vor.

Nach den Bestimmungen des KindNamRÄG hatte das BMJ – u.a. nach Maßgabe der budgetären Möglichkeiten sowie unter Bedachtnahme auf die wirtschaftliche Vertretbarkeit – anzuordnen, für welche Bezirksgerichte eine Familiengerichtshilfe eingerichtet wird. Das BMJ traf unmittelbar die Entscheidung, die Familiengerichtshilfe bundesweit stufenweise auszubauen und die Justizbetreuungsagentur mit der Personalarbeitstellung zu beauftragen. Im Endausbau sollten am 1. Juli 2014 insgesamt 201 VBÄ zur Verfügung stehen. Im Vergleich dazu waren nach BMJ-internen Berechnungen im Jahr 2012 rd. 34 VBÄ für die Erfüllung der richterlichen Aufgaben im Bereich der Personensorge – für welche die Familiengerichtshilfe unterstützend tätig wird – erforderlich.

Die voraussichtlichen jährlichen Belastungen für das BMJ aus dem Vollausbau der Familiengerichtshilfe errechneten sich auf Basis

Aufgabenerfüllung und Kommunikation mit Bedarfsträgern

der Kosten eines Familiengerichtshelfers (VBÄ) im Jahr 2012³⁴ mit rd. 15 Mio. EUR.

(2) Mit Rahmenvereinbarung vom 10. Februar 2012 übertrug das BMJ der Justizbetreuungsagentur die Aufgabe, den vier für den Modellversuch ausgewählten Standortgerichten entsprechend qualifizierte Familiengerichtshelfer bereitzustellen. Die Ausschreibungen und Auswahlverfahren sowie die erforderliche Zusatzausbildung führte die Justizbetreuungsagentur in enger Kooperation mit der Fachabteilung des BMJ und Vertretern der Bezirksgerichte durch. Mit 31. Dezember 2012 beschäftigte die Justizbetreuungsagentur im Bereich der Familiengerichtshilfe insgesamt 12,93 VBÄ (17 Personen).

Im Jänner und Februar 2013 beauftragte das BMJ die Justizbetreuungsagentur mit der Bereitstellung von insgesamt rd. 145 VBÄ,³⁵ die Neuaufnahme sollte möglichst mit 1. Juli 2013 abgeschlossen sein. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung des RH arbeitete die Justizbetreuungsagentur mit hohem Ressourceneinsatz an den entsprechenden Ausschreibungen und Auswahlverfahren. Mit 1. Juli 2013 hatte sie 86,58 VBÄ angestellt und weitere 31,45 VBÄ bereits rekrutiert.

20.2 (1) Der RH erachtete die Maßnahme der Familiengerichtshilfe zur Erreichung des festgelegten Wirkungsziels 4 des BMJ für grundsätzlich geeignet.

Er kritisierte allerdings, dass das BMJ noch vor der umfassenden Evaluierung des Modellversuchs den bundesweiten Vollausbau der Familiengerichtshilfe mit mehr als 200 VBÄ in die Wege leitete und weitgehend auch bereits die Aufträge zur Personalbereitstellung an die Justizbetreuungsagentur erteilte. Es fehlten somit ausreichende Grundlagen für die gesetzlich vorgesehene Prüfung der wirtschaftlichen Vertretbarkeit. Solche hätten insbesondere im Hinblick auf die im Vergleich zu den beauftragenden Richtern hohen Personalkapazitäten und die jährlichen Kosten von rd. 15 Mio. EUR vor der Umsetzung des Vollausbaus geschaffen werden sollen.

(2) Der RH hielt fest, dass die Justizbetreuungsagentur den im Rahmen des Modellprojekts Familiengerichtshilfe mit der Rahmenvereinbarung vom Februar 2012 erteilten Auftrag zur Bereitstellung von

³⁴ Gemäß Kostenrechnung der Justizbetreuungsagentur betragen die Gesamtkosten einer Vollzeitkraft im Bereich Familiengerichtshilfe im Jahr 2012 rd. 71.250 EUR (siehe TZ 30).

³⁵ Ausbau der Familiengerichtshilfe an den bereits bestehenden Modellstandorten sowie an den Bezirksgerichten in Wien, in den Landeshauptstädten, in Feldkirch und in Wiener Neustadt

ausgebildetem Personal im Ausmaß von zwölf VBÄ ordnungsgemäß erfüllt hatte.

Der Anfang 2013 erteilte Auftrag zu einem weitgehenden österreichweiten Ausbau bis 1. Juli 2013 mit rd. 145 VBÄ war ambitioniert. Die Justizbetreuungsagentur konnte mit entsprechendem personellen Ressourceneinsatz bis zu diesem Zeitpunkt insgesamt rd. 118 VBÄ für den Bereich Familiengerichtshilfe rekrutieren.

Dienst- und Fachaufsicht

- 21.1** Die Dienst- und Fachaufsicht über das den Justizanstalten zur Verfügung gestellte Personal ist im JBA-G unmittelbar geregelt. Demnach obliegt sie den Leitungen der Justizanstalten. Diese delegierten in ihrem Wirkungsbereich an das für die einzelnen Bereiche zuständige Justizpersonal (z.B. an den Leiter des Pflegedienstes). Die Leitungsfunktion des Betreuungsbereichs der Justizanstalten und die im Zusammenhang mit der Besorgung von Betreuungsaufgaben stehenden exekutiven Aufgaben waren nach den gesetzlichen Bestimmungen von Bediensteten des Bundes wahrzunehmen. In der Justizanstalt Asten nahm die Leitung des Pflegedienstes ein Mitarbeiter der Justizbetreuungsagentur wahr, womit diese selbst die Dienst- und Fachaufsicht sicherstellte.

In den Bereichen Amtsdolmetscher, Experten und Familiengerichtshilfe oblag gemäß den Rahmenvereinbarungen die Dienst- und Fachaufsicht ebenfalls justizeigenem Personal.

Die Amtsdolmetscher waren jedoch organisatorisch bei der Justizbetreuungsagentur angesiedelt. Damit hatte diese faktisch die Dienstaufsicht wahrzunehmen. Im Bereich der Familiengerichtshilfe gaben in der Praxis die Teamleiter (Angestellte der Justizbetreuungsagentur) des jeweiligen Standorts in Ausübung der Dienstaufsicht die Stundenaufzeichnungen und Dienstreiseabrechnungen frei.

- 21.2** Der RH stellte fest, dass die Dienst- und Fachaufsicht in den einzelnen Bereichen der Justizbetreuungsagentur geregelt war und justizeigenem Personal oblag. Er kritisierte, dass in der Umsetzung diese Regelungen jedoch teilweise anders (z.B. oblag in der Justizanstalt Asten die Leitung des Pflegedienstes einem Mitarbeiter der Justizbetreuungsagentur) gelebt wurden.

Der RH empfahl dem BMJ und der Justizbetreuungsagentur, die gesetzlichen Vorgaben und die Regelungen in den Rahmenvereinbarungen betreffend die Dienst- und Fachaufsicht einzuhalten.

Aufgabenerfüllung und Kommunikation mit Bedarfsträgern

- 21.3** Das BMJ und die Justizbetreuungsagentur teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass im Forensischen Zentrum Asten ein Mitarbeiter der Justizbetreuungsagentur die Aufgabe der Stützpunktleitung wahrnehme, die Dienst- und Fachaufsicht liege wie in den anderen Justizanstalten bei der Anstaltsleitung.

Für den Geschäftsbereich Familiengerichtshilfe sei die Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht im Einführungserlass sowie im Organisationshandbuch geregelt worden. Demnach obliege die unmittelbare Dienst- und Fachaufsicht über die Mitarbeiter der Familiengerichtshilfe zunächst der jeweiligen Teamleitung und dieser übergeordnet der für den jeweiligen Oberlandesgerichts-Sprengel eingerichteten Bereichsleitung. Die Team- und Bereichsleiter würden zwar von der Justizbetreuungsagentur bereitgestellt, seien aber in Ausübung ihrer Leitungsfunktion dem Präsidenten des jeweiligen Oberlandesgerichts bzw. dem BMJ unterstellt und nähmen die Dienst- und Fachaufsicht funktionell als Justizorgane wahr.

- 21.4** Der RH entgegnete dem BMJ und der Justizbetreuungsagentur, dass die Stützpunktleitung des Forensischen Zentrums Asten der Leitung des Pflegediensts in Justizanstalten entspricht und damit die entsprechenden Aufgaben im Bereich Dienst- und Fachaufsicht wahrnimmt. Die Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht durch Mitarbeiter der Justizbetreuungsagentur widersprach den gesetzlichen Regelungen bzw. den Rahmenvereinbarungen.

Mit der Übertragung der Dienst- und Fachaufsicht im Bereich der Familiengerichtshilfe auf Team- und Bereichsleiter hat das BMJ eine weitgehende Auslagerung der grundsätzlich von justizeigenem Personal wahrzunehmenden Aufgaben vorgenommen. Auf den Bereich Amtsdolmetscher gingen weder das BMJ noch die Justizbetreuungsagentur in ihren Stellungnahmen ein.

