

Abteilungsinterne Softwaresysteme

GZ: LRH 30 I 2/2006 – 17

INHALTSVERZEICHNIS

1. PRÜFUNGSGEGENSTAND	4
2. ZUSTÄNDIGKEITEN	7
2.1 FACHABTEILUNG 1B.....	7
2.1.1 Aufbauorganisation der FA1B.....	7
2.1.2 Referate „Produkt- und Anwenderservices“	9
2.1.3 Referat „Software-Services“	11
2.2 SONSTIGE EINRICHTUNGEN	13
2.2.1 Arbeitsgruppe „Informationsmanagement & E-Government“	13
2.2.2 Rundschreiben „Informationsmanagement & E-Government“	17
2.2.3 IT-Steuerungsgremium	18
2.3 ZUSAMMENFASSUNG	20
3. ERHEBUNG	22
3.1 BETROFFENE DIENSTSTELLEN	22
3.2 ERHEBUNGSBOGEN.....	23
3.2.1 Allgemeines	23
3.3 AUSWAHL DER STICHPROBEN	25
3.3.1 Fachabteilung 7B – Katastrophenschutz	27
3.3.2 Fachabteilung 11A – Fachabteilung für Sozialrecht, Sozialversicherungsrecht, Arbeit und Beihilfen	31
3.3.3 Abteilung 15 - Wohnbauförderung.....	34
3.3.4 Fachabteilung 17A – Energiewirtschaft und allgemeine technische Angelegenheiten	37
3.3.5 Fachabteilung 19A - Wasserwirtschaftliche Planung und Siedlungswasserwirtschaft	40
4. FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	43

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Aufgenommen wurden nur Abkürzungen, die nicht dem üblichen Gebrauch unterliegen.

AG	Arbeitsgruppe
Applikationsserver	Rechner, auf dem Programmsysteme (Applikationen) installiert sind
EDV	Elektronische Datenverarbeitung (siehe auch IT)
E-Government	Electronic Government – Möglichkeit zur direkten Kommunikation mit Behörden über das Internet
FIS	(IT) Fachinformationssystem
GIS	Geografische Informationssysteme
IT	Informationstechnologie
LBD	Landesbaudirektion
LDF	Landesweite Datenbank zur Förderungsabwicklung - Standardprogrammsystem des Landes Steiermark zur Abwicklung von Förderungen
OHB	Organisationshandbuch
Patch	Korrektur eines Fehlers (in einem Softwareprogramm)
Portalverbund	Einheitlicher Rahmen für den Zugriff auf behördenübergreifende Webanwendungen samt Verwaltung der zugehörigen Rechte
Portfolio	Gesamtes, aufeinander abgestimmtes Angebot eines Unternehmens
RSB	Regierungssitzungsbeschluss
SLA	Service Level Agreement – Vertrag über Art und Qualität von Serviceleistungen
Source Code	"Quelltext" d.h. Programmierbefehle einer Software
Sourcing	Beschaffung
Turnkey-Lösung	Komplettlösung im IT-Bereich
Update	Funktions(verbesserung) eines IT-Programmsystems

1. PRÜFUNGSGEGENSTAND

Der Landesrechnungshof überprüfte **stichprobenweise** die **abteilungsinter-
nen Softwaresysteme der Landesverwaltung**.

Prüfungsgegenstände waren insbesondere die Auswahl, der Betrieb und die Finanzierung von aktuellen Softwaresystemen, die im Wesentlichen von den Dienststellen selbst beschafft und betrieben werden.

Die vorliegende Prüfung umfasste die Jahre 2004 bis 2006.

Von der Prüfung waren folgende Abteilungen bzw. Fachabteilungen betroffen (eine detaillierte Aufstellung dieser Dienststellen ist im Kapitel 3 enthalten):

- **Abteilungsgruppe Landesamtsdirektion (Verteiler C1)**
- **Abteilungsgruppe Landesbaudirektion (Verteiler C3) und**
- **weitere Abteilungen/Fachabteilungen (Verteiler C2)**

Alle Mitglieder der Landesregierung sind als **politische Referenten** für zu-
mindest eine der oben angeführten Dienststellen **zuständig**.

Gemäß § 2 des Landesrechnungshof-Verfassungsgesetzes obliegt dem Lan-
desrechnungshof die Kontrolle der **Gebarung des Landes**. Die Überprüfung
der sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verwendung von Budget-
mitteln für IT-Einrichtungen ist Teil dieser Gebarungskontrolle.

Grundlage der Prüfung waren die Erhebungen des LRH mittels Fragebogen
bzw. der Vorort-Gespräche, Auskünfte und Unterlagen der Dienststellen und
der Fachabteilung 1B.

Zum gegenständlichen Prüfbericht hat Herr Landeshauptmann Mag. Franz Voves mit Schreiben vom 7. Jänner 2008 eine **Stellungnahme** abgegeben.

Die einzelnen Punkte dieser Stellungnahme wurden direkt bei den jeweiligen Berichtsabschnitten eingearbeitet.

Von Herrn Landesfinanzreferenten Landesrat Dr. Christian Buchmann wurde der gegenständliche Prüfbericht zur Kenntnis genommen.

Stellungnahme des Herrn Landeshauptmannes Mag. Franz Voves:

Die FA1B ist für die Planung, die Infrastruktur und den Betrieb der gesamten Informationstechnik in der Steirischen Landesverwaltung zuständig. Das bedeutet die Bereitstellung und den laufenden Betrieb der nötigen Geräte und Programme für ca. 6.000 EDV-Arbeitsplätze innerhalb eines umfassenden, sehr komplexen Netzwerkes über die gesamte Steiermark und weiter zum Steiermark-Büro in Brüssel.

Für die Erfüllung dieser Aufgaben ist die Erstellung und Pflege von Fachinformationssystemen, wozu die vom Landesrechnungshof untersuchten abteilungsinternen Softwaresysteme zählen, ein wesentlicher Teil eines umfassenden Aufgabenbereiches.

Grundsätzlich kann Folgendes festgehalten werden:

- *Die FA1B wird alles im Rahmen ihrer Möglichkeiten Stehende tun, um die realisierbaren Empfehlungen des Landesrechnungshofes rasch umzusetzen. So ist die FA1B im Rahmen der laufenden intensiven Strategie-Erarbeitung zum IT-Szenario 2010 (siehe dazu unten) bestrebt, den Informationsfluss innerhalb der Fachabteilung ebenso wie zu den Dienststellen weiter zu verbessern **und eine entsprechende Durchführungsrichtlinie zu erstellen.***
- *Wesentlichen die FA1B betreffenden Kritikpunkten des Landesrechnungshofberichtes muss seitens der FA1B entgegen getreten werden, weil sie entweder nicht den tatsächlichen internen Gegebenheiten der FA1B ent-*

sprechen oder aber nicht von der FA1B zu verantworten sind. So muss festgestellt werden, dass in keinem der fünf vom Landesrechnungshof exemplarisch als „Fehlentwicklungen“ angeführten Softwaresysteme interne Gegebenheiten der FA1B Ursache für die vom Landesrechnungshof titulierten „Fehlentwicklungen“ waren.

- Ein Großteil der im Landesrechnungshofbericht angesprochenen Probleme resultiert aus der seit vielen Jahren bestehenden Ressourcensituation der IT in der steirischen Landesverwaltung. Zum Einen wurde in diesem äußerst innovativen, technologiegetriebenen Bereich seit vielen Jahren praktisch kein junges Fachpersonal eingestellt, zum Anderen liegen die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen deutlich hinter denen vergleichbarer Gebietskörperschaften zurück. Dies ist mit ein Grund, weshalb mitunter in einzelnen Bereichen der Landesverwaltung Ressortmittel für notwendige IT-Beschaffungen eingesetzt wurden.
- Es wird derzeit zur Bewältigung dieser angesichts des Personalstopps und der Budgetrestriktionen sehr schwierigen Situation im Auftrag des Landesamtsdirektors auf Basis der im Frühjahr 2007 durchgeführten Analyse der IT-Situation ein IT-Soll-Szenario für 2010 erarbeitet. Die Umsetzung von konkreten Einzelmaßnahmen kann nur auf Basis einer definierten IT-Strategie und begleitenden personellen, organisatorischen und finanziellen Maßnahmen sinnvoll sein.

2. ZUSTÄNDIGKEITEN

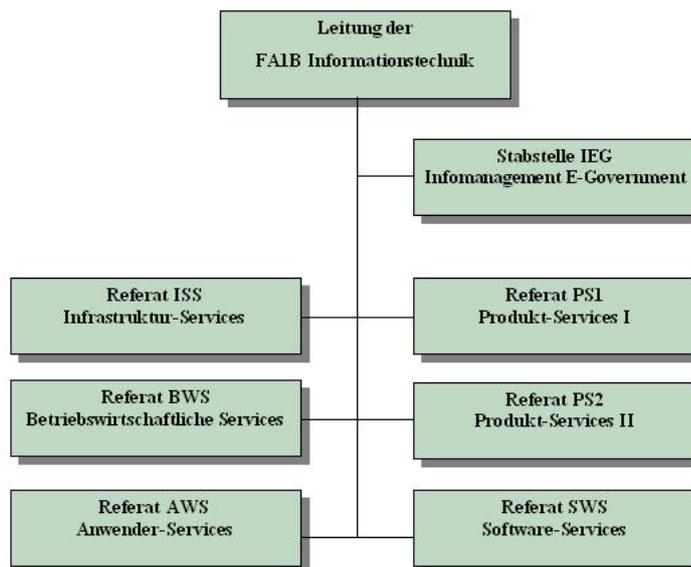
2.1 Fachabteilung 1B

Gemäß der Geschäftseinteilung des Amtes werden Aufgaben der „**Informationstechnik in der Landesverwaltung, insbesondere elektronische Datenverarbeitung und Telekommunikation – Planung, Infrastruktur und Betrieb, ausgenommen bautechnische Angelegenheiten**“ von der Fachabteilung 1B - Informationstechnik (FA1B) wahrgenommen.

