

Landesrechnungs-
wesen - Neu

DARSTELLUNG DER PRÜFUNGSERGEBNISSE

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

In Tabellen und Anlagen des Berichtes können bei den Summen von Beträgen und Prozentangaben durch die EDV-gestützte Verarbeitung der Daten rundungsbedingte Rechendifferenzen auftreten.

Zitierte Textstellen werden im Bericht in kursiver Schriftart dargestellt.

Landesrechnungshof Steiermark
8010 Graz, Trauttmansdorffgasse 2
T: 0316/877-2250
E: lrh@stmk.gv.at
www.landesrechnungshof.steiermark.at

Berichtzahl: LRH 10 L 8/2010-19

INHALTSVERZEICHNIS

KURZFASSUNG	3
1. PRÜFUNGSGEGENSTAND	4
1.1 Prüfungskompetenz und Prüfungsmaßstab	4
1.2 Stellungnahme zum Prüfbericht	5
2. LANDESRECHNUNGSWESEN – NEU – GRUNDLAGEN	6
2.1 Gründe der Ablöse des Vorsystems.....	6
2.2 Finanzierung.....	7
2.3 Ziele und Vorgaben der Landesregierung.....	9
2.4 Outsourcing des Betriebes	18
3. FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	20

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

CCC	Customer Competence Center – Kundenservice Center
ELAK	Elektronischer Akt
FA1B	Fachabteilung – Informationstechnik
FA4A	Fachabteilung – Finanzen und Landeshaushalt
FA4B	Fachabteilung – Landesbuchhaltung
GZ	Geschäftszahl
LRH	Landesrechnungshof
LRH-VG	Landesrechnungshof-Verfassungsgesetz 2009 (bis 20. Oktober 2010)
PPP	Private Public Partnership
RSB	Regierungssitzungsbeschluss
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung

KURZFASSUNG

Im Dezember 2003 beschloss die Landesregierung das System der Landesverrechnung neu zu regeln. Der kalkulierte Finanzmittelbedarf innerhalb der nächsten fünf Jahre belief sich auf rund € 5 Mio.

Die Ziele, die der Informationstechnik gesetzt wurden, konnten erreicht werden. Die beabsichtigte Reorganisation der Arbeitsabläufe und die sich in weiterer Konsequenz ergebenden Personaleinsparungen konnten im Wesentlichen nicht realisiert werden.

1. PRÜFUNGSGEGENSTAND

Der Landesrechnungshof überprüfte das

Landesrechnungswesen - Neu.

Die Prüfung umfasste den Zuständigkeitsbereich der Abteilung Finanzen und Landesbuchhaltung.

Zuständiger politischer Referent ist seit 21. Oktober 2010 **Frau Landesfinanzreferentin Landesrätin Dr.ⁱⁿ Bettina Vollath** (davor Landesrat Mag. Dr. Christian Buchmann).

Der Prüfungszeitraum erstreckt sich über den Zeitraum ab dem Beschluss der Landesregierung über die Genehmigung des Projektes am 22. Dezember 2003 bis dato.

1.1 Prüfungskompetenz und Prüfungsmaßstab

Die Prüfungszuständigkeit des Landesrechnungshofes ist gemäß § 5 Abs. 1 Z. 1 LRH-VG gegeben.

Als Prüfungsmaßstäbe hat der Landesrechnungshof die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Rechtsvorschriften, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit heranzuziehen (§ 4 Abs. 1 LRH-VG).

Der Landesrechnungshof hat aus Anlass seiner Prüfungen Vorschläge für eine Beseitigung von Mängeln zu erstatten sowie Hinweise auf die Möglichkeit der Verminderung oder Vermeidung von Ausgaben und der Erhöhung oder Schaffung von Einnahmen zu geben (§ 4 Abs. 3 LRH-VG).

Grundlage der Prüfung waren die Auskünfte und vorgelegten Unterlagen der Fachabteilungen 4A und 4B sowie eigene Recherchen und Wahrnehmungen des Landesrechnungshofes.

1.2 Stellungnahme zum Prüfbericht

Frau Landesfinanzreferentin Landesrätin Dr.ⁱⁿ Bettina Vollath nahm den gegenständlichen Prüfbericht zur Kenntnis und äußerte sich darüber hinaus wie folgt:

Zur Feststellung des Landesrechnungshofes, wonach die Ziele der Reorganisation und der Personaleinsparung verfehlt wurden wird festgehalten, dass im Zuge einer beabsichtigten Haushaltsreform jedenfalls auch der Bereich Rechnungswesen in die Überlegungen einzubeziehen sein wird.