Entgeltverrechnung

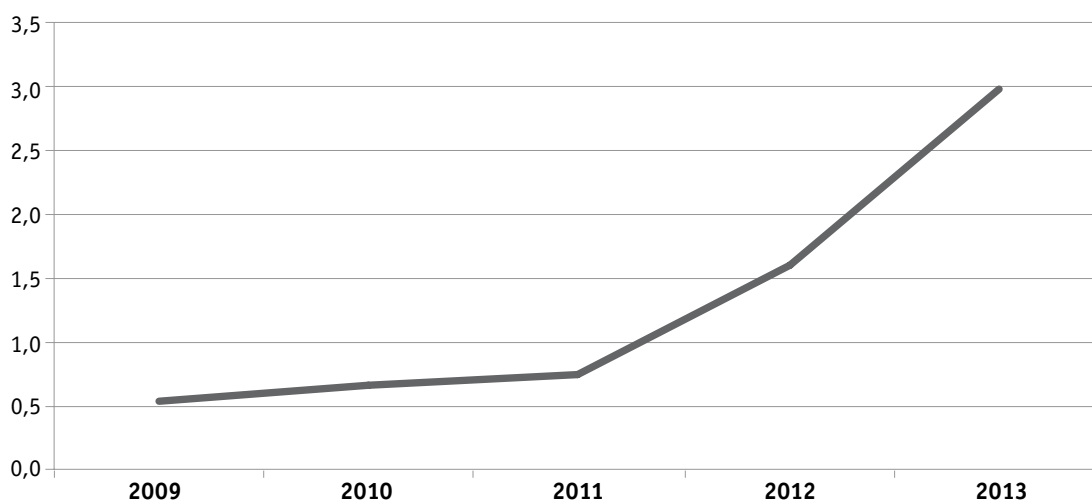
- Allgemeines **22** Die Verrechnung der Leistungen der Justizbetreuungsagentur an das BMJ erfolgte getrennt nach „Basisentgelt“ und „Leistungsentgelt“.
- Basisentgelt **23.1** (1) Auf Grundlage der im September 2009 abgeschlossenen Rahmenvereinbarung über die Versorgung der Justizanstalten mit Betreuungspersonal leistete die Vollzugsdirektion der Justizbetreuungsagentur zur Abdeckung des administrativen Aufwands ein jährliches Basisentgelt.

Die Finanzierung des mit den neuen Personalbereitstellungsbereichen entstehenden zusätzlichen Verwaltungsaufwands regelten das BMJ und die Justizbetreuungsagentur vorerst jeweils gesondert. Mit der im Jänner 2012 geschlossenen Rahmenvereinbarung „über die Abgeltung des Verwaltungsaufwands der Justizbetreuungsagentur“ wurde ab dem Budgetjahr 2012 eine gesamthafte, alle Bereiche umfassende Regelung getroffen. Das BMJ leistete zentral ein einheitliches jährliches Basisentgelt zur Finanzierung sämtlicher Administrativ- und Infrastrukturkosten der Justizbetreuungsagentur.

Das BMJ setzte die Höhe des jährlichen Basisentgelts gemeinsam mit der Genehmigung des Jahresbudgets fest. Es gab der Justizbetreuungsagentur damit die Höhe des Aufwands für die Führung und Verwaltung, insbesondere auch die dafür zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen vor.

Die Entwicklung des Basisentgelts ist in folgender Grafik dargestellt:

Abbildung 1: Entwicklung des Basisentgelts von 2009 bis 2013 in Mio. EUR



Quelle: BMJ

Das Basisentgelt erhöhte sich von 553.000 EUR im Jahr 2009 auf 1,6 Mio. EUR im Jahr 2012. Für das Jahr 2013 hatte das BMJ – nach einer Erhöhung im Juni 2013 infolge des Ausbaus der Familiengerichtshilfe – ein Basisentgelt in Höhe von rd. 2,98 Mio. EUR festgesetzt. Von 2009 bis 2013 stieg die Höhe des Basisentgelts damit um rd. 460 %.

(2) Gemäß der Rahmenvereinbarung beinhaltete das Basisentgelt neben dem Verwaltungsaufwand auch alle sonstigen Kosten, die nicht mit den Leistungsentgelten in den einzelnen Bereichen abgegolten werden.

Wegen der unterschiedlichen Regelungen für die Bestimmung der Leistungsentgelte wurde damit auch ein uneinheitlicher Umfang des durch das Basisentgelt abgedeckten Aufwands festgeschrieben. So hatte die Justizbetreuungsagentur bspw. im Bereich Strafvollzug die Kosten der Lohnverrechnung und Ausbildungskosten in das Leistungsentgelt einzukalkulieren, in den anderen Bereichen allerdings durch das Basisentgelt zu finanzieren. Dies machte komplexere Darstellungen in der Budgetplanung und im Rechnungswesen erforderlich.

23.2 Der RH kritisierte, dass dem BMJ im Jahr 2013 bereits allein aus der Finanzierung des Verwaltungsaufwands der Justizbetreuungsagentur jährliche Ausgaben in Höhe von rd. 3 Mio. EUR entstanden, die bei justizinterner Wahrnehmung der Aufgaben zu einem großen Teil nicht angefallen wären.

Weiters kritisierte der RH die uneinheitlichen Regelungen hinsichtlich der Finanzierung der Justizbetreuungsagentur durch Leistungsentgelte und Basisentgelt. Diese machten komplexere Darstellungen in der Budgetplanung und im Rechnungswesen erforderlich. Er empfahl dem BMJ und der Justizbetreuungsagentur, für alle Personalbereitstellungsbereiche eine einheitliche Definition des durch die Leistungsentgelte bzw. das Basisentgelt abgedeckten Aufwands zu treffen.

23.3 *Laut Stellungnahmen des BMJ und der Justizbetreuungsagentur sollen die derzeit uneinheitlichen Entgeltmodelle in den verschiedenen Geschäftsbereichen im Rahmen der geplanten Neugestaltung des Verrechnungssystems der Justizbetreuungsagentur vereinheitlicht werden.*

Leistungsentgelt

24.1 (1) Laut den gesetzlichen Bestimmungen erbrachte die Justizbetreuungsagentur ihre Leistungen gegen Entgelt. Die Modalitäten für die Leistungsabrechnung legten das BMJ und die Justizbetreuungsagentur in den Rahmenvereinbarungen fest.

Im Strafvollzug basierte die Abrechnung entsprechend der erstmalig im Jahr 2009 abgeschlossenen Rahmenvereinbarung auf einem jährlich vom BMJ zu genehmigenden Preisblatt. Mit diesem bestimmte die Justizbetreuungsagentur die Entgelte für die einzelnen Betreu-

ungsbereiche in den Justizanstalten in Form von Stundensätzen³⁶. Basis bildete ein von der Justizbetreuungsagentur entwickeltes Berechnungsmodell. In die Leistungsentgelte durfte sie nur die Personalaufwendungen für das bereitgestellte Personal einkalkulieren, die Verwaltungsaufwendungen deckte das BMJ über gesonderte Pauschalzahlungen ab. Schwankungen, die zu einer Verzerrung des errechneten Preises führten, wie z.B. die Karenzierung von Mitarbeitern oder die Anstellung vergleichsweise junger Mitarbeiter mit niedrigem Gehalt, berücksichtigte die Justizbetreuungsagentur im jeweils darauf folgenden Jahr durch entsprechende Korrektur des Stundensatzes.

Die vom bereitgestellten Personal erbrachten Leistungsstunden verrechnete die Justizbetreuungsagentur dem BMJ (der jeweiligen Justizanstalt). Diese mussten zuvor vom Leistungsempfänger bestätigt sowie nach erfolgter Rechnungslegung von diesem entsprechend kontrolliert werden. Dies beinhaltete eine umfangreiche Prüfung der Arbeitszeitaufzeichnungen der Mitarbeiter der Justizbetreuungsagentur durch die Justizanstalten sowie einen Abgleich dieser Aufzeichnungen mit den gelegten Rechnungen.

In den Bereichen Amtsdolmetscher, Experten sowie Familiengerichtshilfe vereinbarten das BMJ und die Justizbetreuungsagentur eine Leistungsabrechnung mittels Payroll-Methode, d.h. die Justizbetreuungsagentur verrechnete den Leistungsempfängern (Gerichten) die jeweiligen tatsächlichen Personalkosten (Dienstgebergesamtkosten) der Mitarbeiter.

Im Bereich Kinderbeistand verrechnete die Justizbetreuungsagentur die ausbezahlten Honorare in Form quartalsweiser Abrechnungen an das BMJ weiter.³⁷

(2) Die rechtlichen Vorgaben³⁸ der Rechnungskontrolle sahen vor, jeden Zahlungsanspruch und jede Zahlungsverpflichtung auf deren Grund und Höhe (sachlich und rechnerisch) zu prüfen.

In jenen Bereichen, in denen Leistungen mittels der Payroll-Methode in Rechnung gestellt wurden, wiesen die nachgeordneten Dienststellen darauf hin, dass die vollständige Überprüfung der von der Justizbetreuungsagentur gelegten Rechnungen auf sachliche und rechne-

³⁶ z.B. allgemeinmedizinische Versorgung 50,21 EUR; sozialarbeiterische Versorgung 32,38 EUR; psychiatrische Versorgung 68,99 EUR und diplomierte gesundheits- und krankenschwägerische Versorgung 30,14 EUR (Preisblatt 2012)

³⁷ Das BMJ leistete monatliche Akontozahlungen in Höhe von 25.000 EUR (entspricht 300.000 EUR jährlich).

³⁸ § 119 Abs. 1 und Abs. 5 BHV

Entgeltverrechnung

rische Richtigkeit – vor allem im Bereich der Amtsdolmetscher – nur unter einem nicht vertretbaren Aufwand möglich wäre.

Im Bereich Kinderbeistand listete die Justizbetreuungsagentur in den quartalsweisen Abrechnungen die dem BMJ weiterverrechneten Honorarnoten der Kinderbeistände auf. Das BMJ prüfte die rechnerische Richtigkeit, eine tatsächliche Prüfung der sachlichen Richtigkeit der Leistungserbringung fand nicht statt.

- 24.2** Der RH kritisierte, dass mit der Justizbetreuungsagentur zusätzliche Strukturen für Führung und Verwaltung des zugekauften Personals aufgebaut wurden. Dies verursachte erheblichen Aufwand für die Berechnung und Anpassung der Leistungsstundensätze bei der Justizbetreuungsagentur sowie bei der Abrechnung und Rechnungskontrolle bei den Justizanstalten.