Die FA1B ist daher für die Planung, die Infrastruktur und den Betrieb der gesamten Informationstechnik in der Landesverwaltung zuständig.

Das bedeutet die Bereitstellung und den laufenden Betriebsservice der nötigen Geräte und Programme für ca. 6.000 IT-Arbeitsplätze innerhalb eines umfassenden Netzwerkes.

2.1.1 Aufbauorganisation der FA1B



Die Unterstützung der Dienststellen erfolgt vorwiegend durch:

- **Dienststellenorganisatoren**, die als kompetente Ansprechpartner der Dienststellen in allen grundsätzlichen IT-organisatorischen Fragen das Bindeglied zwischen Anwender und FA1B darstellen und
- **Produktorganisatoren**, die für die bedarfsgerechte und effiziente Bereitstellung und den Betrieb der benötigten Fachinformationssysteme (FIS) und Basissysteme sorgen.

Die Realisierung von zentralen bzw. dienststellenspezifischen Softwaresystemen erfolgt durch

- **Softwareentwickler**, die die IT-technische Konzeption, Umsetzung, Wartung und Betreuung der Informationssysteme und der Systemsoftware durchführen. Dabei wird auf möglichst reibungslose Schnittstellen zwischen den verschiedenen Systemen besonders Bedacht genommen.

Zur zentralen Steuerung der IT-Projekte des Landes und der IT-Leistungen, welche für die Dienststellen erbracht werden, wurde ein **IT-Steuerungsgremium** unter der Leitung des Landesamtsdirektors eingerichtet. Dieses sollte vorwiegend die individuellen Fachabteilungsinteressen mit den Gesamtzielen der Landesverwaltung in diesen Belangen in Einklang bringen.

2.1.2 Referate „Produkt- und Anwenderservices“

Die Aufgaben der Mitarbeiter dieser Referate - Dienststellen- und Produktorganisatoren - sind im Organisationshandbuch der FA1B festgehalten.

(Auszug aus dem OHB der FA1B)

- *Leiten von Projektteams zur Gestaltung von Informationssystemen im jeweiligen Fachbereich*
- *Durchführen der Analyse und Modellierung sowie Mitwirken bei der Optimierung von Geschäftsprozessen*
- *Erstellen von Machbarkeitsstudien und Wirtschaftlichkeits-Rechnungen*
- *Konzipieren und Sicherstellen der Qualität von IT-Systemen im jeweiligen Fachbereich*
- *Beraten und Unterstützen der Dienststellen in Organisations- und IT-Fragen*
- *Durchführen von Maßnahmen zur Qualifikation der IT-Anwender*
- *Verhandeln und Gestalten von Verträgen mit Firmen und anderen Institutionen*
- *Customizing und Weiterentwicklung von zugekauften Systemen*
- *Durchführen der Marktbeobachtung für anzuwendende Softwareprodukte*

Entsprechend den Beiträgen der FA1B im landeseigenen Intranet umfassen die Aufgaben dieser beiden Referate die folgenden Bereiche:

Der Schwerpunkt der **Aufgaben der Dienststellenorganisatoren** liegt in der Unterstützung der Dienststellen bei der gesamten Abwicklung von IT-Projekten. Beginnend mit der Analyse der umzusetzenden Geschäftsprozesse über die Konzeption und Realisierung der dafür zu entwickelten IT-Systeme sollen sie die Einheitlichkeit und Qualität der IT-Systeme in der betreuten Dienststelle sicherstellen.

Im Verantwortungsbereich der **Produktorganisatoren** liegen die Konzeption und ständige Weiterentwicklung der dienststellenspezifischen und –übergrei-

fenden IT-Systemen wie beispielsweise die landesweite Förderabwicklung (LDF „Landesweite Datenbank für Förderabwicklungen“).

Zu den umfangreichsten zentralen IT-Systemen gehören die Personalverwaltung und -abrechnung (SAP), der elektronische Akt (ELAK) oder die elektronische Zeitabrechnung (ESS).

Der LRH stellte fest, dass die Arbeitsplatzbeschreibungen für die Dienststellen- und Produktorganisatoren trotz der unterschiedlichen Aufgabengebiete identisch sind.

Stellungnahme des Herrn Landeshauptmannes Mag. Franz Voves:

Im Referat „Anwenderservices“ sowie in den beiden Referaten „Produktservices“ verrichten ausgebildete EDV-Organisatoren ihre Tätigkeiten. Die Aufgabengebiete sind zwar referatsspezifisch unterschiedlich, aber auch innerhalb der einzelnen Referate werden je nach gerade anfallendem Aufgabengebiet divergierende Aufgabenstellungen wahrgenommen. Im Organisationshandbuch der FA1B wurde daher im Einvernehmen mit der Abteilung 5 Personal und der Fachabteilung 1A Organisation eine gemeinsame Darstellung der Agenden des ‚IT-Organisators‘ erarbeitet. Dies auch deshalb, da nach der Umorganisation der FA1B im Jahre 2003 entsprechend den Vorschlägen der externen Beraterfirma diese Organisationsform gewählt wurde und deren Umsetzbarkeit im praktischen Einsatz erst verifiziert werden musste.

Im Zuge dieser Umsetzung hat sich gezeigt, dass sich eine strikte Trennung der Aufgabengebiete im praktischen Betrieb nicht bewährt hat, weshalb weiterhin in bestimmten Fällen IT-Projekte nicht nur von ‚Produktorganisatoren‘, sondern auch von ‚Dienststellenorganisatoren‘ abgewickelt werden. Inwieweit trotzdem unterschiedliche Arbeitsplatzbeschreibungen für die Dienststellen- und Produktorganisatoren sinnvoll sind, soll bei der Erstellung des IT-Szenarios 2010 geklärt werden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Stellenbeschreibungen so abzufassen sind, dass die wesentlichen Aufgabenstellungen er-

kennbar und bewertbar und vergleichbare Aufgaben vergleichbar dargestellt sind.

2.1.3 Referat „Software-Services“

Das Referat Software Services bildet das Kompetenzzentrum der FA1B hinsichtlich IT-Anwendungsdesign, Softwareentwicklung, Applikationsserver und Datenbankadministration. Die Mitarbeiter dieses Referates sind u.a. auch zuständig für die

- **Entwicklung von Individualsoftware** (Neuentwicklung und Wartung von „maßgeschneiderten“ Anwendungen wie z.B. Wohnbauförderung etc) und die
- **Auswahl von Standard-Softwareentwicklungswerkzeugen** (Datenbanksystem Oracle, Java Programmierung etc).

Solange die internen Kapazitäten im Referat ausreichen, wird Individualsoftware durch die eigenen Mitarbeiter umgesetzt (**Eigenprogrammierung**).

Zunehmend muss jedoch auf **Fremdvergabe** zurückgegriffen werden, wobei dieses Referat die von „Partnerfirmen“ umgesetzten Lösungen vergibt, steuert und kontrolliert. In den Jahren 2004 und 2007 wurden jeweils entsprechende Rahmenverträge mit solchen „Partnerfirmen“ abgeschlossen.

Der LRH stellte fest, dass

- **die definierten Programmierrichtlinien größtenteils nur vom landeseigenen Programmierpersonal bzw. von den „Partnerfirmen“ dieses Referates eingehalten wurden, aber**
- **bei den Fremdvergaben, die direkt – auch mit Zustimmung von Dienststellenorganisatoren – von den Dienststellen selbst erfolg-**

ten, überwiegend keine Vorgaben hinsichtlich einheitlicher Programmierrichtlinien vereinbart wurden.

Stellungnahme des Herrn Landeshauptmannes Mag. Franz Voves:

Bei der Fremdvergabe von Software wurden - soweit die FA1B eingebunden war - die Programmierrichtlinien des Landes so weit als möglich beachtet. Allerdings muss angemerkt werden, dass die unzureichende Personalkapazität sowie die daraus resultierende, anfänglich eingeschränkte Verwendung von modernen Entwicklungstools und Plattformen (graphische Benutzeroberfläche, Internet) im Bereich der Softwareentwicklung fallweise eine vom Standard abweichende Umsetzung zur Erfüllung der Erfordernisse der Dienststellen erforderlich machten.

Zwischenzeitig konnte durch die Selektion von ‚Software-Partnerfirmen‘ die Situation entschärft werden: Bei unzureichenden internen Personalkapazitäten kann auf Software-Partnerfirmen, welche sich auf die Software-Standards des Landes bereits eingearbeitet haben, zurückgegriffen und damit eine raschere Programmierung ermöglicht werden.