2. LANDESRECHNUNGSWESEN – NEU – GRUNDLAGEN

Am 22. Dezember 2003 beschloss die Landesregierung das System der Landesverrechnung neu zu regeln. Grundlage sind zwei Sitzungsstücke. Der Grundsatzbeschluss, GZ.: FA1B-55.2-3/2003-20 bzw. FA4B 03 L/03-17 Landesrechnungswesen – Kauf einer kameralen und betriebswirtschaftlichen Software; Outsourcing des Betriebs der Software, regelt die Umstellung und Ziele des Systems, der am selben Tag gefasste zweite Beschluss, GZ.: FA4A-21.V03-1012/4-03 Landesvoranschlag 2003; Landesrechnungswesen-Neu – Genehmigung überplanmäßiger Ausgaben von €2.467.000,-- bei der VSt. 1/020303-0700 und von €366.226,-- bei der VSt. 1/020308-6160 und deren Bedeckung, stellt die Finanzierung bereit.

2.1 Gründe der Ablöse des Vorsystems

Der Grundsatzbeschluss enthält die Gründe für die Ablöse des bestehenden Systems:

„Zur Zeit sind dafür eine Reihe von EDV-Programmen unterschiedlichen Alters in mehr als 170 Rechnungsstellen eingesetzt. Wesentliche Teile davon sind bereits mehr als zwölf Jahre im Einsatz und bedürfen dringend einer Erweiterung und Überarbeitung, weil sie den zukünftigen e-Anforderungen nicht mehr genügen. Dazu kommt, dass einzelne Anwendungen durch die Lieferanten nicht mehr gewartet werden und andere nicht rationell erweitert werden können. Hauptgrund für den Entschluss der Landesbuchhaltung und der Fachabteilung für Informationstechnik (Projektantrag vom 10. September 2002) war also, einen Ersatz für die dringend abzulösenden Anwendungen – in deren Eigenentwicklung mehr als 20 Mannjahre stecken – zu schaffen.“

2.2 Finanzierung

Der Grundsatzbeschluss enthält eine Kalkulation des innerhalb von fünf Jahren entstehenden Finanzmittelbedarfes. Abgeleitet aus dieser Kalkulation ergibt sich folgende Darstellung:

5-Jahreskosten der Software Landesrechnungswesen - NEU			
Positionen	Netto	USt	Brutto
700 Lizenzen	€ 807.525	€ 161.505	€ 969.030
Adaptierung	€ 493.956	€ 98.791	€ 592.747
Datenübernahme	€ 72.347	€ 14.469	€ 86.816
Schulung	€ 501.453	€ 100.291	€ 601.744
Wartung	€ 545.126	€ 109.025	€ 654.151
jährl. Dienstleistungen	€ 59.850	€ 11.970	€ 71.820
Gesamtkosten	€ 2.480.257	€ 496.051	€ 2.976.308

5-Jahreskosten - Outsourcing Betrieb			
Positionen	Netto	USt	Brutto
Test- und			
Qualitätssicherungssystem	€ 155.000	€ 31.000	€ 186.000
Produktionssystem	€ 145.000	€ 29.000	€ 174.000
Einmalkosten	€ 300.000	€ 60.000	€ 360.000
laufende Kosten	€ 1.397.230	€ 279.446	€ 1.676.676
Gesamtkosten	€ 1.697.230	€ 339.446	€ 2.036.676

5-Jahreskosten - Landesrechnungswesen - NEU			
Positionen	Netto	USt	Brutto
Gesamtkosten Software	€ 2.480.257	€ 496.051	€ 2.976.308
Gesamtkosten Betrieb	€ 1.697.230	€ 339.446	€ 2.036.676
Gesamtkosten	€ 4.177.487	€ 835.497	€ 5.012.984

Im Landesvoranschlag 2004 waren dafür keine Mittel vorgesehen. Der Regierungsbeschluss vom 22. Dezember 2003 führt zur Finanzierung aus:

„Kostenbilanz – Finanzierung

Den 5-Jahresgesamtkosten von ca. € 5 Millionen stehen geringe budgetäre Einsparungen durch Wegfall von Wartungsverträgen von ca. € 100.000,-, kalkulatorische Einsparungen beim Rechenzentrum von € 65.000,-, vermeidbare Ausgaben von € 1 Million und ca. zehn Dienstposten im landesweiten Betrieb des Rechnungswesens ... gegenüber.