Finanzierung

Budget

- 25.1** Nach den Vorgaben des JBA-G hatte die Justizbetreuungsagentur jährlich bis Ende Oktober – nach Prüfung durch den Aufsichtsrat – dem BMJ das Jahresbudget für das nächste Kalenderjahr zur Genehmigung vorzulegen.³⁹

Im Genehmigungsprozess veranlasste das BMJ im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden eigenen Mittel regelmäßig Kürzungen und Adaptierungen. So standen für das Jahr 2012 dem vom Aufsichtsrat geprüften Budgetplan der Justizbetreuungsagentur in Höhe von rd. 13,07 Mio. EUR im Budget des BMJ gemäß Bundesvoranschlag lediglich rd. 11,22 Mio. EUR für Entgeltzahlungen an die Justizbetreuungsagentur gegenüber. Das letztlich genehmigte Budget betrug 11,25 Mio. EUR. Tatsächlich betrugen die Aufwendungen der Justizbetreuungsagentur 2012 rd. 12,36 Mio. EUR. Das BMJ bedeckte ihre daraus resultierenden Mehrausgaben (Budgetüberschreitung) von rd. 1,25 Mio. EUR mittels überplanmäßiger Ausgaben.⁴⁰

³⁹ § 10 Abs. 1 und § 19 Abs. 3 Z 6

⁴⁰ Die Justizbetreuungsagentur erbrachte ausschließlich Leistungen an das BMJ. Demnach entsprach die Summe der jährlichen Aufwendungen bzw. Erträge der Justizbetreuungsagentur etwa den im Justizbudget enthaltenen Entgeltzahlungen an die Justizbetreuungsagentur. Abweichungen entstanden durch die teilweise unterschiedliche zeitliche Wirksamkeit. Die Justizbetreuungsagentur budgetierte bzw. verrechnete auf Basis von Aufwendungen und Erträgen (mit Abgrenzungen im Jahresabschluss), das BMJ auf Basis von Aus- und Einzahlungen (für die Budgetwirksamkeit ist der Zahlungszeitpunkt entscheidend).

Für das Budgetjahr 2013 ersuchte das BMJ die Justizbetreuungsagentur, bereits Mitte 2012 – anhand der von den Fachabteilungen des BMJ geschätzten Planungswerte für die Leistungsanforderungen der Bedarfsträger – eine vorläufige Budgetplanung vorzunehmen. Das Ergebnis dieser Budgetplanung (rd. 13,56 Mio. EUR) diente dem BMJ als Grundlage für die Erstellung des justizeigenen Budgets (Bundesvoranschlag 2013). Das im Oktober 2012 von der Justizbetreuungsagentur vorgelegte Budget ging allerdings von höheren Zahlen hinsichtlich des bereitzustellenden Personals aus und überstieg mit rd. 16,25 Mio. EUR die vorläufigen Planungen deutlich. Nach Verhandlungen erstellte sie entsprechend den endgültigen Vorgaben des BMJ ein adaptiertes Budget in Gesamthöhe von 14,19 Mio. EUR, das in der Größenordnung dem Justizbudget 2013 entsprach und vom BMJ genehmigt wurde.

Insbesondere infolge des bundesweiten Ausbaus der Familiengerichtshilfe genehmigte das BMJ im Juni 2013 ein neues Budget der Justizbetreuungsagentur für das Jahr 2013 in Gesamthöhe von rd. 20,14 Mio. EUR, was etwas mehr als 3 % der für das Jahr 2013 budgetierten gesamten Personalausgaben des BMJ entsprach. Die Bedeckung der eigenen Mehrausgaben hatte das BMJ wiederum durch Budgetumschichtungen sicherzustellen.

25.2 (1) Der RH kritisierte die regelmäßig erforderlich gewordenen jährlichen Budgeterhöhungen. Er empfahl dem BMJ, die von der Justizbetreuungsagentur im folgenden Budgetjahr bereitzustellenden Personalkapazitäten rechtzeitig, sorgfältig und vorausschauend zu planen und darauf basierend der Justizbetreuungsagentur ausreichende Vorgaben für eine realistische Budgeterstellung zu erteilen. Er empfahl der Justizbetreuungsagentur, ihr Jahresbudget vollständig anhand der Vorgaben des BMJ zu erstellen bzw. zur Genehmigung vorzulegen.

(2) Der RH hielt weiters fest, dass die Justizbetreuungsagentur die vom BMJ angeforderten Leistungen aufgrund gesetzlicher Verpflichtung (Betriebspflicht) bereitzustellen hatte. Steigende Anforderungen erhöhten zwangsläufig die Kosten der Justizbetreuungsagentur und somit die Summe der vom BMJ zu entrichtenden Entgelte.

Der RH empfahl dem BMJ daher, intern sicherzustellen, dass Leistungen durch die Justizanstalten bzw. Gerichte nur im Ausmaß der abgestimmten Planungen angefordert werden. Bei tatsächlich erforderlichen Mehranforderungen wäre die entsprechende budgetäre Bedeckung herzustellen.

25.3 *Laut Stellungnahme des BMJ würde im Rahmen der geplanten Neugestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation der Justizbetreuungsagentur auch eine Optimierung der Planungs- und Budgetierungsprozesse verfolgt werden.*

Im Bereich Strafvollzug würden zur besseren und realistischeren Planung des Budgets für das jeweilige Folgejahr der Justizbetreuungsagentur Bedarfs(hoch)rechnungen, verteilt auf die jeweiligen Justizanstalten und Berufsgruppen zur Verfügung gestellt. Anhand dieser Vorgaben könne die Justizbetreuungsagentur Anzahl und Qualifikation des bereitzustellenden Personals eruieren. Im Bereich der Familiengerichtshilfe seien der Justizbetreuungsagentur das Konzept des BMJ zum Ausbau und die in den jeweiligen Ausbaustufen bereitzustellenden Personalkapazitäten bekannt. Zudem werde die Justizbetreuungsagentur rechtzeitig vor jeder Ausbaustufe über den konkreten Personalbedarf informiert.

Bisher sei es nur im Strafvollzug zu Überschreitungen des Bundesvoranschlags gekommen, der mittels überplanmäßiger Ausgaben zu bedecken war. Es werde auch für den Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs versucht werden, die internen Planungs- und Budgetierungsprozesse zu verbessern. Bei der Familiengerichtshilfe werde sichergestellt, dass Leistungen der Justizbetreuungsagentur nur im Ausmaß der abgestimmten Planung angefordert werden, indem die Familiengerichtshilfe nur an bestimmten, mit Verordnung festgelegten Standorten tätig wird. Für den Bereich Kinderbeistand sei vereinbart worden, dass die Justizbetreuungsagentur das bewilligte Budget einzuhalten habe, gegebenenfalls wären weitere Ansuchen auf Namhaftmachung von Kinderbeiständen daher abzulehnen.

Laut Stellungnahme der Justizbetreuungsagentur wolle sie den Budgetierungsprozess möglichst ökonomisch gestalten, mit dem Ziel möglichst realistische Ansätze festzulegen. Dazu sei die Übermittlung umfassender und objektiver Vorgaben des BMJ noch vor Beginn des Budgetierungsprozesses von Vorteil.

Eigenmittelquote

26.1 *Auf Grundlage des JBA-G leistete das BMJ (für den Bund) als Anstaltskapital der Justizbetreuungsagentur eine Bareinlage von 35.000 EUR. Nach den gesetzlichen Vorgaben war die Justizbetreuungsagentur nicht auf Gewinn gerichtet. Seit ihrer Errichtung entwickelten sich die Eigenmittel, die Bilanzsumme und die Eigenmittelquote wie folgt:*

Tabelle 4: Eigenmittelquote

	2009	2010	2011	2012
	in EUR			
Anstaltskapital	35.000	35.000	35.000	35.000
Bilanzgewinn	150.922	361.924	–	–
Gewinnrücklage	–	150.922	207.539	190.818
sonstige un versteuerte Rücklagen	–	–	6.200	–
Summe Eigenmittel	185.922	547.847	248.740	225.818
Bilanzsumme	1.020.350	2.721.395	2.706.984	4.127.749
	in %			
Eigenmittelquote	18,22	20,13	9,19	5,47

Quellen: Jahresabschlüsse der Justizbetreuungsagentur, Berechnung des RH

Aufgrund der in den ersten beiden Jahren nach Errichtung erzielten Gewinne⁴¹ stieg die Eigenmittelquote auf rd. 20 % an. Ab 2011 verwendete die Justizbetreuungsagentur die Gewinne bzw. die daraus gebildete Gewinnrücklage insbesondere für die Finanzierung der Anlaufkosten neuer Personalbereitstellungsbereiche. Gleichzeitig stieg mit der Ausweitung der Aufgaben die Bilanzsumme deutlich an. Als Folge sank die Eigenmittelquote im Jahr 2012 auf rd. 5,5 %.

Anlässlich der Prüfung des Jahresabschlusses 2012 wies der Abschlussprüfer in Ausübung der Redepflicht nach § 273 des Unternehmensgesetzbuches darauf hin, dass die Eigenmittelquote von unter acht Prozent und die fiktive Schuldentilgungsdauer von über 15 Jahren Reorganisationsbedarf im Sinne der Bestimmungen des Unternehmensreorganisationsgesetzes (URG) vermuten lasse.

26.2 Der RH hielt fest, dass die Justizbetreuungsagentur die – einen Reorganisationsbedarf nach dem URG vermuten lassenden – Kennzahlen zur Eigenmittelquote und fiktiven Schuldentilgungsdauer aufgrund des geringen Anstaltskapitals in Verbindung mit der nicht auf Gewinn gerichteten Tätigkeit nicht einhalten konnte. Das laufend gestiegene Geschäftsvolumen ließ bei Ausbleiben entsprechender Maßnahmen eine weitere Verschlechterung dieser Kennzahlen erwarten.