In gewissen Fällen wird allerdings weiterhin eine vom Standard abweichende Lösung erforderlich sein, dann nämlich, wenn - aus welchen Gründen immer - eine andere Software-Basis als die des Landes eingesetzt werden muss (z.B. C# oder .net).

2.2 Sonstige Einrichtungen

2.2.1 Arbeitsgruppe „Informationsmanagement & E-Government“

Im Auftrag des Landesamtsdirektors wurde im Mai 2002 die Arbeitsgruppe „**Informationsmanagement und E-Government**“ (GZ: LAD - 09.10-476/02-10) mit der Zielsetzung eingerichtet, Strategien für das Informationsmanagement des Landes im Sinne der **Einheit des Amtes** zu entwickeln. Weiters sollten dadurch auch teure Fehlentwicklungen und Alleingänge von Dienststellen sowie eine unabgestimmte Errichtung von Informationssystemen verhindert werden.

Im Abschlußbericht dieser Arbeitsgruppe wird unter dem Schwerpunkt „*Abstimmung der Aktivitäten zum Informationsmanagement und E-Government*“ angeführt:

„Vor der Vergabe von IT-Aufträgen an Firmen durch einzelne Abteilungen ist die FA 1B Informationstechnik bzw. die Arbeitsgruppe zu informieren bzw. deren Zustimmung einzuholen.“

In der Fach- und Abteilungsleiterkonferenz am 26. Mai 2004 erteilte der Landesamtsdirektor die Anordnung, dass *„der Ankauf von EDV-Hardware und Software, die aus Ressortmitteln bezahlt werden, **künftig in Abstimmung mit der Fachabteilung 1B zu erfolgen hat**“*.

In Ermangelung detaillierter Durchführungsbestimmungen wurde die Verpflichtung zur „**Abstimmung**“ von abteilungsinternen IT-Projekten mit der FA1B überwiegend im Sinne einer „Bekanntgabe“ des abteilungsinternen IT-Projektes seitens der Dienststelle gehandhabt. Damit konnte die tatsächliche Zielsetzung der Arbeitsgruppe, eine (IT-technisch) nicht abgestimmte Errichtung von Informationssystemen zu verhindern, nicht erfüllt werden.

Der LRH empfiehlt daher nachdrücklich, umgehend eine dementsprechende Richtlinie, wie sie z.B. von der Landesregierung bei den Repräsentations- und PR-Ausgaben beschlossen wurde, zu erstellen.

Der LRH stellte weiters fest, dass

- **in vielen Fällen innerhalb der FA1B das für IT-technische Richtlinien zuständige Referat Software-Services nicht rechtzeitig und ausreichend über ein neues abteilungsinternes IT-Projekt einer Dienststelle informiert wurde.**
- **bei einer Fremdvergabe eines abteilungsinternen IT-Systems die landesweiten Richtlinien zur Programmentwicklung vom zuständigen Dienststellenorganisator der FA1B nicht verpflichtend vorgegeben wurden.**

In einigen Fällen reduzierte sich die Mitarbeit des zuständigen Dienststellenorganisations auf die Kenntnisnahme der Vergabe an die Fremdfirma.

Stellungnahme des Herrn Landeshauptmannes Mag. Franz Voves:

Für die Beschaffung von EDV-Equipment gibt es derzeit folgende Vorgaben:

- *Durchführungsrichtlinien zu Datenschutz und Datensicherheit (Erlass der FA1F Verfassungsdienst und Zentrale Rechtsdienste aus 2004),*
- *Weisung des Landesamtsdirektors in der Abteilungsleiterkonferenz am 26.5.2004,*
- *Erlass ‚Informationsmanagement und E-Government‘ der FA1B aus 2005,*
- *Haushaltsvorschriften des Landes.*

Diese vier Vorgaben haben in der Vergangenheit bewirkt, dass die Beschaffung von IT-Equipment zum größten Teil über die FA1B gelaufen ist und läuft. In Ausnahmefällen wurden jedoch diese Vorgaben nicht eingehalten, was zu den vom Landesrechnungshof angeführten Missständen geführt hat.

Zur Anmerkung des Landesrechnungshofes, dass die Anordnung des Landesamtsdirektors betreffend die Abstimmungsverpflichtung beim Zukauf von IT-Leistungen aus der Abteilungsleiterkonferenz am 26. Mai 2004 einer detaillierten Durchführungsbestimmung bedarf, ist festzustellen, dass es sich bei einer Anordnung im Rahmen einer Leiterkonferenz und der Dokumentation im Protokoll zur Konferenz um eine Weisung des Landesamtsdirektors handelt, die unabhängig von weiteren schriftlichen „Verfeinerungen“ zu befolgen ist. „Abstimmen“ hat in diesem Zusammenhang eine eindeutige Bedeutung und unterscheidet sich klar von „bekannt geben“. Eine Uminterpretation durch die Dienststellen kann weder dem anweisenden Organ (dem Landesamtsdirektor) noch der FA1B zur Last gelegt werden.

Die Anregung einer speziellen Durchführungsrichtlinie wird aufgegriffen werden.

Es ist allerdings in diesem Zusammenhang noch darauf hinzuweisen, dass mit Erlass des Landesamtsdirektors vom 21. September 2007 zur Projektmanagementrichtlinie, GZ: FA1A-22.00-45/03 - 2 nochmals auf Meldepflichten im Rahmen von Projekten hingewiesen wurde. Die einschlägige Textpassage lautet: „Sämtliche Leistungen, die im Zuge der Projektarbeit an Externe vergeben werden, sind vor der Vergabe ebenfalls dem Projektbüro in der FA1A-Organisation zu melden. Bei Leistungszukäufen im IT-Bereich ist die FA1B-Informationstechnik im Vorfeld einzubinden, insbesondere sind die IT-Landesstandards einzuhalten.“

In der Regel finden umfassendere Zukäufe von IT-Leistungen im Zusammenhang mit Projekten statt. Bei Befolgung der festgelegten Meldepflichten wären somit sowohl Projekte jeder Art, als auch jedweder Leistungszukauf zu melden und jeder IT-Zukauf mit der FA1B abzustimmen.

Zur Feststellung, dass „in vielen Fällen das für IT-technische Richtlinien zuständige Referat Software-Services nicht rechtzeitig und ausreichend über ein neues abteilungsinternes IT-Projekt einer Dienststelle informiert wurde“ wird angemerkt, dass das angeführte Referat nicht für „IT-technische Richtlinien“ generell zuständig ist, sondern nur für Software-technische Belange. So werden beispielsweise IT-technische Richtlinien und Standards vom Referat ‚Infrastrukturservices‘ für die Bereiche Server und Netzwerk vorgegeben, vom Referat ‚Anwenderservices‘ für die Arbeitsplatzausstattung und vom Referat ‚Betriebswirt-

schaftliche Services' für die Beschaffung bzw. die Vertragsgestaltung. Zusammenfassend muss daher festgestellt werden, dass ,IT-Richtlinien' von der FA1B als Gesamtheit definiert werden müssen und nicht von einem einzelnen Referat der FA1B.

Bei der Vergabe von Turn-Key-Lösungen wurde das Referat ,Software-Services' fallweise nicht explizit eingebunden; dies deshalb, weil bei einer typischen Turn-Key-Lösung dieses Referat davon nicht betroffen ist. Durch die zunehmende Vernetzung der IT-Systeme werden allerdings reine Turn-Key-Lösungen immer seltener, die Schnittstellen zwischen Programmsystemen immer häufiger (und komplexer), die Einbindung der ,Software-Services' daher immer wichtiger.

Die Organisatoren der FA1B sind angehalten, die Vergabe an Fremdfirmen immer über die FA1B abzuwickeln und nicht über die Dienststelle, für die die Beschaffung erfolgen soll. Dies ist allerdings nur dann möglich, wenn der Organisator von dieser geplanten Vergabe auch in Kenntnis gesetzt wird. Dies wiederum soll durch die vorgeschlagene Durchführungsrichtlinie in Ergänzung zu den bereits vorhandenen Vorgaben (siehe oben) forciert werden.

2.2.2 Rundschreiben „Informationsmanagement & E-Government“

Auf Betreiben der Stabsstelle „IEG – Informationsmanagement und E-Government“ der FA1B wurde in einem Rundschreiben des Landesamtsdirektors vom 11. Oktober 2005 (wiederum) auf die Notwendigkeit der Abstimmung von Projekten insbesondere im Bereich von E-Government Systemen hingewiesen.

Nach Ansicht des zuständigen Leiters dieser Stabsstelle war zum damaligen Zeitpunkt die **notwendige IT-technische „Abstimmung“** von abteilungsinternen IT-Systemen mit den landesweiten Richtlinien zur Softwareentwicklung nicht in ausreichendem Ausmaß gewährleistet.

Im Schreiben wurde detailliert ausgeführt, dass es zusätzlich zu der *„bereits erfolgten Standardisierung im Bereich der Systeminfrastruktur (Rechner, Netzwerk etc) und der Beschaffung (PCs, Notebooks, Drucker) nun auch im Bereich der elektronischen Anwendungen erforderlich ist, die **Qualität und Einheitlichkeit der Systeme zu sichern** und die Kosten zu optimieren“*.