Die Finanzierung kann daher nur durch Bereitstellung von Sonderbedeckungsmittel durch die Fachabteilung 4A – Finanzen und Landeshaushalt erfolgen.“

Die Finanzabteilung brachte am selben Tag folgenden weiteren Beschlussantrag ein:

„Zur ordnungsgemäßen Abwicklung des somit in vollem Umfang zu vergebenden Auftrages wird daher vorgeschlagen, eine Bedeckung für die gesamten einmaligen Anschaffungskosten von aufgerundet € 2.467.000,-- (inkl. Mwst.) und für die im Jahr 2004 zusätzlich anfallenden Wartungs- und Betriebskosten, die sich nach der diesem Sitzungsstück beiliegenden Aufstellung der FA1B auf € 366.226,-- (inkl. Mwst.) (€ 373.026,-- abzüglich € 6.800,--) belaufen werden, herbeizuführen.

Die laufenden Wartungs- und Betriebskosten müssten ab dem Jahr 2005 durch die FA1B unter gleichzeitiger Heranziehung der tatsächlichen, ausschließlich auf das neue Verrechnungssystem zurückzuführenden Personalkosteneinsparungen (insgesamt zehn Dienstposten) aus den vom Steiermärkischen Landtag jährlich genehmigten Budgets abgedeckt werden.“

2.3 Ziele und Vorgaben der Landesregierung

Die Ziele wurden von einem Projektteam formuliert. Es setzte sich aus Mitgliedern der Fachabteilung für Informationstechnik und der Landesbuchhaltung zusammen. Eine Eigenentwicklung der Software schloss das Team aus,

„...weil eine Eigenentwicklung, so wie vor Jahren noch üblich, heute wegen der personellen Situation nicht mehr möglich ist...“

Wie im Amtsvortrag zum Regierungssitzungsantrag dargestellt ist, wurde das VORSYSTEM mit rund 20 Mannjahren entwickelt und gewartet (siehe auch Zitat auf Seite 6). Für die reinen Softwarekosten von fünf Jahren stellte die Landesregierung € 3.077.000,-- bereit.

Basierend auf den Ergebnissen des Projektteams, beschloss die Landesregierung im Grundsatzbeschluss¹ folgende Vorgaben und Ziele für das Amt der Landesregierung:

1. *„... höchster Wert auf einen bundesweiten Standard ...“*
2. *„... ein einziges, integriertes Informationssystem (dessen Fehlen als größter Mangel der bisherigen Lösung festgestellt wurde) ...“*
3. *„... ein für ELAK und e-Commerce zukunftsicheres System ...“²*
4. *„Als Produktionsstart war und ist der 1. Jänner 2005 geplant.“*
5. *„Im Vorfeld der Software-Implementierung sind die Organisationsstrukturen und Prozessabläufe im Aufgabenbereich des Rechnungswesen zu reorganisieren.“*
6. *„Die Personalabteilung nimmt die Einsparungspotenziale wahr.“*

Des Weiteren genehmigte die Landesregierung den Antrag, die Software nicht innerhalb des Rechenzentrums des Landes zu implementieren. Das Landesrechnungswesen wird in einem Rechenzentrum eines Fremdanbieters betrieben.

Im Folgenden stellt der LRH dar, inwieweit diese Vorgaben und Ziele erreicht wurden.

¹ GZ.: FA1B-55.2-3/2003-20 bzw. FA4B 03 L/03-17 Landesrechnungswesen – Kauf einer kameralen und betriebswirtschaftlichen Software; Outsourcing des Betriebs der Software.

² Quelle: [Wikipedia](#) - „e-Commerce ist die vollständig elektronische Abwicklung der Unternehmensaktivitäten in einem Netzwerk.“
ELAK ist der elektronische Akt.

2.3.1 Der bundesweite Standard

Die Länder sind an die „Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV)“ gebunden. Sie regelt die Form der Veranschlagung, die Verrechnungsmodalitäten (kamerales Buchführungssystem) sowie Inhalt und Darstellung des Rechnungsabschlusses. Dies kommt im Regierungssitzungsantrag wie folgt zum Ausdruck:

„Ausgeschrieben wurden die kamerale Buchhaltung für öffentliche Körperschaften, Finanz- und Anlagenbuchhaltung, Kostenrechnung, Verkaufsabrechnung, Materialwirtschaft und Projektabrechnung. Unberücksichtigt blieben dabei Aufgabenbereiche wie die Förderungsabwicklung, die Darlehenverrechnung, die Konkurrenzgebarung und viele andere Spezialanwendungen, was aber nicht ausschließt, einige davon zu einem späteren Zeitpunkt zu integrieren.“

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass auch das eigenentwickelte VORSYSTEM sämtliche Anforderungen des bundesweiten Standards laut VRV erfüllte, sich aber auch auf diese Funktionen beschränkte.