⁴¹ Die Tätigkeit der Justizbetreuungsagentur war zwar nicht auf Gewinn gerichtet, durch gegenüber der Kalkulation der Tarife für die Bereitstellung von Personal für den Strafvollzug günstigere Umstände (z.B. geringere Fehlzeiten als kalkuliert) waren aber vorerst Überschüsse erzielt worden.

Lösungen für die nachhaltige Verbesserung der Eigenkapitalsituation bestanden darin, das vom BMJ eingebrachte Anstaltskapital zu erhöhen oder die Bildung von Gewinnrücklagen zuzulassen. Der RH verwies auf die zur Liquiditätssicherung bestehenden Vorauszahlungen des BMJ in Höhe von derzeit rd. 1,33 Mio. EUR (siehe TZ 27). Er empfahl dem BMJ, diese bereits geflossenen Geldmittel zumindest teilweise in Eigenkapital umzuwidmen.⁴²

- 26.3** *Laut Stellungnahme des BMJ werde es die gesellschaftsrechtlichen Erfordernisse und haushaltsrechtlichen Möglichkeiten im Zusammenwirken mit der neuen Geschäftsführung der Justizbetreuungsagentur prüfen.*

Im Rahmen der Neugestaltung des Verrechnungssystems der Justizbetreuungsagentur werde insbesondere eine Lösung zur Sicherstellung einer ausreichenden Liquidität (unter anderem) im Geschäftsbereich Strafvollzug festzulegen sein. In diesem Zusammenhang werde die gegenständliche Empfehlung des RH näher geprüft werden.

Liquiditätsbedarf

- 27.1** Die Justizbetreuungsagentur hatte ihren Mitarbeitern die Gehälter am jeweiligen Monatsende auszuzahlen. Entsprechend den Rahmenvereinbarungen erfolgte die Abrechnung der Leistungen an die Bedarfsträger der Justiz in der Regel Mitte des Folgemonats, die Zahlungsfrist betrug 30 Tage. Die Justizbetreuungsagentur verfügt nicht über ausreichende Eigenmittel, um für diesen Zeitraum von rund sechs bis acht Wochen die erforderliche Vorfinanzierung selbst übernehmen zu können. Gemäß der Rahmenvereinbarung über die Bereitstellung von Personal für den Strafvollzug leistete die Vollzugsdirektion pauschale „Akontozahlungen“, die vierteljährlich anzupassen waren. Diese hatten – weil keine Gegenverrechnung erfolgte – tatsächlich den Charakter eines Darlehens und waren in der Bilanz der Justizbetreuungsagentur auch als solches dargestellt. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung durch den RH wies das Darlehen eine Höhe von rd. 1,33 Mio. EUR auf und deckte den Vorfinanzierungsbedarf im Bereich Strafvollzug ab.

Die Personalbereitstellung für weitere Bereiche des BMJ verursachten einen zusätzlichen Liquiditätsbedarf. In Vorgesprächen teilte das BMF dem BMJ allerdings mit, dass es der in diesem Zusammenhang angedachten Darlehenslösung keine Zustimmung erteilen werde. Für den Bereich der Familiengerichtshilfe vereinbarten das BMJ und die Justizbetreuungsagentur daher mit der im Juli 2013 abgeschlossenen Rah-

⁴² Die Vorauszahlungen stellen auch eine wesentliche Position der Verbindlichkeiten der Justizbetreuungsagentur dar, eine Umwandlung in Eigenkapital würde auch die Voraussetzungen für eine nachhaltige Einhaltung der fiktiven Schuldentilgungsdauer schaffen.

menvereinbarung quartalsweise Akontozahlungen der Leistungsempfänger (Oberlandesgerichte) mit jährlicher Abrechnung im Nachhinein.

- 27.2** Der RH stellte fest, dass die Leistung von Akontozahlungen durch das BMJ geeignet war, Fremdfinanzierungskosten für die Justizbetreuungsagentur zu vermeiden. Zur nachhaltigen Liquiditätssicherung hielt er allerdings eine ausreichende Eigenmittelausstattung der Justizbetreuungsagentur für erforderlich und verwies auf die Empfehlung unter TZ 26.

Rechnungswesen und Internes Kontrollsystem

Gestaltung des
Rechnungswesens

- 28.1** (1) Die Justizbetreuungsagentur bearbeitete alle Belege im Rahmen eines elektronischen Aktenverwaltungssystems⁴³. Die Buchhaltung war (wie auch die Lohnverrechnung) extern an ein Steuerberatungsunternehmen vergeben. Vor der elektronischen Weiterleitung brachte die Justizbetreuungsagentur auf den geprüften Belegen Vermerke mit den entsprechenden Gliederungselementen für eine „kostenrechnungsmäßige“ Zuordnung der Aufwendungen und Erträge an. Die Sachkontenzuordnung nahm das Steuerberatungsunternehmen vor.

Der laufende Zuwachs an Personalbereitstellungsbereichen erforderte entsprechende Änderungen und Ergänzungen der Verrechnungsmerkmale. Darüber hinaus wechselte die Justizbetreuungsagentur Mitte 2012 das Steuerberatungsunternehmen (siehe TZ 29). Damit war insbesondere eine Systemumstellung samt unterschiedlicher Software verbunden sowie die Übernahme von Verrechnungsdaten erforderlich. In das System übernommen wurden nicht der gesamte Datenbestand (Buchungszeilen), sondern lediglich Kontensalden. Automationsunterstützte Auswertungen für Vorperioden waren damit nicht mehr möglich, sondern erforderten aufwendige händische Auswertungen der gedruckten Kontoblätter.

- 28.2** Der RH hielt fest, dass das Rechnungswesen der Justizbetreuungsagentur grundsätzlich anforderungsgerecht gestaltet war und gesonderte Darstellungen nach Bereichen und Bedarfsträgern ermöglichte. Er kritisierte allerdings, dass in Folge des Wechsels des mit der Buchhaltung beauftragten Steuerberatungsunternehmens sowie von Änderungen im Verrechnungssystem vergleichbare nachträgliche Auswertungen aus dem Zeitraum vor 2012 nicht automationsunterstützt, sondern nur mit aufwendiger Bearbeitung vorgenommen werden konnten.

⁴³ funktionell reduzierte Version des in den Bundesministerien verwendeten ELAK („ELAK light“)

Steuerberatung

29.1 Die Justizbetreuungsagentur beauftragte seit ihrer Gründung ein Unternehmen mit der Steuerberatung.⁴⁴ Im Jahr 2011 kam es zu Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit und in der Kommunikation. Daraus resultierte eine Fehleinschätzung des Betriebsergebnisses der Justizbetreuungsagentur durch den Steuerberater. Schließlich wies die Justizbetreuungsagentur im Jahresabschlussbericht für das Jahr 2011, gegenteilig zur Prognose (für das 2. Quartal ein Gewinn in Höhe von 600.000 EUR und für das 3. Quartal ein Gewinn in Höhe von 200.000 EUR), einen Verlust in Höhe von 362.000 EUR aus. Daraufhin vereinbarten die Justizbetreuungsagentur und das Steuerberatungsunternehmen ein Sonderberatungsprojekt, in dem die Gründe für die Abweichungen dargestellt und Abläufe analysiert werden sollten. Die Justizbetreuungsagentur ging davon aus, dass dies im ursprünglich vereinbarten Leistungsumfang enthalten wäre, der Steuerberater legte entsprechende Rechnungen. In Folge kam es zu Streitigkeiten über noch offene Forderungen von rd. 85.300 EUR⁴⁵, die in einem Vergleich über 53.500 EUR und der Vertragsbeendigung mündeten. Die Finanzprokurator hielt dies in einer nachfolgenden Stellungnahme an die Justizbetreuungsagentur für die wirtschaftlichste und rechtlich vertretbarste Lösung. Die gesamten Ausgaben für das Steuerberatungsunternehmen beliefen sich im Zeitraum 2009 bis 2012 auf rd. 441.000 EUR.

Daraufhin führte die BBG im August 2012 im Auftrag der Justizbetreuungsagentur eine Ausschreibung für Steuerberatungsleistungen durch. Parallel dazu und nach Ausscheiden des ursprünglich beauftragten Steuerberatungsunternehmens bediente sich die Justizbetreuungsagentur vorübergehend und ohne Ausschreibung eines anderen Steuerberatungsunternehmens. Dieses erhielt im April 2013 den Zuschlag bei der Vergabe.

Der Zuschlag erfolgte mittels Bewertungsverfahren im Rahmen einer vereinfachten Nutzwertanalyse. Dabei gewichtete die Justizbetreuungsagentur den Preis der Leistung mit 60 % und fünf weitere Kriterien mit gesamt 40 %. Jenes Unternehmen, das den Zuschlag erhielt, bot einen um ein Prozent niedrigeren Preis in Höhe von rd. 295.000 EUR pro Jahr an. Bei den fünf qualitativen Kriterien unterschied es sich nur in einem einzigen Kriterium vom Mitbieter, welches auf das spezifische Verständnis des Unternehmens im Hinblick auf die Geschäftsgebarung der Justizbetreuungsagentur abzielte.

⁴⁴ u.a. mit der Lohnverrechnung und der Erstellung des Jahresabschlusses

⁴⁵ davon rd. 28.900 EUR laufende Honorarforderung und rd. 56.400 EUR aus dem Sonderberatungsprojekt

29.2 Der RH kritisierte, dass mit der Personalbereitstellung über die Justizbetreuungsagentur die Leistungen eines Steuerberatungsunternehmens erforderlich wurden. Dies und die mangelhafte Abstimmung mit dem Unternehmen führte aus Sicht des RH zu vermeidbaren Aufwendungen. Weiters kritisierte der RH das bei der Neuausschreibung der Steuerberatungsleistungen verwendete Bewertungskriterium, welches auf das spezifische Verständnis der Geschäftsgebarung der Justizbetreuungsagentur abzielte. Dieses war geeignet, jenem Unternehmen, das bereits für die Justizbetreuungsagentur tätig war, Vorteile zu verschaffen.