Entsprechend diesem Rundschreiben mussten daher die Dienststellen bei der **Neugestaltung** (Ankauf oder Eigenentwicklung) oder der **Umgestaltung** von elektronischen Systemen mit der FA1B Kontakt aufzunehmen, falls einer der folgenden Bereiche betroffen war:

Gekürzter Auszug (insgesamt 14 Punkte):

- *Zentrale Register*
- *Datenaustausch mit externen Partnern*
- *Portalverbund (externe Anwendungen)*
- *Integration von Fach- mit Geo-Informationen*
- *Web-Shops*

Das zitierte Rundschreiben umfasste jedoch nur die verpflichtende Standardisierung von IT-Systemen im E-Government Bereich und nicht auch die übrigen Bereiche der Landesverwaltung.

Stellungnahme des Herrn Landeshauptmannes Mag. Franz Voves:

Das angeführte Rundschreiben befasst sich - wie im Bericht des Landesrechnungshofes angeführt - mit einer „Sicherung der Qualität und Einheitlichkeit der Systeme“ und bezieht sich dabei „im Wesentlichen auf alle Komponenten, die in mehreren Systemen gleichartig zu lösen sind. Die Notwendigkeit zur Standardisierung umfasst auch alle Schnittstellen zwischen unterschiedlichen elektronischen Anwendungen bzw. Systemen“. Dieser Erlass unterstreicht damit die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung in diesen Bereichen, sagt allerdings keineswegs aus, dass die übrigen Vorgaben im Bereich der Beschaffung von IT-Equipment hinfällig sind.

2.2.3 IT-Steuerungsgremium

Als Ergebnis einer Studie einer Beratungsfirma im Jahr 2003 ("**Evaluierung der IT des Landes Steiermark**") wurde die Einrichtung eines Entscheidungsgremiums für IT-Angelegenheiten als wesentliche Maßnahme angeregt und auch auf höchster Verwaltungsebene als sinnvoll erachtet.

Im Dezember 2003 wurde das IT-Steuerungsgremium unter der Leitung des Landesamtsdirektors eingerichtet „um die IT-Projekte des Landes sowie die IT-Leistungen, welche an die Dienststellen erbracht werden, zentral zu steuern und dabei die individuellen Fachabteilungsinteressen mit den Gesamtzielen der Landesverwaltung in Einklang zu bringen“. Mit der Projektorganisation wurde der Leiter der FA1B betraut.

Folgende Aufgaben wurden u.a. diesem Gremium übertragen:

- Definition und Umsetzungssteuerung der IT-Strategie (Organisation und Technik)
- Steuerung des IT-Projektportfolios (Kosten-/Nutzenbewertung, Priorisierung, Termine, Ressourcensteuerung, Fortschrittskontrolle)
- Genehmigung von Projektanträgen der Fachabteilungen
- Genehmigung des Produkt- und Leistungskataloges (inklusive SLA – Service Level Agreements) der FA1B.

Der LRH stellte fest, dass es trotz Einrichtung dieses Gremiums nicht gelang, die von den Dienststellen selbst an „Fremdfirmen“ vergebenen Aufträge nach einheitlichen Richtlinien und Normen abzuwickeln.

Im Juni 2007 wurde die Geschäftsführung für das nunmehr als „Projektsteuerungsgremium“ bezeichnete Gremium an die Fachabteilung 1A – Organisation übertragen.

Stellungnahme des Herrn Landeshauptmannes Mag. Franz Voves:

Das IT-Steuerungsgremium hat die vorgelegten Projektaufträge entsprechend priorisiert und eingeplant sowie Strategiepapiere bearbeitet. Eigenständige Vergaben von Dienststellen, welche dem IT-Steuerungsgremium gar nicht bekannt waren bzw. vorgebracht wurden, konnten von diesem Gremium auch nicht behandelt werden.

2.3 Zusammenfassung

Durch die Aufbauorganisation der Fachabteilung 1B mit einer umfassenden Betreuung der Dienststellen und den ergänzenden Beschlüssen durch die Landesamtsdirektion war beabsichtigt, eine nicht abgestimmte Vorgehensweise der Dienststellen bei der Planung, Realisierung und Betrieb von IT-Systemen auszuschließen.

Eine standardisierte Vorgehensweise war jedoch nur bei der Realisierung jener IT-Systeme gegeben, die über das Referat „Software-Services“ bzw. deren „Partnerfirmen“ durchgeführt wurden.

Bei der Analyse der im folgenden Kapitel detailliert ausgeführten Erhebung von abteilungsinternen IT-Systemen stellte der LRH fest, dass

- **ein erheblicher Anteil der neu zu entwickelten IT-Systeme ohne organisatorische Mitgestaltung der FA1B realisiert wurde,**
- **dabei auch die landesinternen programmtechnischen Richtlinien unbeachtet blieben und deshalb**
- **der vorhandene „Wildwuchs“ an verschiedenen IT-Systemen eine künftige Standardisierung nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand ermöglichen wird.**

Von der Kritik sind jene IT-Systeme ausgenommen, die von den Dienststellen in Abstimmung mit dem Referat „Software-Services“ als fertige „Turnkey“-Lösungen samt Servicevereinbarung beschafft wurden und die Frage des Datenaustausches mit anderen IT-Systemen der Landesverwaltung geklärt wurde.

Wurde bei solchen „Turnkey“-Lösungen jedoch eine abweichende technische Plattform verwendet, ist auch dort eine künftige Übernahme der Systemverantwortung durch landeseigenes Personal bzw. einer „Partnerfirma“ mit einem verhältnismäßig hohen Aufwand verbunden.

Stellungnahme des Herrn Landeshauptmannes Mag. Franz Voves:

Zur Feststellung des Landesrechnungshofes, dass „ein erheblicher Teil der neu zu entwickelnden IT-Systeme ohne organisatorische Mitgestaltung der FA1B realisiert wurde“, wird Folgendes bemerkt: Von der vom Landesrechnungshof genannten Gesamtsumme von mehr als 190 IT-Projekten werden nicht nur etwa 120 IT-Projekte von der FA1B betreut, sondern es wurden auch für einen großen Teil der weiteren über 70 IT-Projekte zwar eigene Finanzmittel der Dienststellen aufgewendet, die Projekte wurden aber unter Einbeziehung der FA1B entwickelt und betrieben.

Unter den verbleibenden IT-Projekten, die tatsächlich ohne Einbeziehung der FA1B beschafft oder entwickelt wurden, befindet sich auch noch eine größere Zahl von Programmen, die – insbesondere im Baudienst – für ganz spezielle, singuläre Aufgabengebiete beschafft oder erstellt wurden und die aus Ressourcengründen von der FA1B ohnehin nicht betreut werden könnten.

Selbstverständlich ist es aber im höchsten Interesse der FA1B gelegen, jeden Wildwuchs an verschiedenen IT-Systemen zu unterbinden. Auf die Erarbeitung von Standards und entsprechenden Richtlinien wird daher in der oben erwähnten, in Ausarbeitung befindlichen IT-Strategie im Zusammenhang mit dem IT-Szenario 2010 großer Wert zu legen sein.

3. ERHEBUNG

3.1 Betroffene Dienststellen

Bei der vorliegenden Prüfung wurden die Dienststellen lt. Verteiler C1, C2 und C3 erfasst.

C.1 Abteilungsgruppe Landesamtsdirektion

Stabstelle Landesamtsdirektion - Amtsinspektion und Controlling

A1 Abteilung Landesamtsdirektion (Präsidium)

A2 Abteilung Präsidialangelegenheiten und Zentrale Dienste

C.2 Abteilungen/Fachabteilungen

A3 Abteilung Wissenschaft und Forschung

A4 Abteilung Finanzen und Landesbuchhaltung

A5 Abteilung Personal

A6 Abteilung Schulen, Jugend und Familie

A7 Abteilung Gemeinden, Katastrophenschutz und
Innere Angelegenheiten

A8 Abteilung Gesundheit, Veterinärwesen und Lebensmittelsicherung

A9 Abteilung Kultur

A10 Abteilung Land- und Forstwirtschaft

A11 Abteilung Soziales, Arbeit und Beihilfen

A12 Abteilung Sport und Tourismus

A13 Abteilung Umweltrecht, Verkehrsrecht und Naturschutz

A14 Abteilung Wirtschaft und Innovation

A15 Abteilung Wohnbauförderung

C.3 Abteilungsgruppe Landesbaudirektion

Stabsstellen LBD und GIS

A16 Abteilung Landes- und Gemeindeentwicklung

A17 Abteilung Technik und Sachverständigendienst

A18 Abteilung Verkehr

A19 Abteilung Wasserwirtschaft und Abfallwirtschaft

3.2 Erhebungsbogen

3.2.1 Allgemeines

Von der Erhebung waren all jene IT-Programmsysteme ausgenommen, die von der Fachabteilung 1B als „zentrale Anwendungen“ definiert wurden. Falls jedoch für eine solche „zentrale Anwendung“ dienststelleneigene Finanzmittel aufgewendet werden mussten, waren diese Systeme ebenfalls anzuführen.