Wie aus dem Grundsatzbeschluss hervorgeht, war die Kernfunktion des Landesrechnungswesens am freien Markt als Standardlösung nicht erhältlich:

„Obwohl in allen Angeboten Firma [vom LRH anonymisiert] als Basis und Werkzeug angeboten wurde, ergab der Angebotsvergleich sehr wohl Unterschiede betreffend Standard- und Nichtstandardlösung. Festgestellt wurde weiters, dass wesentliche Teile des Haushaltsmanagements, das ist der kamerale Teil des Rechnungswesens, nicht im Standard enthalten sind und programmiert werden müssen.“

Das Ziel der Erfüllung des bundesweiten Standards wurde jedenfalls erreicht.

2.3.2 Das integrierte (Informations)system

Das VORSYSTEM bestand im Wesentlichen aus der Landesvoranschlagsentwicklung (LVE), der Landeshaushaltsverrechnung (LHV) und den abteilungsinternen Kreditevidenzen (AKE). Die Landeshaushaltsverrechnung dokumentierte den tatsächlichen Vollzug des Voranschlages. Sie war die Basis für den Rechnungsabschluss.

Die abteilungsinternen Kreditevidenzen waren das Vormerkssystem für die Inanspruchnahme der Kredite laut Landesvoranschlag innerhalb einer kreditbewirtschaftenden Abteilung. Auf Basis dieser Daten wurden die Verrechnungsanordnungen für die Landesbuchhaltung ausgestellt.

Die zeitliche Verzögerung zwischen den Eingaben in den Kreditevidenzen, Übernahme der Daten und Anordnungen in die Landeshaushaltsverrechnung, führte zu unterschiedlichen Kreditständen der Kreditevidenzen und der Landeshaushaltsverrechnung während des Vollzuges eines Finanzjahres.

Die Integration der Kreditevidenzen in das Buchführungssystem ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Es erfordert jedoch in organisatorischer und personeller Hinsicht einige Vorkehrungen. Der Landesrechnungshof hat in seinem Bericht über die Systematik der Kreditevidenzen aus dem Jahr 2004 empfohlen die Agenden des Rechnungswesens in den kreditbewirtschaftenden Abteilungen zu konzentrieren. Auch die Ausbildung der im Rechnungsdienst tätigen Mitarbeiter sollte intensiviert werden. Dieser Empfehlung schloss sich auch das Projektteam an. Siehe dazu die Ausführungen im Bericht unter 2.3.5 Reorganisation von Strukturen und Prozessen ab Seite 13.

Auch die Entwicklung des Landesvoranschlages soll laut Auskunft des Finanzressorts auf Firma [vom LRH anonymisiert] umgestellt werden. Damit entsteht ein für das Rechnungswesen homogenes IT-System.

Das Ziel, mit einem integrierten System die wesentlichste Schwachstelle des VORSYSTEMS zu beseitigen, wurde erreicht.

2.3.3 ELAK und e-Commerce

Der elektronische Akt ist in der Landesverwaltung noch immer als Nischenprodukt einzustufen. Anstelle eines flächendeckenden, umfassenden Einsatzes, wird er nur in speziellen Situationen eingesetzt. Das Finanzressort wickelt mit dem elektronischen Akt die Regierungssitzungsanträge und -beschlüsse ab.

Der Landesrechnungshof hat mehrmals das Zusammenwirken des geografischen Informationssystems mit dem Landesrechnungswesen und dem elektronischen Akt empfohlen, um die Synergien für ein einziges, gesamtheitliches Informationssystem zu schaffen.

Zu e-Commerce führt das Projektteam aus:

„Mit dieser Beschaffung wurde gleichzeitig das Ziel verfolgt, ein einziges, integriertes Informationssystem (dessen Fehlen als größter Mangel der bisherigen Lösung festgestellt wurde) und ein für ELAK und e-Commerce zukunftssicheres System flächendeckend anzuschaffen. Dabei sollen die mit einem Aufwand von mehr als ca. 20 Mannjahren selbst entwickelten Anwendungen abgelöst werden. Im Wesentlichen sind das die Programme für die Landeshaushaltsverrechnung und die Kreditevidenzen der Dienststellen (LHV und AKE), die Projekt- und Kreditabrechnung für den Straßenbau (PKE_SB), das zentrale Bestellsystem für EDV-Geräte (ZEBIS teilweise) sowie die zugekauften Programme für die Kostenrechnung und die Anlagenbuchhaltung (von ProAlpha), die Geldtagebücher nachgeordneter Dienststellen (KAM2000 und die Fibu der Systemdata) und die Haushaltsbuchhaltung in den Bezirkshauptmannschaften (BHHA) sowie die Anwendung für die Betriebsabrechnung für den Straßenbau (BAST).“

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass dieser zentrale Teil der Zielsetzung uneingeschränkt gelungen ist.