Kostenrechnung

30.1 Das BMJ deckte die Verwaltungskosten der Justizbetreuungsagentur gesondert über das Basisentgelt ab (siehe TZ 23). Eine Kalkulation der Leistungsentgelte auf Basis von Vollkosten erfolgte daher nicht.

Ab dem Jahr 2011 erstellte die Justizbetreuungsagentur auf Auftrag des BMJ und in einer mit diesem abgestimmten Gliederung eine Jahreskostenrechnung, anhand der sie die Vollkosten der einzelnen Personalbereitstellungsbereiche ermittelte. Die direkten Kosten je Bereich waren unmittelbar aus dem Rechnungswesen ableitbar. Die Umlage der Verwaltungskosten erfolgte grob zusammengefasst in der Form, dass die Kosten des einem operativen Bereich zugeordneten Verwaltungspersonals vollständig an diesen weiterverrechnet wurden. Die Umlage des übrigen Personals („Overhead“) und der Sachaufwendungen erfolgte im Verhältnis der in den einzelnen Bereichen erzielten Leistungserlöse.

Die Ergebnisse der Kostenrechnung 2011 waren noch nicht aussagekräftig, weil die Personalbereitstellungsbereiche teilweise im Aufbau standen und die Anlaufkosten sowie der verstärkte Einsatz von Verwaltungspersonal erhöhten Verwaltungsaufwand verursachten. Aus der Jahreskostenrechnung 2012 errechneten sich Kennzahlen wie folgt:

Tabelle 5: Anteil an den Gesamtkosten, Verwaltungskostenanteil und Kosten pro VBÄ nach Personalbereitstellungsbereichen (2012)

Bereich	Anteil an den Gesamtkosten	Verwaltungskostenanteil im jeweiligen Bereich	Vollkosten pro VBÄ (Jahresdurchschnitt)
	in %		in EUR
Strafvollzug	81,35	11,50	– ¹
Kinderbeistand	3,26	25,50	1.379 ²
Experten	3,41	9,60	90.940
AmtsdoImetscher	5,29	16,64	69.014
Familiengerichtshilfe	6,70	10,63	71.254
Gesamt	100,00	12,10	–

¹ Wegen der Differenziertheit der Berufsgruppen und der fehlenden Aussagekraft eines Mittelwertes ermittelte das BMJ für den Bereich Strafvollzug keine Kennzahl

² pro Fall

Quellen: BMJ, Justizbetreuungsagentur

30.2 Der RH stellte fest, dass 2012 der Anteil des Strafvollzugs an den Gesamtkosten mit mehr als 80 % noch deutlich überwog. Mit dem bundesweiten Ausbau der Familiengerichtshilfe war ab 2013 aber eine deutliche Verschiebung vom Strafvollzug zur Familiengerichtshilfe zu erwarten.

Der Verwaltungskostenanteil lag gemäß Kostenrechnung insgesamt bei rd. 12,1 %, schwankte allerdings zwischen 9,6 % bei den Experten und 25,5 % beim Kinderbeistand. Die überdurchschnittlichen Verwaltungskostenanteile in den Bereichen Kinderbeistand und AmtsdoImetscher waren insbesondere auf die über die Personalbereitstellung hinausgehenden Aufgaben der Justizbetreuungsagentur zurückzuführen (z.B. die Organisation des Einsatzes bzw. die räumliche Unterbringung der AmtsdoImetscher sowie die Fallbearbeitung bei den Kinderbeiständen).

Der RH kritisierte die Verwendung von Erlössummen als Schlüssel zur Aufteilung von Gemeinkosten, weil diese in keinem ursächlichen Zusammenhang mit dem Ressourceneinsatz stehen. Er empfahl der Justizbetreuungsagentur, einen verursachergerechten Schlüssel, z.B. die unmittelbar den operativen Personalbereitstellungsbereichen zugeordneten Personalressourcen des Verwaltungsbereichs, heranzuziehen.

30.3 *Laut Stellungnahme der Justizbetreuungsagentur stamme die Heranziehung der Erlössumme als Schlüssel für die Aufteilung der Verwaltungsgemeinkosten aus der Anfangsphase der Justizbetreuungsagentur,*

als nur ein einziger Fachbereich zu betreuen war. Das darauf folgende kontinuierliche und intensive Wachstum habe zusätzliche Geschäftsbereiche, eine Aufstockung des Personals und einen – vergleichsweise moderaten – Zuwachs im Verwaltungsbereich mit sich gebracht. Eine Neudefinition des Schlüssels zur verursachungsgerechten Zuteilung der Verwaltungskosten werde die Aussagekraft verbessern, weshalb die Justizbetreuungsagentur die verschiedenen Möglichkeiten prüfe und einen geeigneten Schlüssel heranziehen werde.

Internes Kontrollsystem (IKS)

31.1 Der Geschäftsführer erstellte ein Konzept für das Risikomanagement einschließlich des IKS der Justizbetreuungsagentur. Der Aufsichtsrat nahm dies im Juni 2010 mit der Maßgabe zur Kenntnis, dass die Geschäftsführung nach Ablauf von zwei Jahren über Erfahrungen und Anpassungsbedarf berichten sollte. Die vom Aufsichtsrat geforderte Evaluierung fand bisher nicht statt.

Das Konzept enthielt umfassende Vorgaben und Maßnahmen für das IKS in den relevanten Risikobereichen sowie eine Checkliste mit Fragenkatalogen, auf deren Basis die Maßnahmen in den einzelnen Bereichen unregelmäßig kontrolliert und bewertet werden sollten. Solche Kontrollen führte die Geschäftsführung mangels entsprechender Personalressourcen nicht durch bzw. waren diese nicht dokumentiert.

Die Rechnungskontrolle sowie die Durchführung des Zahlungsverkehrs erfolgte durchgängig unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips.

31.2 Der RH stellte fest, dass die Justizbetreuungsagentur über ein IKS-Konzept mit umfassenden Vorgaben und Maßnahmen in den risikorelevanten Bereichen verfügte. Er kritisierte aber, dass die im IKS-Konzept vorgesehenen Kontrollen sowie eine Evaluierung des Konzepts bisher nicht vorgenommen wurden.

Der RH empfahl der Justizbetreuungsagentur, die im IKS-Konzept vorgesehenen Kontrollen tatsächlich vorzunehmen und zu dokumentieren. Darauf basierend sollte das bestehende IKS-Konzept evaluiert und – auch im Hinblick auf den erfolgten Ausbau der Personalbereitstellungsbereiche – angepasst werden.

31.3 *Laut Stellungnahme des BMJ werde im Rahmen der Neugestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation der Justizbetreuungsagentur auch das IKS durchleuchtet und gegebenenfalls neu strukturiert werden.*

Die Justizbetreuungsagentur teilte mit, dass sie das IKS-Konzept einer Evaluierung unterziehen werde.

Erzielte Effekte

Personalplan des Bundes

32.1 (1) Das Bundesfinanzgesetz 2007 ordnete erstmals an, dass aus Transparenzüberlegungen eine Bindung von Planstellen für Arbeitskräfteüberlassungen nicht erforderlich ist. Da Arbeitskräfteüberlassungen ausschließlich über den Sachaufwand verrechnet und Verträge mit Arbeitskräfteüberlassern beendet werden können, und diese somit keine nachhaltigen Personalaufnahmen darstellen, wurde die Bindungspflicht aufgehoben.

(2) Zur Zeit der Gründung der Justizbetreuungsagentur plante das BMJ auch eine weitere Justizanstalt in Wien. Die durch Gründung der Justizbetreuungsagentur frei werdenden Planstellen im Betreuungsbereich sollten in 60 Planstellen für Justizwachebeamte umgewandelt werden.

In der nachstehenden Tabelle stellt der RH die Anzahl (in VBÄ) des am 31. Dezember 2008 (vor Einrichtung der Justizbetreuungsagentur) in den Justizanstalten eingesetzten Betreuungspersonals den entsprechenden Daten zum 31. Dezember 2012 gegenüber. Die Zahlen beinhalten neben dem angestellten Personal auch die in VBÄ umgelegten Personalkapazitäten für Werkverträge⁴⁶.

⁴⁶ Bei BMJ betrifft dies beim Sachaufwand verrechnete, aber zentral über die Besoldung abgewickelte Werkverträge. Nicht enthalten sind einzelne von den Justizanstalten abgeschlossene Verträge.

**Tabelle 6: Anzahl des Betreuungspersonals in den Justizanstalten
(Vergleich vor Einrichtung Justizbetreuungsagentur und zum 31. Dezember 2012)**

	31.12.2008	Beschäftigte in VBÄ 31.12.2012			Veränderung von 2008–2012 in %
	BMJ–intern/ Summe	BMJ–intern	Justizbetreuungs- agentur	Summe	
Medizinische Versorgung	18,28	10,03	15,35	25,38	+ 38,84
Pflegerische Versorgung	87,63	94,25	85,92	180,17	+ 105,60
Ergotherapeutische Versorgung	9,73	8,78	6,55	15,33	+ 57,55
Psychologische Betreuung	65,65	64,43	21,16	85,59	+ 30,37
Psychiatrische Versorgung	11,64	6,86	4,94	11,80	+ 1,37
Psychotherapeutische Betreuung	1,20	1,20	1,82	3,02	+ 151,67
Physiotherapeutische Betreuung	0	0	3,37	3,37	– ²
Soziale Betreuung	99,40	103,55	18,01	121,56	+ 22,29
Pädagogische Betreuung	9,83	9,40	3,24	12,64	+ 28,59
Seelsorge	8,01	8,76	0	8,76	+ 9,36
Betreuung insgesamt ¹	311,35	307,25	160,35	467,60	+ 50,18

¹ Zusätzlich beschäftigte das BMJ 22,83 VBÄ Betreuungspersonal von der IGF–GmbH, das von der Justizbetreuungsagentur 2009 übernommen wurde.