Folgende Detaildaten wurden erhoben:

Programmsystem:	Kurzbeschreibung
Projektorganisation:	alle Verantwortlichen
Auswahlverfahren:	z.B. RSB, Art des Vergabeverfahrens etc
Kostenaufstellung:	jährlich von 2004-2006 (getrennt nach Kauf-, Service- u. Betriebskosten)
Finanz. Bedeckung:	Haushalts-Ansatz
Einsatzumgebung:	Installationsort, Servername etc
Schnittstellen:	zu „anderen“ IT-Systemen
Anwenderkreis:	sonstige Dienststellen

Insgesamt wurden von den Dienststellen **über 70 IT-Projekte** gemeldet, die entweder ohne Einbeziehung der FA1B entwickelt und betrieben werden oder wofür eigene Finanzmittel aufgewendet werden mussten. Im Vergleich dazu betreut die FA1B **etwa 120 IT-Projekte**, die landesintern oder durch „Partnerfirmen“ realisiert wurden.

Die ausgefüllten Erhebungsbögen wurden anschließend der FA1B mit dem im folgenden Abschnitt zitierten Ersuchen um eine Evaluierung des Umfrageergebnisses übermittelt:

„Sie werden gebeten, dieses Ergebnis dahingehend zu evaluieren, ob die Angaben der Dienststellen mit den Kenntnissen der Fachabteilung 1B übereinstimmen oder ob „wesentliche“ IT-Projekte nicht angeführt wurden.

Als „wesentlich“ werden u.a. jene angeführten IT-Projekte bewertet,

- die weitgehend ohne Einbeziehung der IT-Organisation der Fachabteilung 1B realisiert wurden oder*
- deren Funktionsumfang größtenteils ohnedies durch ein zentrales Programmsystem (z.B. Aktenevidenz) abgedeckt werden könnte oder*
- durch die wiederholt erhebliche negative Auswirkungen auf den zentralen IT-Betrieb des Landes (Netzwerk, Firewall etc) festgestellt werden mussten oder*
- für die in den Jahren 2004-2006 abteilungsinterne Budgetmittel über € 20.000,- exkl. USt. (Obergrenze für Direktvergaben) bereitgestellt wurden (die Erhebungsbögen des LRH können dafür zur Verfügung gestellt werden).*

Dem LRH sind all jene IT-Projekte bekannt zu geben, auf das zumindest eines der obigen Kriterien zutrifft bzw. in der Erhebung nicht angeführt wurden.“

Die Aufstellung der Dienststellen wurde in Folge von der FA1B entsprechend korrigiert und (in einigen Fällen) ergänzt.

3.3 Auswahl der Stichproben

Bei dieser Auswahl wurde darauf geachtet, dass ein möglichst umfassendes „Spektrum“ von Fehlentwicklungen aufgezeigt werden kann.

Als Auswahlkriterien wurden beispielsweise herangezogen:

- hohe Projektkosten
- kein gesetzeskonformes Vergabeverfahren
- Monopolstellung des Auftragnehmers in der Dienststelle
- fehlende IT-technische Richtlinien der FA1B für die Realisierung
- fehlende Einbindung der FA1B (im Vertragswesen etc)

Bei vier der folgenden fünf Stichproben wurde festgestellt, dass von der Dienststelle der zuständige Dienststellenorganisator der FA1B von der Planung des IT-Projektes informiert wurde. Bei einer Stichprobe wurde die FA1B erst zwecks Bereitstellung des notwendigen Applikationsservers vom IT-Projekt informiert.

In allen untersuchten Stichproben wurden weder in konzeptioneller noch programmtechnischer Hinsicht Vorgaben an die Dienststelle gemacht. Dieser Missstand ist nach Ansicht des LRH vor allem auf die fehlende Informationsweitergabe der Dienststellenorganisatoren an das für die programmtechnischen Vorgaben und Standards zuständige Referat „Software Services“ der FA1B zurückzuführen.

Unter Bedachtnahme auf die oben angeführten Auswahlkriterien wurden die im nächsten Kapitel angeführten IT-Projekte im Detail untersucht.

Stellungnahme des Herrn Landeshauptmannes Mag. Franz Voves:

Laut Landesrechnungshofbericht „wurde bei dieser Auswahl darauf geachtet, dass ein möglichst umfassendes „Spektrum“ von Fehlentwicklungen aufgezeigt

werden kann“, wobei aus mehr als 190 IT-Projekten somit die fünf nach Auffassung des Landesrechnungshofes kritikwürdigsten Projekte herausgesucht wurden (2,6 % der Projekte). Dabei handelt es sich weniger um eine Auswahl von „Stichproben“ als um eine Negativ-Selektion, die in Verbindung mit einer detaillierten Darstellung der Negativ-Punkte das Bild der Software-Bereitstellung im Bereich der Steirischen Landesverwaltung sehr verzerrt. Es muss betont werden, dass ein großer Teil der IT-Projekte in bester Zusammenarbeit mit den betroffenen Dienststellen und für alle Seiten sehr zufrieden stellend realisiert wurde.

Die Kritik des Landesrechnungshofes wird zum Anlass genommen, den Prozess der Softwarebereitstellung weiter zu verbessern. So befasst sich auch die beschriebene aktuelle Erstellung des IT-Szenarios 2010 intensiv mit den Fragen der Gestaltung und des Sourcings des Softwarebereitstellungsprozesses.

Replik des Landesrechnungshofes:

Die Auswertung der Erhebungsbögen ergab, dass über 90 Prozent der gemeldeten IT-Projekte dem für IT-technische Richtlinien zuständigen Referat „Software-Services“ der Fa1B nicht bekannt waren.

Der LRH stellte fest, dass von den Referaten „Produkt- und Anwenderservices“ der FA1B im Rahmen ihrer Beratungsfunktion in den meisten Fällen nicht die verpflichtende Einhaltung von IT-technischen Richtlinien, insbesondere hinsichtlich Standard-Softwareentwicklungswerkzeuge eingefordert wurde.

3.3.1 Fachabteilung 7B – Katastrophenschutz

Im Antwortschreiben der Fachabteilung 7B vom 13. Juni 2007 wurden zunächst folgende IT-Projekte samt Kosten angeführt:

- „**GKP**“ - Gemeinde-Katastrophenschutzpläne
- „**FZS**“ - Kursverwaltung für Feuerwehr-Zivilschule
- „**ADS**“ - (Auszug) Alarmdienstsystem
- „**NFK**“ - Notfallkoffer für die Rufbereitschaft
- **Notarztprotokolle** (von der FA1B zusätzlich gemeldet)

Die Kosten für den untersuchten Zeitraum 2004 – 2006 betragen laut ersten Angaben der FA7B ca. **€248.800,-** inkl. USt.

Zusätzlich wurden die Projektverantwortlichen gebeten, die vertraglichen Bedingungen für die obigen Leistungen vorzulegen.

Es stellte sich heraus, dass bis Ende 2005 die entsprechenden Auftragsvergaben auf Basis von Angeboten erfolgten. Erst mit Stichtag 1. Jänner 2006 wurden die Dienstleistungen für den Betrieb, die Weiterentwicklung und die Wartung der obigen Softwaresysteme durch einen Rahmenvertrag geregelt.

Bereits im Rahmen des Prüfberichtes „Einheitlicher Internetauftritt des Landes Steiermark – EILS“ stellte der LRH fest, dass diese Firma eine Art Monopolstellung in der FA7B einnimmt. Eine Prüfung der Preisangemessenheit durch entsprechend ausgebildete Software-Spezialisten der FA1B erfolgte nicht.

Bei der darauf folgenden Prüfung der Plausibilität dieser Angaben wurde vom LRH auf die Erhebungen im Rahmen des Prüfberichtes EILS zurückgegriffen, wo für den Zeitraum 2004 – 2005 von der FA4B – Landesbuchhaltung bereits Kosten an eine IT-Firma in Höhe von über **€431.000,-** ermittelt wurden.

Nach einer internen Überprüfung der gemeldeten Aufwendungen wurden die Kosten für IT-Dienstleistungen samt Betrieb/Wartung der IT-Systeme von der FA7B nunmehr mit über **€ 604.000,-** angegeben.

Der LRH stellte fest, dass

- für die IT-Systeme im Zeitraum 2004-2006 über **€ 604.000,-** aufgewendet werden mussten;
- die Vergaben der IT-Dienstleistungen und -Beschaffungen durch die Dienststelle größtenteils an eine einzige IT-Firma erfolgten;
- alle notwendigen Rechnersysteme ausschließlich von dieser Fremdfirma betreut und gewartet werden. Die FA1B wäre im Anlassfall nicht in der Lage, die Programmsysteme selbst zu betreiben;
- bei der Angebots- und Rechnungsprüfung kein IT-Spezialist der FA1B bebezogen wurde;
- ein Rahmenvertrag zur Leistungserbringung erst mit Stichtag 1. Jänner 2006 abgeschlossen wurde

und empfiehlt,

- künftig bei der Angebots- und Rechnungsprüfung einen IT-Spezialisten der FA1B beizuziehen und
- Maßnahmen vorzubereiten, wie in kritischen Situationen (z.B. Ausfall des Vertragspartners) die Weiterführung des IT-Systeme sichergestellt werden kann.