Eine weitere, hier nicht angeführte, aber wesentliche Verbesserung, hat sich im Bereich der Abwicklung des Zahlungsverkehrs gezeigt. An die Stelle des Austausches mittels körperlicher Datenträger (Bänder) trat der Datenaustausch in Form von Up- und Downloads, wie sie aus dem Internet bekannt sind. Auch die Nutzung der digitalen Signatur hat Einzug gefunden.

Weiters wurde die Funktion des Kundendatenfeldes in das Landesrechnungswesen implementiert. Es ermöglicht, dass ein erheblicher Teil der Einzahlungen den Forderungsbuchungen vollautomatisch zugeordnet werden kann.

2.3.4 Der Produktionsstart

Der Produktionsstart wurde mit 1. Jänner 2005 ins Auge gefasst und eingehalten.

2.3.5 Reorganisation von Strukturen und Prozessen

Im Grundsatzbeschluss nahm die Landesregierung die vom Projektteam aufgezeigten Voraussetzungen zur Nutzung der Vorteile des neuen Rechnungssystems zur Kenntnis (damit wären auch die Empfehlungen des Landesrechnungshofes aus dem Bericht über die Systematik der Kreditevidenzen umgesetzt):

„Derzeitige Organisationsstrukturen

Die aktuelle Situation des Rechnungswesens in der steirischen Landesverwaltung ist dadurch charakterisiert, dass die Buchhaltungsagenden aus Organisationssicht zersplittert sind. Nahezu jede Dienststelle hat im Laufe der Zeit Personalkapazitäten für Buchhaltungstätigkeiten aufgebaut und gebunden, die mit unterschiedlichen Software-Lösungen das Landesbudget mit unterschiedlicher Arbeitsqualität verwalten.

Notwendige Restrukturierung

Vor Implementierung der Software für das Landesrechnungswesen erfolgt deshalb die Reorganisation der Organisationsstrukturen. Die Rechnungsstellen in den Fachabteilungen und nachgeordneten Dienststellen sollen abteilungsweit so weit als möglich in einem »Referat Rechnungswesen« zusammengeführt werden.

Die Aufgaben dieses Referates sind insbesondere: Budgetplanung und Vorschau-rechnung, Budgetvollzug sowie Kosten- und Leistungsrechnung als Basis für ein Controlling. Durch die Kompaktierung ergeben sich eine Reihe von Vorteilen und Einsparungspotenzialen.

Vorteile der Neuorganisation:

- *Konzentration der Leistungserbringung und dadurch Professionalisierung des Arbeitsbereiches; d. h. bessere Leistungen zu niedrigeren Kosten.*
- *Amortisierung der Investitions- & Wartungskosten der neuen Software durch Senkung der Mitarbeiterzahlen sowie Einsparungen beim Sach- und Betriebsaufwand.*
- *Zukunftsorientierte & schlanke Organisationsform die es ermöglicht, Prozessinnovationen durchzusetzen.*
- *Vom Gesamteinsparungspotential (nach einer ersten Hochrechnung auf Basis des Pilotprojektes sind das mehr als 70 Personen) werden 85 % durch Prozessreorganisation und -optimierung erzielt. Die restlichen 15 % sind nur durch den Einsatz der neuen, integrierten Software möglich und zwar durch Wegfall von Medienbrüchen, durch den höheren Informationsgrad und die Qualität sowie das raschere Tempo bei den Arbeitsabläufen (die kalk. Durchschnittskosten pro C-Bediensteten sind ca. € 60.000,-- pro Jahr inkl. Pensionstangente und Sachaufwand).*

Die A2 übernimmt das Projektcontrolling zur Sicherstellung der organisatorischen und ablauftechnischen Vorgaben in allen Dienststellen der Landesverwaltung.“

Die Landesbuchhaltung bedauert, dass die von der Landesregierung angeordnete **Reorganisation vor der Implementierung** der Software nicht in der erwarteten Ausprägung stattgefunden hat. Die Organisationsabteilung (damals A2 heute FA1A) war mit ihren Reorganisationsbemühungen nur teilweise erfolgreich. Die FA1A führt diesbezüglich aus:

„Das Projekt „Landesrechnungswesen neu“ wurde über Projektauftrag von LAD Dr. Wielinger im Jahre 2004 in den nachstehend angeführten Abteilungen durchgeführt.