² nicht berechenbar, Ausgangsbasis 0

Quellen: BMJ, Justizbetreuungsagentur; Darstellung RH

Die Entwicklung des Betreuungspersonals in Justizanstalten war BMJ–intern insgesamt konstant; reduziert wurde es vor allem im Bereich der medizinischen und psychiatrischen Versorgung. Leicht angestiegen war der Personaleinsatz bei der Pflege und der sozialen Betreuung. Insgesamt – BMJ–intern und Justizbetreuungsagentur – gesehen stieg das Betreuungspersonal von 2008 bis 2012 um rd. 50 %. Die laut Managementinformationssystem „gewidmeten“ Planstellen stiegen zwischen 2008 und 2012 von 307,5 auf 322,9 sogar leicht an. Die Anzahl der Exekutivdienstplanstellen für Justizanstalten entwickelte sich seit 2008 rückläufig (von 3.144 im Jahr 2008 auf 3.113 im Jahr 2013).

32.2 (1) Der RH kritisierte, dass das BMJ – entgegen der Intention des Gesetzgebers, durch die Aufhebung der Planstellenbindung für Arbeitskräfteüberlassungen mehr Transparenz zu schaffen – mit seiner Vorgangsweise der nachhaltigen und dauernden Personalbereitstellung

Erzielte Effekte

über die Justizbetreuungsagentur (vor allem im Strafvollzug) den gegenteiligen Effekt erzielte. Das über die Justizbetreuungsagentur eingesetzte Betreuungspersonal in Justizanstalten hatte idente Aufgaben und erbrachte Leistungen wie die Mitarbeiter des BMJ (Beamte und Vertragsbedienstete). Kinderbeistände, Experten, Amtsdolmetscher und die Familiengerichtshilfe waren ebenso ausschließlich für die Justiz tätig. Im Jahr 2014 werden über die Justizbetreuungsagentur geplant ca. 550 bis 600 Personen Leistungen für die Justiz erbringen. Damit stellen diese Personalaufwand wie für interne Planstellen dar, der aber als Sachaufwand im Rechnungsabschluss des Bundes ausgewiesen wurde. Der RH kritisierte, dass dadurch der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion verliert. Er bemängelte weiters, dass der Ausweis der überlassenen Arbeitskräfte im Sachaufwand zu geringerer Transparenz hinsichtlich des Personalaufwands führte.

(2) Der RH stellte fest, dass die Planstellenbesetzung im Betreuungsbereich BMJ-intern seit Gründung der Justizbetreuungsagentur konstant war. Durch die Gründung der Justizbetreuungsagentur fand keine Einsparung von bundesinternen Planstellen im Betreuungsbereich statt. Das BMJ wandelte entgegen den Planungen auch keine Betreuungsposten in Exekutivdienstplanstellen um bzw. war die Zahl der Exekutivdienstplanstellen rückläufig. Insgesamt gesehen stieg jedoch das Betreuungspersonal in Justizanstalten (BMJ-intern und Justizbetreuungsagentur) von 2008 bis 2012 um rd. 50 % auf 467,60 VBÄ an.

Forensisches Zentrum
Asten

33.1 Der maßgebliche Aspekt für die Gründung der Justizbetreuungsagentur war, mit dem von dieser bereitgestellten Personal eine zweite justizinterne Einrichtung (Forensisches Zentrum Asten) neben der bereits bestehenden Justizanstalt Göllersdorf für die Unterbringung geistig abnormer, zurechnungsunfähiger Straftäter schaffen zu können (siehe TZ 3). Damit sollten die hohen Kosten, die durch die externe Unterbringung in psychiatrischen Krankenanstalten entstehen, gesenkt werden (siehe RH-Bericht „Kosten der medizinischen Versorgung im Strafvollzug“, Bund 2012/3). Die tatsächlichen Minderausgaben aus dem Betrieb des Forensischen Zentrums Asten errechneten sich im Jahr 2012 mit rd. 8,94 Mio. EUR.⁴⁷

33.2 Der RH hielt fest, dass das BMJ das gesetzte Ziel, durch Errichtung zusätzlicher justizinterner Kapazitäten für den Maßnahmenvollzug, Kosten einzusparen, erreicht hatte. Die entsprechenden Minderaus-

⁴⁷ Der Betrag errechnet sich aus den durchschnittlichen Kosten je Hafttag im Forensischen Zentrum Asten von 175,77 EUR und dem Durchschnittstagsatz in psychiatrischen Krankenanstalten von 447,23 EUR sowie einer Anzahl der Hafttage von 32.928 im Jahr 2012.

gaben resultierten allerdings nicht aus der Einrichtung der Justizbetreuungsagentur. Ein gleicher Effekt wäre auch durch die Einstellung zusätzlicher Bundesbediensteter erzielbar gewesen. Dies hätte jedoch die Bereitstellung entsprechender Planstellen erfordert.

Personalkosten

34.1 Der RH verglich für die zahlenmäßig deutlich stärksten Berufsgruppen Krankenpflegedienst, Sozialarbeiter und Psychologen auf Basis der jeweils im Jahr 2013 geltenden Bezugsregelungen⁴⁸ die Bruttogehälter der beim Bund angestellten Vertragsbediensteten mit jenen des von der Justizbetreuungsagentur bereitgestellten und nach BAGS-Kollektivvertrag entlohnten Personals (einschließlich der jeweiligen Zulagen).

Die durchschnittlichen Bruttogehälter⁴⁹ stellten sich im Vergleich wie folgt dar:

Tabelle 7: Vergleich der Bruttogehälter von Angestellten nach BAGS-Kollektivvertrag und Vertragsbediensteten des Bundes			
	BAGS-Kollektivvertrag	Vertragsbedienstete	Differenz
	in EUR		in %
Pflegehilfe	2.333,13	2.403,60	+ 3,02
Diplomierte Gesundheits- und Krankenschwester/Pfleger	2.747,26	2.800,26	+ 1,93
Sozialarbeiter	3.076,86	2.923,50	- 4,98
Psychologe	3.692,70	3.542,06	- 4,08

Quellen: Gehaltsgesetz, BMJ, BAGS-Kollektivvertrag, Justizbetreuungsagentur; Berechnung RH

Im Krankenpflegedienst lagen die Bruttobezüge im Bundesdienst durchgängig etwas höher (im Durchschnitt rd. zwei bis drei Prozent), im Bereich Sozialarbeiter und Psychologen waren es die kollektivvertraglichen Bezüge (durchschnittlich rund vier bis fünf Prozent). Die Lohnnebenkosten lagen ebenfalls bei den Angestellten der Justizbetreuungsagentur geringfügig höher. Mit Wirksamwerden des

⁴⁸ Vertragsbedienstete des Bundes nach den jeweiligen Einstufungen in k6 bzw. k4 (Krankenpflegedienst), v1/1 (Psychologen) und v2/2 (Sozialarbeiter), Angestellte der Justizbetreuungsagentur nach den entsprechenden Einstufungen im BAGS-Kollektivvertrag (Verwendungsgruppen 5, 7, 8 und 9; jeweils einschließlich Zulagen)

⁴⁹ Gegenüberstellung des Durchschnitts der Bruttogehälter für Angestellte mit jeweils 5, 20 bzw. 35 Jahren als anrechenbarer Gesamtdienstzeit

ausverhandelten neuen Kollektivvertrags für die Angestellten der Justizbetreuungsagentur war tendenziell eine Verteuerung dieser im Vergleich zum Bundesdienst zu erwarten (siehe TZ 12).

Die „Auslagerung“ eines Teils des Personals bei gleichzeitig weiter aufrechterhaltenem justizeigenen Personal führte in der Personalverwaltung zu parallelen bzw. doppelten Strukturen bei BMJ und Justizbetreuungsagentur, insbesondere für Lohnverrechnung und Rechnungswesen sowie bei technischen Systemen (z.B. Dienstzeiterfassung).

34.2 Der RH stellte fest, dass sich aus der unterschiedlichen Entlohnungsbasis der Angestellten der Justizbetreuungsagentur im Vergleich mit den im Strafvollzug eingesetzten Bundesbediensteten insgesamt keine Ersparnisse für das BMJ ergaben. Er kritisierte die aus den erforderlichen parallelen bzw. doppelten Strukturen im Bereich der Personalverwaltung entstehenden Mehrkosten, die das BMJ der Justizbetreuungsagentur letztlich über die Leistungsentgelte zu vergüten hatte.

Bereich
Amtdolmetscher

35.1 (1) Die Justizbetreuungsagentur errechnete die direkten Einsparungen aus der Tätigkeit der Amtdolmetscher für das BMJ im Jahr 2012 mit rd. 576.000 EUR.⁵⁰ Dies betraf jene Leistungen, die von den Gerichten bzw. Staatsanwaltschaften ansonsten nach dem GebAG bezahlt werden müssten (Verhandlungen bei Gerichten und Termine bei Gutachtern sowie schriftliche Übersetzungen). Daneben schätzte sie Kosteneinsparungen des BMJ aus weiteren Tätigkeiten der Amtdolmetscher in Höhe von rd. 94.000 EUR (z.B. Durchsicht von Häftlingspost, allgemeine Durchsicht von Akten und Dokumenten und kurze mündliche Übersetzung, eingesparte Zustellungs- und Postgebühren).

Die Einsparungen durch den Einsatz der Amtdolmetscher für das BMJ errechneten sich somit im Jahr 2012 mit insgesamt rd. 670.000 EUR. Dem standen rd. 640.000 EUR an Gesamtkosten⁵¹ für diese gegenüber.