Stellungnahme des Herrn Landeshauptmannes Mag. Franz Voves:

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass bei allen Projekten und Aktivitäten, die zur Aufrechterhaltung des gesamten Betriebes, insbesondere der Einsatzlenkung und Koordinierung im Einsatz- und Katastrophenfall, notwendig

sind, immer die Experten der FA1B beigezogen wurden und dies auch weiterhin so geschehen wird.

Die Umstände, dass die Landeswarnzentrale Steiermark rund um die Uhr erreichbar und besetzt sein muss und dass für die Umsetzung der zu treffenden Maßnahmen der Einsatz von IT-Systemen Grundvoraussetzung ist, bedingen, dass alle benötigten Einrichtungen 24 Stunden täglich an jedem Tag des Jahres ohne Einschränkungen zur Verfügung stehen müssen. Bei der Einsatzlenkung und Koordinierung sind laufend Maßnahmen zu treffen, wozu funktionierende IT-Systeme zur Verfügung stehen müssen. Hieraus resultiert eine ständige „rund um die Uhr“ - Betreuung für diese Systeme. Aus diesem Grund werden einerseits hausinterne Maßnahmen gesetzt, andererseits wird mit externen Firmen, die derartige Dienste anbieten und fachkompetent sind, Kontakt gehalten, da eine „rund um die Uhr“ - Betreuung ausschließlich durch landeseigene Ressourcen nicht gewährleistet werden kann. Es wurde die Leistungsvergabe für die Bereiche Katastrophenschutzpläne, Kursverwaltung, Notfallkoffer und Notarztprotokolle an einen einzigen Partner bewusst gewählt, da es im Störfall den Bediensteten nicht zuzumuten und vor allem im Einsatzfall kaum möglich ist, bei mehreren Lieferanten den tatsächlich Zuständigen zu eruieren. So wird auch die Hard- und Software für das Alarmdienstsystem (ADS) von einer einzigen Partnerfirma geliefert und gewartet.

Zur Weiterführung des Systems in kritischen Situationen ist Folgendes anzumerken: Da das gesamte System im Bereich des Landes Steiermark installiert ist und das Land Steiermark im Besitze des aktuellen Sourcecodes ist, ist gewährleistet, dass bei einem Ausfall des Vertragspartners alle Systeme auf dem gegebenen Status weiterfunktionieren. Für Weiterentwicklungen müsste im Anlassfall ein neuer Partner in einem Ausschreibungsverfahren gesucht werden, oder aber es müssten die notwendigen Ressourcen innerhalb des Landesdienstes bereitgestellt werden.

Replik des Landesrechnungshofes:

Der Meinung der Dienststelle, „*dass bei einem Ausfall des Vertragspartners alle Systeme auf dem gegebenen Status weiter funktionieren*“ kann der LRH nicht beipflichten.

Der LRH ist der Ansicht, dass aufgrund notwendiger Mängelbhebungen von Software und Betriebssystemen, defekter Bauteile der Geräte bzw. der Urheberrechte des Vertragspartners ein Weiterbetrieb nicht gesichert ist.

3.3.2 Fachabteilung 11A – Fachabteilung für Sozialrecht, Sozialversicherungsrecht, Arbeit und Beihilfen

Im Antwortschreiben der Fachabteilung 11A vom 16. Mai 2007 wurden folgende IT-Projekte angeführt:

- „**SDB**“ - Erfassung von Sozialleistungen samt Leistungskatalog
- „**Sozialserver**“ - Präsentationsplattform steirischer Sozialleistungen
- „**WIPS**“ - Webbasiertes Informations- und Präsentations-System

Die Kosten für den untersuchten Zeitraum 2004 – 2006 betragen lt. Aufstellung der FA11A insgesamt ca. **€113.500,-** inkl. USt..

Die Entwicklungsarbeiten der beiden erstgenannten Projekte begannen bereits vor über acht (Sozialserver) bzw. 15 Jahre (SDB) und wurden vorerst nicht näher untersucht.

Im Jahre 2005 begannen die Entwicklungsarbeiten für das IT-Projekt „**WIPS**“, ohne Einbindung der FA1B. In ihrer Stellungnahme führte die FA1B an, dass sich deren Einbindung lediglich auf die Bereitstellung von Hardware (Applikationsserver) erstreckte.

Mit „**WIPS**“ ergibt sich für alle Leistungsträger (im Sozialbereich) die Möglichkeit, ihre Leistungsdaten zu erfassen und zu verwalten. Diese Daten werden periodisch in die Sozialdatenbank übertragen. Erst im Jänner 2007 wurde ein entsprechender Servicevertrag vereinbart.

Der LRH stellte fest, dass

- von der FA11A bei den Beauftragungen der Fremdfirmen keine programmtechnischen Richtlinien der FA1B vorgeschrieben wurden;

- die Konzeption und Realisierung des IT-Systems „WIPS“ bzw. die laufende Anpassung der IT-Systeme „SDB“ und „Sozialserver“ ohne Einbeziehung der Fachabteilung 1B erfolgten;
- beim Projekt „WIPS“ der bereits zitierte „E-Government“-Erlass der Landesamtsdirektion außer Acht gelassen wurde, der zwingend die einheitliche Konzeption und Umsetzung solcher FIS fordert;
- von der FA1B auch nachträglich keine Abstimmung der drei FIS mit den landeseigenen Richtlinien gefordert wurde

und empfiehlt,

- detailliert zu untersuchen, wie in kritischen Situationen (z.B. Ausfall des Vertragspartners) die Weiterführung des IT-Systems sichergestellt werden kann.

Stellungnahme des Herrn Landeshauptmannes Mag. Franz Voves:

Der Entwicklungsstart für die Sozialdatenbank (SDB) liegt ca. 15 Jahre zurück und es wurde von der damaligen Rechtsabteilung 9 selbständig ein zu diesem Zeitpunkt für Einplatzsysteme gängiges Entwicklungssystem (dBASE) dafür verwendet.

Der Sozialserver wird in Zusammenarbeit mit der FA1B und der FA1C mittels Landesstandard (CMS) betrieben.

In die Erstellung des Webbasierten Informations- und Präsentations-Systems WIPS wurde die FA1B in keiner Weise eingebunden. Anlässlich der von der FA11A forcierten Inbetriebnahme von WIPS wurde seitens der FA1B die Einhaltung von Sicherheitsstandards sowie die Benutzerauthentifizierung über das landesweit eingesetzte System STERZ eingefordert. Wenn der Landesrechnungshof kritisiert, „dass von der FA1B auch nachträglich keine Abstimmung der drei FIS mit den landeseigenen Richtlinien gefordert wurde“, so stellt sich für die FA1B die Frage der Durchsetzbarkeit, wenn schon zuvor alle vier oben angeführten Vorgaben (Durchführungsrichtlinien zu Datenschutz und

Datensicherheit, Weisung des Landesamtsdirektors, Erlass ‚Informationsmanagement und E-Government‘ sowie Haushaltsvorschriften des Landes) negiert wurden.

Es wäre jedenfalls seitens des Auftraggebers in Zusammenarbeit mit der FA1B die Offenlegung des Datenmodells sowie die Zurverfügungstellung des Source-Codes für die Bereiche SDB und WIPS zu betreiben. Im Anlassfall könnte dann unter Zuhilfenahme externer Softwarepartner eine Umstellung auf den Landesstandard erfolgen.

3.3.3 Abteilung 15 - Wohnbauförderung

Laut Aufstellung der zentralen IT-Fachabteilung werden in der Abteilung 15 insgesamt acht IT-Projekte als zentrale IT-Systeme verwendet.

Im Antwortschreiben der A15 vom 13. Juni 2007 wurde zusätzlich das IT-Projekt

- „**WBF-TE**“ – Wohnbauförderung Technik angeführt.

Die Kosten im untersuchten Zeitraum betragen ca. **€113.000,-**.

Dieses abteilungsinterne Projekt wurde aufgrund einer IT-Veranstaltung der FA1B über das Thema „Hereinschneien von IT-Anwendungen“ im November 2006 ausgewählt. Bei dieser Veranstaltung wurde berichtet, dass dieses IT-Projekt aus der Sicht der Landes-IT erhebliche Betriebsprobleme verursacht habe.

Die Probleme wären darauf zurückzuführen, dass dieses IT-Projekt einen (lesenden und schreibenden) Datenaustausch mit landesinternen Programmsystemen benötigte, der u.a. zu Programmabstürzen dieser Systeme führte.

Obwohl die Abteilung 15 die Vergabe des Programmierauftrages mit dem zuständigen IT-Organisator der FA1B abstimmte, wurde innerhalb der FA1B das Referat „Software-Services“ nicht rechtzeitig und hinreichend informiert. Aus einem AV der Abteilung 15 geht sogar hervor, dass der Leiter der FA1B die Abteilung 15 ersuchte, die „*Fremdfirma direkt zu beauftragen*“.

Für die Ein-/Ausgabe von Daten bzw. für Auswertungen wurden nicht die Standardsoftware-Entwicklungswerkzeuge der Landes-EDV verwendet. Auch die Bildschirmbedienung entspricht nicht dem üblichen Landesstandard.