Ziel war die Kompaktierung des RW und damit die Effizienzsteigerung bei den Verrechnungsabläufen, insbesondere die Stärkung der Abteilungsebene im Budgetvollzug, sowie auch eine Einsparung von Lizenzen.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Konzeption des Amtes mit Abteilungen und Fachabteilungen die Budget- und Personalkoordination auf Abteilungsebene vorsieht. Eine fundierte und transparente Organisationsänderung vorausgesetzt, würde eine Zentralisierung des Rechnungswesens aus Sicht der FA1A, die auch von der FA4B mitgetragen wird, Synergien bringen. Insbesondere würden Abläufe vereinheitlicht, Qualitätssicherung ermöglicht und auf A/FA-Ebene ein laufendes, punktgenaues Controlling und Berichtswesen implementierbar, was in sehr zersplitterten Einheiten nicht möglich ist.

Erkenntnisse seitens der FA1A in den einzelnen Bereichen

- A18 In Übereinstimmung mit der Stellungnahme der FA18A wird das Projekt in der FA18A und FA18B aus organisatorischer Sicht erfolgreich beurteilt, da hier die Arbeitsprozesse und Kompetenzverteilung im Rechnungswesen neu aufgesetzt und optimiert wurden. Bei den Baubezirksleitungen ist eine Kompaktierung gelungen. Die Rechnungswesenagenden werden über die FA18C gesteuert.*
- A11 Die Haushaltsreferate der FA11A und FA11B konnten in der FA11A zusammengeführt werden.*
- A8 Im Anschluss an eine Organisationsuntersuchung wurde eine Kompaktierung der Haushaltsreferate empfohlen. Die Umsetzung wurde zwar nicht organisatorisch vollzogen; es gab jedoch insofern eine Realisierung, als die Rechnungswesenstellen im neuen Haus der Gesundheit örtlich zusammengeführt wurden. Mittelfristig war die weitere Zusammenführung angedacht.*
- A6 In der A6 ist die organisatorische Zusammenführung der Haushaltsreferate am Widerstand der einzelnen Fachabteilungen definitiv nicht gelungen. Die A6 ist ein Beispiel für sehr uneinheitliche, kleine und aufgesplitterte Organisationseinheiten, die dienststellenübergreifende Organisationsbemühungen behindern.*

Resümierend wird auf ähnliche Erfahrungen im Bundesbereich verwiesen. Hier wurden die anfänglichen Bemühungen zur Optimierung der Strukturen im Rechnungswesen

von den einzelnen Ministerien kaum mitgetragen. Schließlich wurde auf Bundeseite eine Rechnungswesen-Agentur eingerichtet.

Sollte diesbezüglich eine neue Initiative angedacht werden, so ist zu überlegen, nicht nur die Aufgaben des Rechnungswesens, sondern auch die Personalagenden bei der Abteilungsleitung zu kompaktieren.“

Das neue Landesrechnungswesen wird vielfach als „Expertensystem“ bezeichnet. Die mangelnden Kenntnisse bzw. verursachten Fehler in den kreditbewirtschaftenden Abteilungen, müssen von der Landesbuchhaltung kompensiert bzw. korrigiert werden. In weiterer Folge können die vom Projektteam genannten Vorteile nicht im erhofften Ausmaß genutzt werden.

Der Landesrechnungshof hat in seinem Bericht über die „Systematik der Kreditevidenzen“ aus dem Jahr 2004 auf die Entwicklung innerhalb des Dienstzweiges Rechnungswesen aufmerksam gemacht. Auch die vom Projektteam gewünschte Konzentration der Rechnungsbediensteten in einem Referat wurde vom Landesrechnungshof empfohlen.

Die gestiegenen Anforderungen des neuen Landesrechnungswesens in Verbindung mit der mangelnden Reorganisationsbereitschaft – wie von der FA1A aufgezeigt – verschärfen diese Entwicklung.

Auf Basis des derzeitigen Wissensstandes des Landesrechnungshofes wurde das Ziel der Reorganisation verfehlt.

2.3.6 Personaleinsparung

Laut Grundsatzbeschluss mussten die Personaleinsparungen von der Personalabteilung beobachtet und dokumentiert werden:

„Die A5 – Personal achtet auf den Umgang mit dem effektiven Einsparungspotenzial und gewährleistet die Überprüfbarkeit der Projektergebnisse durch konsequentes Personalcontrolling.