(2) Der RH ermittelte anhand von Auswertungen der Haushaltsverrechnung des Bundes die Ausgaben für die nach dem GebAG entschädigten Dolmetscher bei allen Justizbehörden (Gerichte und Staatsanwaltschaften). Deren Höhe entwickelte sich zwischen 2010 und 2012 insgesamt

⁵⁰ Die Dolmetscher errechneten für jede ihrer Leistungen fiktiv die Gebühren, die bei Abrechnung nach dem GebAG angefallen wären und trugen diese in eine fortlaufende Liste ein. Der Betrag errechnete sich aus der Aufsummierung sämtlicher „fiktiver Gebühren“ des Jahres 2012.

⁵¹ Dienstgebergesamtkosten aller Amtdolmetscher der Justizbetreuungsagentur im Jahr 2012 einschließlich Rückstellungsveränderungen (Urlaub, Zeitguthaben) von rd. 522.000 EUR zuzüglich anteiliger Verwaltungskosten von rd. 118.000 EUR

sowie bei den beiden Gerichten, an denen die Amtsdolmetscher ab Mitte 2011 ihre Tätigkeit aufnahmen (ASG Wien und LGSt Wien) sowie bei der StA Wien, wie in nachstehender Tabelle dargestellt:

Tabelle 8: Entwicklung der Dolmetschergebühren gemäß GebAG bei den Justizbehörden (Gerichte und Staatsanwaltschaften)

	2010	2011	2012	Veränderung 2010/2012	
	in EUR			in EUR	in %
Landesgericht für Strafsachen Wien	1.408.932	1.334.015	1.177.978	- 230.954	- 16,39
Arbeits- und Sozialgericht Wien	1.033.287	891.716	790.448	- 242.838	- 23,50
Gerichte mit Amtsdolmetschern insgesamt	2.442.218	2.225.731	1.968.426	- 473.792	- 19,40
Staatsanwaltschaft Wien	359.419	349.032	519.452	+ 160.033	+ 44,53
Justizbehörden insgesamt	7.970.403	8.008.400	8.165.137	+ 194.738	+ 2,44
Justizbehörden ohne Gerichte mit Amtsdolmetscher	5.528.185	5.782.669	6.196.711	+ 668.526	+ 12,09

Quellen: Daten Haushaltinformationssystem des Bundes, Berechnungen und Darstellung RH

Insgesamt stiegen die Dolmetschergebühren zwischen 2010 und 2012 von rd. 7,97 Mio. EUR auf rd. 8,17 Mio. EUR leicht an. Während in diesem Zeitraum die Dolmetschergebühren bei den beiden Gerichten mit Amtsdolmetschern um rd. 474.000 EUR bzw. 19,4 % sanken, verzeichneten die übrigen Justizbehörden einen deutlichen Zuwachs um 12,09 %.

Hingegen stiegen die Dolmetschergebühren bei der StA Wien, die ebenfalls Leistungen der Amtsdolmetscher in Anspruch nehmen sollte, zwischen 2010 und 2012 um rd. 45 % an.

35.2 Die Höhe der von der Justizbetreuungsagentur errechneten, aus dem Einsatz der Amtsdolmetscher resultierenden direkten Minderausgaben der Gerichte bei den Dolmetschergebühren erschienen dem RH in Anbetracht des dort zu verzeichnenden tatsächlichen Rückgangs zwischen 2010 und 2012 realistisch. Die von ihr angeführten zusätzlichen Einsparungen waren plausibel, die angenommene Höhe mangels konkreter Aufzeichnungen aber nicht belegbar. Die Gegenüberstellung der realisierten Minderausgaben mit den tatsächlichen Gesamtkosten der Amtsdolmetscher ergab für 2012 ein etwa ausgeglichenes Ergebnis. Auf Basis der vorliegenden Ergebnisse war somit für den RH die Wirtschaftlichkeit der Einführung von Amtsdolmetschern noch nicht

endgültig beurteilbar. Bei gezieltem weiteren Ausbau und effizientem Einsatz sowie entsprechenden Steuerungsmaßnahmen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften sollten künftig aber jedenfalls Einsparungen möglich sein.

In diesem Zusammenhang erschienen dem RH die Dolmetschergebühren beim LGSt Wien und ASG Wien im Jahr 2012 noch verhältnismäßig hoch. Er empfahl dem BMJ, bei den beiden Gerichten zu untersuchen, wie hoch beim LGSt Wien und beim ASG Wien der Anteil der noch nach dem Gebührenanspruchsgesetz bezahlten Leistungen in den von Amtsdolmetschern abgedeckten Sprachen liegt. Weiters wären die Gründe, warum diese gegebenenfalls nicht genutzt werden bzw. welche Hindernisse entgegenstehen, zu erheben. Die Ergebnisse einer solchen Untersuchung wären als eine wesentliche Grundlage für die Entscheidungen heranzuziehen, ob bzw. inwieweit das Modell Amtsdolmetscher ausgebaut werden soll.

Weiters empfahl der RH dem BMJ, die Gründe für den Anstieg der Dolmetschergebühren bei der StA Wien, trotz des angeordneten Einsatzes von Amtsdolmetschern, zu analysieren.

- 35.3** *Laut Stellungnahme des BMJ werde im Rahmen der laufenden Evaluierung des Einsatzes von Amtsdolmetschern auch und vor allem dessen Wirtschaftlichkeit beurteilt. Dies sei abschließend für das Jahr 2013 erst nach Vorliegen der Budgetvollzugszahlen dieses Jahres möglich. Die nach dem GebAG bezahlten Leistungen für Dolmetscher beim LGSt und ASG Wien sowie bei der StA Wien könnten zwar in Relation zu den Vorperioden gesetzt werden, eine Aufgliederung nach Sprachen ließe sich allerdings mit vertretbarem Verwaltungsaufwand nicht durchführen. Eine Analyse nach Einzelakten könnte allerdings im Rahmen der Umsetzung der EU-Dolmetschrichtlinie notwendig werden. Diesfalls würde die Empfehlung des RH dort umgesetzt werden können.*
- 35.4** Der RH vermisste eine Stellungnahme des BMJ zur Überprüfung der Gründe, aus denen Amtsdolmetscher nicht herangezogen werden bzw. warum die Ausgaben für Dolmetschergebühren trotz des angeordneten Einsatzes von Amtsdolmetschern teilweise deutlich gestiegen sind. Eine solche Überprüfung hielt er für die Beurteilung der Akzeptanz und Wirtschaftlichkeit des Modells Amtsdolmetscher für unerlässlich.

Bereich Experten

36.1 Das BMJ forderte im Juni 2012 von der WKStA einen Erfahrungsbericht über die ihr zugeteilten, von der Justizbetreuungsagentur bereitgestellten Experten aus dem Finanz- und Wirtschaftsbereich ein. Zu diesem Zeitpunkt waren vier Experten seit rund einem Jahr dort tätig. Die WKStA beschrieb in ihrem Bericht u.a. beispielhaft 15 Ermittlungsverfahren, bei denen durch den Einsatz der Experten Kosten (insbesondere für Sachverständigengutachten) eingespart worden waren. Auf Basis von Schätzungen errechneten sich allein für diese – rund ein Jahr betreffenden – Fälle eine Gesamtersparnis von zumindest 600.000 EUR.⁵²

Dem standen Entgeltzahlungen an die Justizbetreuungsagentur für diese vier Experten von jährlich rd. 280.000 EUR gegenüber, sodass sich bezogen auf das erste Einsatzjahr Nettoeinsparungen von zumindest rd. 300.000 EUR errechneten.

Für die bei der StA Klagenfurt in einem konkreten Großverfahren beschäftigte Expertin leistete das BMJ von 2010 bis 2012 Entgeltzahlungen an die Justizbetreuungsagentur in Höhe von rd. 364.000 EUR. Nach den Angaben des BMJ waren die mit dem Einsatz der Expertin eingesparten Sachverständigenkosten kaum seriös berechnen- oder abschätzbar, würden jedoch mit Sicherheit die Kosten der Expertin übersteigen.

36.2 Die Höhe der im Bericht der WKStA geschätzten Einsparungen durch den Experteneinsatz war aufgrund der pauschalen Darstellung schwer bewertbar und vom RH nicht beurteilbar. Die Größenordnung erschien ihm in Anbetracht der von Sachverständigen in großen Wirtschaftsstrafsachen verrechneten Gebühren aber plausibel.

Der RH empfahl dem BMJ, die durch die Experten erzielten Einsparungen künftig systematisch zu ermitteln. Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Qualitätskontrolle sollten die Experten einfache Aufzeichnungen über ihre laufende Tätigkeit mit Bezug auf die jeweiligen Ermittlungsverfahren (Aktenzahl) und dort erzielten (geschätzten) Einsparungen führen. Die Angaben sollten vom BMJ stichprobenweise geprüft werden.

Der RH hielt weiters fest, dass die mit dem Einsatz von Experten erzielten Kostenvorteile in keinem Zusammenhang mit der Bereitstellung über die Justizbetreuungsagentur stehen und auch durch deren direkte Beschäftigung im Bundesdienst erreichbar wären.

⁵² Die geschätzten Einsparungen bei 14 Fällen ergaben eine Summe von rd. 400.000 EUR, in einem Fall schätzte die WKStA die Einsparungen auf „mehrere 100.000 EUR“.

Erzielte Effekte

36.3 *Laut Stellungnahme des BMJ sei es bestrebt, den Experteneinsatz laufend zu evaluieren und fordere zu diesem Zweck jährliche Berichte der WKStA an. Diesen Berichten lägen umfassende Aufzeichnungen der Experten über die von ihnen erbrachten Tätigkeiten zugrunde. Darüber hinausgehende, detailliertere Berichte seien von der WKStA mit dem Argument abgelehnt worden, dass auf diese Weise die mit der Einrichtung der WKStA verfolgte Entkoppelung sensibler Wirtschaftsstrafsachen durch eine eingeschränkte Berichtspflicht vom BMJ umgangen werden könnte.*

Die konkreten Einsparungen ließen sich allerdings selbst bei detaillierten Aufzeichnungen nicht exakt angeben, weil die durch die Vermeidung von Sachverständigenurteilen verminderten Kosten naturgemäß nur annäherungsweise geschätzt werden können.