Die Leistungen von insgesamt € 113.000,- wurden nicht in einem Vergabeverfahren vergeben, sondern die „Fremdfirma“ direkt beauftragt.

Der LRH stellte fest, dass

- **die Beratungs- und Programmierleistungen direkt beauftragt und nicht über ein Vergabeverfahren vergeben wurden;**
- **dass bei der Beauftragung der Fremdfirma keine programmtechnischen Richtlinien der FA1B vorgegeben wurden;**
- **dass die Weiterentwicklung und Wartung des Programmsystems von der landeseigenen Programmierung (oder Partnerfirma) nur mit einem hohen Aufwand möglich ist, da die entsprechenden Richtlinien nicht verwendet wurden.**

Stellungnahme des Herrn Landeshauptmannes Mag. Franz Voves:

Von der Leitung der seinerzeitigen Rechtsabteilung 14 war immer eine strikte Trennung der Datenverarbeitung der (rechtlichen) Wohnbauförderung von der Datenführung des technischen Bereiches gefordert worden, weshalb vom damaligen EDV-Bereich die Integration dieser Bereiche nicht projiziert werden konnte. Im Jahr 2001 wurde vom EDV-Bereich angesichts der neuen Anforderungen des technischen Referates der RA14 ein Projektbericht für das Projekt „WBF-TE - Wohnbauförderung Technik“ erstellt, der die Vergabe der Erstellung eines Pflichtenheftes auf Grund der bereits erbrachten Vorleistungen im Rahmen von Workshops mit den Technikern der A15 empfahl und für die Vergabe der Erstellung der Software eine Ausschreibung vorsah.

Auf Grund der intensiv erbrachten Vorleistungen und des ursprünglich geringen Auftragsvolumens erfolgte die Auftragsvergabe für die Softwareerstellung seitens der A15 direkt an die Fremdfirma.

Eine vom Landesrechnungshof erwähnte direkte Teil-Beauftragung durch die A15 erfolgte auf Grund der Tatsache, dass die A15 ihr diesbezügliches Projektbudget angesichts des Endes des Budgetjahres sichern wollte und daher den

Teilauftrag ohne die eigentlich vorgesehene Umwidmung auf das IT-Budget im Einvernehmen mit dem Leiter der FA1B direkt erteilt, weil eine Umwidmung nicht mehr zeitgerecht erfolgen hätte können.

Zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe konnte seitens der FA1B aus Gründen der zu knappen Personalkapazität im Forms-Bereich noch keine grafische Bedieneroberfläche, die seitens der A15 gefordert wurde, angeboten werden. Daher wurden als grafisches Benutzerinterface MS-Access und im Produktiveinsatz zur Datenhaltung Oracle (Landesstandard) eingesetzt.

Im Zuge der derzeit landesweit laufenden Umstellung von zeichenorientierten auf grafische Benutzerinterfaces (WebForms) könnte auch dieses Produkt auf den Landesstandard umgestellt werden. Die Datenhaltung erfolgt ohnehin bereits entsprechend dem Landesstandard.

Replik des Landesrechnungshofes:

Die Kosten für die angeführten, als „*intensiv erbrachten Vorleistungen*“ qualifizierten Vorarbeiten betragen lt. Projektantrag vom 7. März 2001 nur ca. € 1.744,- dies entspricht (maximal) einem durchschnittlichen Arbeitsaufwand einer Mannwoche.

Im selben Projektantrag wurde zudem schriftlich vereinbart, dass „*die Realisierung ... mittels Ausschreibung*“ erfolgen soll.

Der ursprüngliche Auftragswert von € 10.900,- erhöhte sich im untersuchten Zeitraum bereits auf insgesamt € 113.000,-

Zusammenfassend wird festgehalten, dass die Vorgehensweise nicht den jeweils gültigen Vergabennormen entsprach.

3.3.4 Fachabteilung 17A – Energiewirtschaft und allgemeine technische Angelegenheiten

Im Antwortschreiben der Abteilung 17 vom 13. Juni 2007 wurden folgende IT-Projekte samt Kosten als wichtigste IT-Systeme angeführt:

- „**LGU**“ – Luftgüteüberwachungssystem
- „**ADvis**“ – Visualisierung und Prüfung von Luftmessdaten
- „**ÖNORM**“ – ÖNORM Datenbank-Sammlung
- „**CadnaA**“ – Berechnung und Darstellung von Umgebungslärm

Die Kosten für den untersuchten Zeitraum 2004 – 2006 betragen lt. Aufstellung der Abteilung A17 insgesamt ca. **€154.000,-** inkl. USt.

Von der Fachabteilung 1B wurde zusätzlich das IT-Projekt „Solar Feinstaub auf Access-Datenbanken“ von der Fachabteilung 17A mit dem Hinweis gemeldet, dass bei diesem IT-System eine „*mehrmalige Manipulation*“ der zu verarbeitenden Daten notwendig wäre.

Dieses IT-Projekt dient zur Abwicklung von Förderungen aus dem Landesumweltfonds für Solar- und Biomasse Kleinfeuerungsanlagen (ab 2001) bzw. Russkatalysatoren (ab 2006).

In Folge wurde die IT-technische Abwicklung der Solarförderungen detailliert untersucht.

Der LRH stellte fest, dass

- **die Förderdaten bis zu siebenmal (!) erfasst und/oder manipuliert werden müssen, bis der Förderantrag letztlich abgewickelt ist;**
- **die Realisierung der IT-Systeme zur Förderabwicklungen an „Fremdfirmen“ vergeben wurde, da die FA1B selbst nicht in der Lage war, diese IT-Projekte zeitgerecht zu realisieren;**

- dass bei diesen Beauftragungen die programmtechnischen Richtlinien der FA1B nicht vorgegeben wurden;
- dass von der FA1B spezielle Schnittstellenprogramme (ZVA) zur Verfügung gestellt werden mussten, um die Auszahlungen über das SAP-Verrechnungssystem des Landes Steiermark zu ermöglichen;

und empfiehlt,

- so rasch wie möglich diese Förderabwicklung auf das landesweite Standardprogramm „LDF – Landesweite Datenbank zur Förderungsabwicklung“ umzustellen. Unter der Voraussetzung – dass alle landeseigenen Programmierrichtlinien eingehalten werden – können etwaige Programmanpassungen wahlweise durch landeseigenes Personal oder eine „Partnerfirma“ erfolgen.

Stellungnahme des Herrn Landeshauptmannes Mag. Franz Voves:

Die Beschaffung der beiden Datenbanklösungen für die Solar- und Biomasseförderung erfolgte schon im Jahr 2001, und zwar auf Anforderung der Dienststelle an die damalige EDV-Koordinierungsstelle. Diese konnte auf Grund fehlender Personalressourcen in dem kurzen Zeitraum zwischen Beschlussfassung durch die Regierung und Start der Förderungsabwicklung keine eigene Softwarelösung zur Verfügung stellen.

Ganz drastisch zeigte sich diese Zeitnot bei Einführung der Russpartikelfilterförderung: Hier erfolgte der Beschluss der Landesregierung im November 2005, Beginn der Förderungsabwicklung war der 1.1.2006. Die Dienststelle hat im Hinblick auf die Dringlichkeit, die positiven Erfahrungen mit den anderen beiden Datenbanklösungen und deren Erstellern sowie unter Berücksichtigung des Ressourcenmangels in der FA1B auch diese Förderungsabwicklung beim gleichen Partner zugekauft.

Die im Landesrechnungshofbericht angeführte Kritik, dass die Förderungsdaten bis zu siebenmal erfasst und/oder manipuliert werden müssen, hat zwar teilwei-

se ihre Berechtigung, dieser Umstand ist aber nicht primär durch die eingesetzte Software verursacht, sondern vornehmlich durch organisatorische Umstände im Zuge mehrerer Änderungen der Geschäftseinteilung betreffend das Referat Fachstelle Energie, Energieberatungsstelle (FA13B, FA13A und schließlich FA17A, wo jetzt die Abläufe wieder besser mit der derzeitigen Software harmonieren). Dennoch besteht Handlungsbedarf, da die Protokollierung (Aktenverfolgung ‚AKVE‘) nach wie vor getrennt erfolgen muss, wofür das Standardprogramm LDF (Landesweite Datenbank zur Förderungsabwicklung) eine Schnittstelle bietet. Aber auch in einer weiteren Hinsicht besteht ein Verbesserungsbedarf: So werden bei einer der beiden Förderungen vom Förderungswerber Originalunterlagen verlangt, die dann kopiert/gescannt und per RSb-Brief retourniert werden müssen, bei der anderen Förderung hingegen ist die Vorlage der Nachweise in Kopie möglich. Es ist jedenfalls im Zuge des nachdrücklich betriebenen Projektes „Förderungscontrolling“ die Umstellung auf das landesweit einheitliche Abwicklungstool für das Förderungswesen (LDF) geplant.

Replik des Landesrechnungshofes:

Für den LRH ist nachvollziehbar, dass die Beschaffung der beiden Datenbanklösungen (MS-Access) aufgrund fehlender Ressourcen der FA1B im Jahre 2001 an eine „Fremdfirma“ erfolgen musste.

Nicht verständlich ist jedoch, dass trotz Handlungsbedarf aufgrund der IT-technischen und organisatorischen Unzulänglichkeiten auch in den Folgejahren keine Umstellung auf das landesweite Standardprogramm „LDF“ erfolgte.