Die A5 stellt die personellen Änderungen in Form einer Personalplanung sicher; wobei die finanziellen Mittel aus den Personaleinsparungen bis 802 Stellen diesem Projekt nicht zur Verfügung stehen, weil sie bereits für die Finanzierung der Besoldungs- und Pensionsreform mit Beschlüssen der Regierung und des Landtages gewidmet sind.“

Wie vom Projektteam ausgeführt, hängen die Personaleinsparungen zu 85 % von einer – kaum erfolgten – Prozessreorganisation und -optimierung ab. Die Personaleinsparungen zielen daher vor allem auf Bereiche außerhalb des Finanzressorts ab. In den Abteilungen des Finanzressorts kam es zu keinen Personaleinsparungen.

Die Personalabteilung bestätigt dem Landesrechnungshof, dass in Folge der erfolglosen und nicht weiter verfolgten Prozessreorganisation, keine weiteren Aktivitäten hinsichtlich personeller Konsequenzen gesetzt wurden.

Die A5 teilte dem LRH mit:

„... dass die laufenden Wartungs- und Betriebskosten „ab dem Jahr 2005 durch die FA1B unter gleichzeitiger Heranziehung der tatsächlichen, ausschließlich auf das neue Verrechnungssystem zurückzuführenden Personalkosteneinsparungen (insgesamt zehn Dienstposten)... abgedeckt werden.“ (Anmerkung dazu: Dem RS AV zu ersterem RS Beschluss vom 22. Dezember 2003 ist auf Seite 8 zu entnehmen, dass durch eine Reorganisation des Rechnungswesens des Landes landesweit zehn Dienstposten im Bereich Rechnungswesen eingespart werden könnten. Es hatte dazu jedoch keine Bedarfserhebung durch die Abteilung 5 – Personal gegeben.)

Die Abteilung 5 – Personal weist darauf hin, dass „die A2 in diesem Zusammenhang das Projektcontrolling zur Sicherstellung der organisatorischen und ablauftechnischen Vorgaben in allen Dienststellen der Landesverwaltung übernommen hat“ (Zitat aus RS-AV über Antrag der FA1B und FA4B vom 22. Dezember 2003, Seite 11).

Erst in der Folge sollte die A5-Personal die sich daraus ergebenden Einsparpotentiale lukrieren und umsetzen.

2004 wurden von der FA1A mit der Abteilung 18 – Verkehr und mit der Abteilung 6 – Bildung, Frauen, Jugend und Familie Pilotprojekte gestartet, um das Rechnungswesen bei den Abteilungen zu konzentrieren.

Nach einer Erhebung in allen Baubezirksleitungen durch Vertreter der FA1A und A5 wurden Doppelgleisigkeiten bei den Rechnungsstellen im Zusammenhang mit dem STED festgestellt und seitens der Abteilung 5 – Personal in der Folge insgesamt drei Bedienstete (von den BBL Bruck/Mur, Judenburg und Leibnitz) zur FA18C versetzt, um

die organisatorischen Einspar- und Synergieeffekte zu nutzen. (In den genannten BBL gab es dafür keine Nachbesetzungen.)

Bei einer von der FA1A initiierten Besprechung über „Zukünftige Organisationsstrukturen im Landesrechnungswesen“ am 9. November 2004 im Büro des Leiters der FA4B wurde zwar festgelegt, dass „HR DDr. Kapl als Vertreter der FA4B und Herr Dr. Straka als Vertreter der A5 – Personal ins Projektteam integriert und über sämtliche Termine, Arbeitssitzungen und Ergebnisse im Rahmen des Projektes LRW-neu informiert werden“, es hatte jedoch danach keine weiteren Verständigungen mehr an die A5 gegeben.

In Wahrnehmung ihrer Verantwortung hat die A5 – Personal im Zuge einer Personalbedarfsermittlung in der FA4B – Landesbuchhaltung mit ha. Schreiben vom 23. Jänner 2009 (GZ.: A5-C1.40-42616/2004-40) die auch im RS Beschluss vom 22. Dezember 2003 geforderte IST- und SOLL-Bilanz in der FA4B angefordert.

Der Leiter der FA4B, HR DDr. Kapl, hat im Antwortschreiben vom 2. Februar 2009 angeführt, dass ein mit den Abteilungen 6 und 18 gestartetes Pilotprojekt zur Konzentration des Rechnungswesens bei den Abteilungen durch den Widerstand der Fachabteilungen gescheitert sei und von der FA1A danach nicht mehr weiter verfolgt wurde.

Dadurch sei es auch zu keiner weiteren unmittelbaren Auswirkung auf die FA4B gekommen.“

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass das Ziel der Personaleinsparung im Wesentlichen verfehlt wurde.