36.4 Der RH entgegnete dem BMJ, dass detailliertere Berichte der WKStA über die geschätzten Einsparungen keine inhaltlichen Angaben zu den jeweiligen Fällen erfordern und er daher hinsichtlich der Umgehung der eingeschränkten Berichtspflicht an das BMJ keine Problematik erkennen kann.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

37 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMJ

(1) Im Hinblick auf die mit der Einrichtung der Justizbetreuungsagentur verbundenen Mehraufwendungen und die nicht erreichte Flexibilisierung des Personaleinsatzes im Strafvollzug wäre auf alternative Möglichkeiten zur Personalbereitstellung hinzuwirken. Für die Aufgabenerfüllung des BMJ notwendiges Personal sollte keinesfalls „automatisch“ und ohne konkrete Prüfung anderer Möglichkeiten über die Justizbetreuungsagentur bereitgestellt werden. (TZ 3)

(2) Es wären die Bereiche des BMJ, für die die Justizbetreuungsagentur Personal bereitzustellen hat und das jeweilige Ausmaß, vor deren Tätigwerden einer Regelung im Justizbetreuungsagentur-Gesetz zuzuführen. (TZ 4)

(3) Bei der Besetzung des Aufsichtsrats der Justizbetreuungsagentur wäre der Public Corporate Governance Kodex zu berücksichtigen. (TZ 5)

(4) Über den Aufsichtsrat wäre sicherzustellen, dass die Grundlagen für die Festlegung des Bezugs des Geschäftsführers dokumentiert werden. (TZ 10)

(5) Über den Aufsichtsrat wäre auch sicherzustellen, dass nur vom Geschäftsführer unmittelbar beeinflussbare Kriterien in Zielvereinbarungen festgelegt werden. (TZ 10)

(6) In den Bereichen Strafvollzug, Experten und Amtsdolmetscher wären Leistungsstandards – wie in den Rahmenvereinbarungen vorgesehen – schriftlich festzulegen. Weiters sollte die Verantwortung für die Einhaltung solcher Leistungsstandards in erster Linie dem BMJ selbst im Rahmen der Fachaufsicht übertragen werden. (TZ 12)

(7) Es sollten vorausschauend Rahmengrößen hinsichtlich Anzahl und Qualifikation des von der Justizbetreuungsagentur dem Strafvollzug bereitzustellenden Personals festgelegt werden. (TZ 13)

(8) In Kooperation mit der Justizbetreuungsagentur wäre eine Bereinigung der Einzelverträge mit Betreuungspersonal in den Justizanstalten vorzunehmen. (TZ 14)

(9) Es wäre sicherzustellen, dass die Gerichte die Justizbetreuungsagentur zeitnah über die Bestellung eines Kinderbeistands bzw. dessen Beendigung, etwa durch unmittelbare Übermittlung der entsprechenden Beschlüsse, informieren. (TZ 16)

(10) Die Amtsdolmetscher wären organisatorisch den Justizdienststellen zuzuordnen und diesen damit die Verantwortung für deren bestmögliche Auslastung zu übertragen. (TZ 19)

(11) Es wäre eine erlassmäßige Regelung zu treffen, wonach die Gerichte bei Beauftragung von freiberuflichen Dolmetschern in den durch Amtsdolmetscher abgedeckten Sprachen die maßgeblichen Gründe dafür schriftlich dokumentieren müssen. (TZ 19)

(12) Die von der Justizbetreuungsagentur im folgenden Budgetjahr bereitzustellenden Personalkapazitäten sollten rechtzeitig, sorgfältig und vorausschauend geplant und darauf basierend der Justizbetreuungsagentur ausreichende Vorgaben für eine realistische Budgeterstellung erteilt werden. (TZ 25)

(13) Es wäre intern sicherzustellen, dass die Justizanstalten bzw. Gerichte Leistungen der Justizbetreuungsagentur nur im Ausmaß der abgestimmten Planungen anfordern. Bei tatsächlich erforderlichen Mehranforderungen wäre die entsprechende budgetäre Bedeckung herzustellen. (TZ 25)

(14) Zur Sicherung einer ausreichenden Eigenmittelquote der Justizbetreuungsagentur sollten die zur Liquiditätssicherung geleisteten Vorauszahlungen in Höhe von derzeit rd. 1,33 Mio. EUR zumindest teilweise in Eigenkapital umgewidmet werden. (TZ 26)

(15) Es sollte untersucht werden, wie hoch beim Landesgericht für Strafsachen Wien und beim Arbeits- und Sozialgericht Wien der Anteil der noch nach dem Gebührenanspruchsgesetz bezahlten Leistungen in den von Amtsdolmetschern abgedeckten Sprachen liegt. Weiters wären die Gründe, warum diese gegebenenfalls nicht genutzt werden bzw. welche Hindernisse entgegenstehen, zu erheben. (TZ 35)

(16) Es wäre zu analysieren, weshalb die Dolmetschergebühren bei der Staatsanwaltschaft Wien, trotz des angeordneten Einsatzes von Amtsdolmetschern, deutlich angestiegen sind. (TZ 35)

(17) Die durch die Experten erzielten Einsparungen sollten künftig systematisch ermittelt werden. Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Qualitätskontrolle sollten die Experten einfache Aufzeichnungen über ihre laufende Tätigkeit mit Bezug auf die jeweiligen Ermittlungsverfahren und dort erzielten Einsparungen führen. Die Angaben sollten vom BMJ stichprobenweise geprüft werden. (TZ 36)

Justizbetreuungs-
agentur

(18) Es sollte ein Organisationsentwicklungsprozess vorgenommen werden. Dabei wäre zu überlegen, welche Agenden selbst erledigt und welche Bereiche ausgelagert werden sowie darauf zu achten, dass Personal entsprechend seinen Qualifikationen eingesetzt wird. (TZ 7)

(19) Dienstverträge wären formell richtig abzuschließen bzw. Ergänzungen und Änderungen zeitgerecht vorzunehmen. (TZ 7)

(20) Arbeitsplatzbeschreibungen für jede Funktion in der Verwaltung sollten erarbeitet werden. (TZ 7)

(21) Durch Ressourcendokumentation des Verwaltungspersonals sollte die Erhebung eines Betreuungsschlüssels zur Festlegung der notwendigen Personalressourcen ermöglicht werden. (TZ 7)

(22) Die Möglichkeit einer zweckmäßigeren und sparsameren Unterbringung wäre zu prüfen. (TZ 8)

(23) Im Zuge künftiger Ausschreibungen von Kinderbeiständen sollte auf deren optimierte regionale Verteilung geachtet und bestehende Lücken geschlossen werden, um auch in entlegeneren Regionen die ausreichende Versorgung gewährleisten zu können. (TZ 16)

(24) Daten hinsichtlich der wegen fehlender Ressourcen abgelehnten Aufträge für Dolmetscherleistungen sollten dokumentiert werden, wofür eine entsprechende Funktionalität im neuen Buchungs-Tool einzurichten wäre. (TZ 19)

(25) Das Jahresbudget wäre auf Basis der Vorgaben des BMJ zu erstellen bzw. zur Genehmigung vorzulegen. Vorbehalte hinsichtlich der Realität der vom BMJ übermittelten Planungsgrundlagen wären bereits im Vorfeld mit diesem zu klären. (TZ 25)

(26) In der Kostenrechnung sollte bei der Verteilung der Gemeinkosten auf die einzelnen Personalbereitstellungsbereiche statt der Erlössummen ein verursachergerechter Schlüssel herangezogen werden. (TZ 30)

(27) Die im IKS-Konzept vorgesehenen Kontrollen wären tatsächlich vorzunehmen und zu dokumentieren. Darauf basierend sollte das bestehende IKS-Konzept evaluiert und – auch im Hinblick auf den erfolgten Ausbau der Personalbereitstellungsbereiche – angepasst werden. (TZ 31)

BMJ und Justiz-
betreuungsagentur

(28) Im Sinne der Transparenz sollte für die Darstellung im Rechnungs- und Berichtswesen der Begriff der Verwaltungskosten einheitlich definiert werden. (TZ 6)

(29) Die Möglichkeiten einer Flexibilisierung des Personaleinsatzes (vor allem im Strafvollzug) wären zu evaluieren und danach entsprechend umzusetzen. (TZ 13)

(30) Es sollte ein Programm zur Erstellung von Dienstplänen für das gesamte Pflegepersonal eingeführt sowie Maßnahmen zur besseren Integration der Mitarbeiter der Justizbetreuungsagentur in den Justizanstalten gesetzt werden. (TZ 15)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(31) Es sollte überprüft werden, inwieweit sich die derzeitige Dokumentation der Leistungen im Bereich Kinderbeistand für eine Evaluierung eignet, gegebenenfalls wären die Dokumentationsblätter zu adaptieren. Nach Bestehen einer ausreichenden Datenlage sollte eine Evaluierung vorgenommen werden. (TZ 16)

(32) Der ursprünglich festgestellte Bedarf an Dolmetscherkapazitäten sollte auf Aktualität und tatsächliche Umsetzbarkeit geprüft werden. Darauf basierend wäre vom BMJ die tatsächliche Beauftragung nach Sprachen neu festzulegen. Von der Justizbetreuungsagentur wären gegebenenfalls verstärkt Rekrutierungsmaßnahmen zu setzen. (TZ 18)

(33) Die gesetzlichen Vorgaben und die Regelungen in den Rahmenvereinbarungen betreffend die Dienst- und Fachaufsicht wären einzuhalten. (TZ 21)

(34) Es sollte für alle Personalbereitstellungsbereiche eine einheitliche Definition des durch die Leistungsentgelte bzw. durch das Basisentgelt abgedeckten Aufwands getroffen werden. (TZ 23)