3.3.5 Fachabteilung 19A - Wasserwirtschaftliche Planung und Siedlungswasserwirtschaft

Von der Abteilung 19 - Wasserwirtschaft und Abfallwirtschaft wurden über 20 abteilungsinterne Programmsysteme gemeldet, die großteils der Datenermittlung und -darstellung von Messgeräten dienen. Im Antwortschreiben der Abteilung A19 vom 13. Juni 2007 wurde aber auch u.a. das IT-System

- **„OXENOS“** – Aktenverwaltung der wasserwirtschaftlichen Planung

angeführt. Die Kosten im untersuchten Zeitraum betragen ca. **€11.400,-**.

Dieses spezielle Programmsystem wird in jenen Aufgabenbereichen (derzeit vier Referate) der FA19A verwendet, die schon vor dem Zusammenschluss der FA19A mit der ehemaligen FA19C im Jänner 2004 bestanden.

Im Antwortschreiben der FA19A wird der Einsatz des IT-Systems „Oxenos“ u.a. damit begründet, dass spezielle „Auswertungen und Übersichten“ mit der AKVE nicht möglich seien. Aufgrund mangelnder Personalressourcen wurde das IT-System durch eine Fremdfirma *„verfeinert und adaptiert“*.

Über den referatsinternen Bedürfnissen hinaus ist festzuhalten, dass

- **kein direkter Datenaustausch zwischen den beiden Aktenverwaltungssystemen „Oxenos“ und „AKVE“ möglich ist,**
- **in 11 der 15 Referate der Abteilung A19 das landeseigene Standardprogramm „AKVE“ zur Aktenverwaltung eingesetzt wird und**
- **in über 50 Fachabteilungen, allen Bezirkshauptmannschaften und Baubezirksleitungen mit dem Aktenverwaltungssystem „AKVE“ das Auslangen gefunden wird.**

Der LRH empfiehlt daher, das Aktenverwaltungssystem „Oxenos“ durch „AKVE“ zu ersetzen und die fachspezifischen Daten in das FIS „Wasserwirtschaft“ zu speichern.

Stellungnahme des Herrn Landeshauptmannes Mag. Franz Voves:

Im Bereich der Abteilungsgruppe Landesbaudirektion werden mehrere unterschiedliche Aktenverwaltungen auf Basis von Microsoft-Access verwendet, die Eigenentwicklungen von Bediensteten sind und somit nicht in die Aufstellung des Landesrechnungshofes Eingang gefunden haben.

Grundsätzlich kann dies mit der eingeschränkten Funktionalität der ursprünglichen, schon sehr lange betriebenen AKVE begründet werden, die zum Zeitpunkt der Erstellung aus technischen Gründen nur die Führung von Metadaten, aber nicht die Einbindung von Dokumenten umfassen konnte. Mit der Einführung der neuen WebForms-AKVE und den damit einhergehenden Verbesserungen konnten bereits einige Dienststellen auf die Web-orientierte Standard-AKVE umgestellt werden.

Von Seiten der FA1B wird der Einsatz dieser zentralen Applikation den betroffenen Dienststellen bei jeder Umstrukturierung nahe gelegt.

Das Ergebnis der vom Landesrechnungshof durchgeführten Überprüfung wurde in der am 12. September 2007 abgehaltenen Schlussbesprechung ausführlich dargelegt.

Teilgenommen haben daran:

vom Büro des Herrn Landeshauptmannes
Mag. Franz Voves:

Mag. Thomas KARASEK

von der Landesamtsdirektion:

Dr. Manfred LIND
Ing. Mag. Thomas HOFER

von der Fachabteilung 1B
Informationstechnik:

Mag. Werner THALLER

vom Landesrechnungshof:

LRH-Dir. Dr. Johannes ANDRIEU
DI Gerhard RUSSHEIM
DI Manfred KLEIN

4. FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Der Landesrechnungshof prüfte für den Zeitraum 2004 bis 2006 stichprobenweise die Auswahl, den Betrieb und die Finanzierung jener IT-Softwaresysteme, die von den Dienststellen der Landesverwaltung weitgehend selbst beschafft wurden.

Überprüft und bewertet wurden vor allem die Auswirkungen der selbst beschafften IT-Systeme auf die Einheitlichkeit und Qualität der landesweit standardisierten softwaretechnischen IT-Infrastruktur.

Grundsätzlich waren solche Eigenbeschaffungen nicht vorgesehen, da die Fachabteilung 1B - Informationstechnik (FA1B) allein für die Planung und den Betrieb der gesamten Informationstechnik zuständig ist. Alle Dienststellen werden durch speziell ausgebildete IT-Organisatoren der FA1B von der Konzeption bis zur Abnahme von IT-Projekten betreut.

Die Realisierung von IT-Projekten in der Landesverwaltung erfolgt wahlweise

- mit landeseigenen Softwareentwicklern der FA1B,
- mit „Partnerfirmen“ der FA1B,
- durch Ankauf von Fertiglösungen („TurnKey“) wie SAP,
- mit sog. „Fremdfirmen“ durch die Dienststelle selbst.

Zur Verhinderung von „Alleingängen“ der Dienststellen bei der Auftragsvergabe an „Fremdfirmen“ und der damit verbundenen unabgestimmten Realisierung von Informationssystemen wurde bereits im Mai 2002 eine Arbeitsgruppe unter Leitung der FA1B initiiert. Seit Dezember 2003 tagt regelmäßig das IT-Steuerungsgremium der Landesamtsdirektion, das eine einheitliche organisatorische und technische IT-Strategie des Landes Steiermark garantieren sollte.

Eine Anordnung des Landesamtsdirektors vom Mai 2004 zur verpflichtenden „Abstimmung“ von IT-Projekten mit der FA1B bzw. ein Rundschreiben dessel-

ben vom Oktober 2005 bezüglich einheitlicher Schnittstellen zu E-Government-Anwendungen sollten ebenfalls solche, mit der FA1B nicht abgestimmte Auftragsvergaben der Dienststellen verhindern.

Bei der Erhebung in über 40 Dienststellen der Landesverwaltung wurden etwa 70 IT-Projekte gemeldet. Im Vergleich dazu werden derzeit ca. 120 Projekte von der FA1B bzw. deren „Partnerfirmen“ betreut. Die Tendenz zur Vergabe an „Fremdfirmen“ ist steigend.

Nach eingehender Analyse der Erhebungsdaten (Kosten- und Organisationsaufwand, Anzahl Anwender u.ä.m.) und unter Berücksichtigung bisheriger Prüfberichte wurden stichprobenweise fünf IT-Projekte im Detail untersucht.

Nach Abschluss des Anhörungsverfahrens ergaben sich folgende Feststellungen und Empfehlungen:

- Bei der abteilungsinternen Vergabe von IT-Leistungen wurden die landesweiten IT-technischen Richtlinien der FA1B nicht eingehalten.
- Durch die unabgestimmte Realisierung der von den Dienststellen – ohne Auflagen – beauftragten „Fremdfirmen“ konnte kein einheitliches und landesweites Informationsmanagement in der Landesverwaltung aufgebaut werden.
- Die bereits bestehenden unterschiedlichen IT-Systeme und das fehlende Informationsmanagement werden eine Übernahme dieser softwaretechnisch unterschiedlichen IT-Systeme durch landeseigenes Personal bzw. eine „Partnerfirma“ nur unter erheblichen organisatorischen und finanziellen Aufwand ermöglichen.

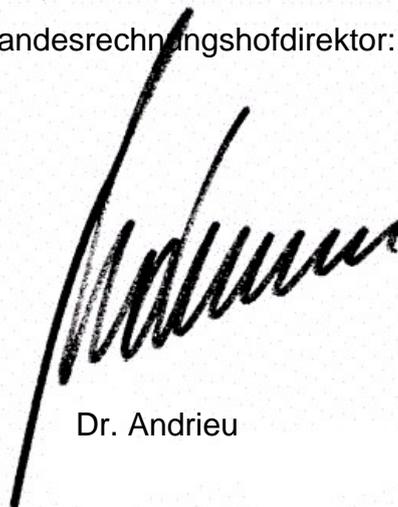
- Durch die Projektmanagementrichtlinie der LAD vom 21. September 2007 wird bereits der Anregung des LRH, die Dienststellen bei allen Leistungszukäufen im IT-Bereich zur Einbindung der FA1B zu verpflichten bzw. die Einhaltung der IT-Landesstandards vorzuschreiben, Rechnung getragen.

- **Der LRH empfiehlt, künftig die Einheitlichkeit aller IT-Projekte der Landesverwaltung, die durch eigenes Personal, durch „Partnerfirmen“ der Fa1B oder durch „Fremdfirmen“ der Dienststellen realisiert werden, durch detaillierte Vorgaben aller IT-technischen Richtlinien sicherzustellen.**

- **Dazu wäre es notwendig, die Projektmanagement-Richtlinie der LAD vom September 2007 durch detaillierte Durchführungsbestimmungen für den IT-Bereich zu ergänzen.**

Graz, am 23. Jänner 2008

Der Landesrechnungshofdirektor:



Dr. Andrieu