2.4 Outsourcing des Betriebes

Das Land Steiermark betreibt ein eigenes Rechenzentrum. Die Landesregierung genehmigte im Grundsatzbeschluss, dass das neue Landesrechnungswesen in einem fremden Rechenzentrum installiert werden soll:

„... der Betrieb der Anwendung, die Anschaffung und der Betrieb der Hardware sowie ein festgelegter Servicelevel durch den Auftragnehmer anzubieten.“

„Die Variante Outsourcing wurde deshalb ausgeschrieben, weil die Fachabteilung Informationstechnik in einer Umbruchsphase ist und weil Unsicherheit bestand, wie die Betreuung der Anwendung und der System-Betrieb, der flächendeckend für 700 Anwender eingesetzten Anwendung mit dem vorhandenen Personal und Gerätschaften durchgeführt werden kann. Gleichzeitig wurde angenommen, dass eine gleichmäßige Finanzierung über fünf Jahre hinweg hilfreich sei und dass danach neu über den Betrieb entschieden werden sollte (z. B. über ein zukünftiges PPP-Modell). Damit eine bestimmte Qualität sichergestellt wird, wurde in der Ausschreibung eine Zertifizierung des Rechenzentrums gefordert.“

„Vorteile des Outsourcings

Ein wesentlicher Vorteil des Outsourcings besteht zunächst darin, dass sofort entsprechendes Know-How in ausreichendem Ausmaß für den Betrieb zur Verfügung steht und kein zusätzliches Personal notwendig ist, weil für ausgebildetes Personal und deren Vertretung der Anbieter sorgt. Einer späteren Bildung von PPP's oder CCC's, gemeinsam mit anderen Organisationseinheiten, steht nichts im Wege.

Ein weiterer Vorteil des Outsourcings bestünde darin, dass insbesondere in den ersten Betriebsjahren ein Ansprechpartner (und damit nur ein Verantwortlicher), die Unterstützung in Form des 3rd Level Supports zur Verfügung stehen würde.“

Zum Zeitpunkt der Prüfung, wurde das Landesrechnungswesen wieder in das landeseigene Rechenzentrum zurückgeholt. Für das Finanzressort, hatte die jeweilige Entscheidung über den Betriebsort der Software keine Auswirkung.

Der Landesrechnungshof legte das Ergebnis seiner Überprüfung in der am 12. Oktober 2010 abgehaltenen Schlussbesprechung ausführlich dar.

Teilgenommen haben:

vom Büro des Herrn
Landesfinanzreferenten

Landesrat Dr. Christian Buchmann:

Mag. Maren SPITZER-DIEMATH

von der Fachabteilung 4A –

Finanzen und Landeshaushalt:

Dr. Ludwig SIK

Mag. Karl SORITZ

von der Fachabteilung 4B –

Landesbuchhaltung:

Wolfgang GMEINER

vom Landesrechnungshof:

LRH-Dir. Dr. Johannes ANDRIEU

Dr. Erich MEINX

Heinz OBRAN

3. FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Nach Durchführung des Anhörungsverfahrens ergeben sich folgende Feststellungen und Empfehlungen:

- Der Vollzug des Landeshaushaltes wurde im Vorkurs durch eine Vielzahl eigenständiger Softwarelösungen bewerkstelligt.
- Die Landesregierung legte in ihrem Grundsatzbeschluss aus dem Jahr 2003 für das Landesrechnungswesen neu folgende Ziele und Vorgaben fest:
 1. Höchster Wert auf einen bundesweiten Standard.
 2. Ein einziges, integriertes Informationssystem (dessen Fehlen als größter Mangel der bisherigen Lösung festgestellt wurde).
 3. Ein für ELAK und e-Commerce zukunftssicheres System.
 4. Als Produktionsstart war und ist der 1. Jänner 2005 geplant.
 5. Im Vorfeld der Software-Implementierung sind die Organisationsstrukturen und Prozessabläufe im Aufgabenbereich des Rechnungswesen zu reorganisieren.
 6. Die Personalabteilung nimmt die Einsparungspotenziale wahr.
- Der LRH überprüfte, inwieweit diese Vorgaben und Ziele erreicht wurden.
- Die Punkte 1 bis 4 des Grundsatzbeschlusses der Landesregierung aus dem Jahr 2003 wurden umgesetzt.
Die Punkte 5 bis 6 sind noch offen.
Das zuständige Regierungsmitglied hält dazu fest, dass im Zuge einer beabsichtigten Haushaltsreform jedenfalls auch der Bereich Rechnungswesen in die Überlegungen einzubeziehen sein wird.
 - **Der Landesrechnungshof empfiehlt die Organisationsstrukturen und die Prozessabläufe im Aufgabenbereich des Rechnungswesens zu reorganisieren.**

Graz, am 19. Jänner 2011

Der Landesrechnungshofdirektor:



Dr. Andrieu