

# Überörtliche Prüfung

## *Informationstechnik in NRW*

Seit Mitte des Jahres 2008 ist die Informationstechnik ein Prüfungsschwerpunkt der GPA NRW. Wegen der Komplexität des Themas, das sowohl technisches als auch betriebswirtschaftliches Wissen erfordert und darüber hinaus fundierte Kenntnisse der kommunalen IT-Strukturen voraussetzt, werden die Prüfungen durch ein eigenständiges Fach-Team der GPA NRW durchgeführt. Beabsichtigt ist die flächendeckende Untersuchung der kommunalen IT-Landschaft in NRW. Bis Ende 2012 konnten wir 160 Prüfungen abschließen (79 in kleinen, 31 in mittleren und 14 in großen kreisangehörigen Kommunen, 27 in Kreisen und neun in den operativ tätigen IT-Zweckverbänden). Die Prüfungen in den kreisangehörigen Kommunen dauern an. Daneben findet derzeit die erstmalige IT-Prüfung der kreisfreien Städte statt.

### Ziele der IT-Prüfung

Die IT-Prüfung orientiert sich an den generellen strategischen Zielen der GPA NRW: Neben der Prüfung von Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsaspekten soll die IT-Prüfung insbesondere durch die Optimierung von Steuerungsmechanismen, die Schaffung notwendiger Transparenz sowie die Analyse von wirtschaftlichen und technischen Risiken einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung der Kommunen leisten.

### IT-Strukturen in NRW

IT-Zweckverband, eigenbetriebsähnliche Einrichtung, Anstalt öffentlichen Rechts, Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Dachorganisation, kommunale Arbeitsgemeinschaft, interkommunale Zusammenarbeit auf der Basis öffentlich-rechtlicher Vereinbarung und/oder IT-Aufgabenwahrnehmung mit eigenen Personal- und Sachmitteln: der IT-Aufgabenwahrnehmung in den nordrhein-westfälischen Kommunen liegen vielfältige rechtliche und organisatorische Konzepte zugrunde. Darüber hinaus ist die kommunale IT-Landschaft durch eine äußerst heterogene Datenlage gekennzeichnet, die derzeit einer outputorientierten Betrachtung (beispielsweise Untersuchung der Produktkosten für die Erstellung eines Personalausweises inklusive der IT-Kosten und aller sonstigen Kosten) zur Beurteilung des wirtschaftlichen Handelns im Wege steht.

Neben der Analyse wichtiger IT-Sicherheitsaspekte standen infolgedessen in den bisher durchgeführten Prüfungen insbesondere Aspekte des Sparens an IT (inklusive des Sparens auf der Ebene der IT-Dienstleister) im Vordergrund. Als elementar hat sich dabei der von uns gewonnene umfassende Überblick über die kommunale IT-Landschaft in NRW erwiesen. Nur dieser macht eine sachgerechte Analyse von Kennzahlenergebnissen überhaupt erst möglich.

Auch wenn heute noch aufgrund einer ausgesprochen heterogenen Datenlage die Grundlagen für outputorientierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen kommunaler IT-Dienstleistungen fehlen, hält die GPA NRW weiter an dieser Zielsetzung fest. Der bisher gewählte Prüfungsansatz ist insofern ein notwendiger Zwischenschritt auf dem Weg dorthin.

### Sicherheitsaspekte

Bei den Betrachtungen zur IT-Sicherheit konnten wir deutliche qualitative Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen erkennen und in Einzelfällen erhebliche Sicherheitsrisiken identifizieren. Insbesondere in den Bereichen IT-Sicherheitsmanagement und Notfallvorsorge sehen wir bei zahlreichen Kommunen Handlungsbedarf.

So fehlen häufig die Grundlagen (Leitlinie zur Informationssicherheit, Festlegung der Sicherheitsziele und -strategie, Erstellung eines Sicherheitskonzepts, u.a.), die eine systematische Vorgehensweise

zur Umsetzung und Erfolgskontrolle von Sicherheitsmaßnahmen überhaupt erst ermöglichen (Sicherheitsmanagement).

In über 70 Prozent der von uns untersuchten kreisangehörigen Kommunen und Kreise sind keine Notfall-Pläne für ausgewählte Schadensereignisse oder Übersichten über Verfügbarkeitsanforderungen vorhanden. Bei der Vorbeugung von Notfällen und Krisen (Notfallvorsorge) kann jedoch nur ein geplantes und organisiertes Vorgehen eine optimale Vorsorge und Bewältigung von Notfällen (z.B. der Brand eines Rechenzentrums oder Bürogebäudes, erheblicher Personalausfall, Hochwasser, flächendeckender, länger andauernder Stromausfall) sicherstellen.

Ausgelöst von unserem Prüfungsansatz konnten wir insbesondere im Bereich der von uns in der Prüfung kritisch bewerteten Aktionsfelder insgesamt eine positive Entwicklung beobachten.

Auch wenn wir gute örtliche Lösungen vorgefunden haben, schätzen wir das Sicherheitsniveau in den IT-Zweckverbänden insgesamt höher ein als in den Kommunen.

### Rechtmäßigkeitsaspekte

In folgenden Sachverhalten sehen wir die Rechtmäßigkeit nicht mehr gewahrt:

Bis auf einen wenden alle geprüften Zweckverbände hinsichtlich der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens die Vorschriften der EigVO sinngemäß an. Rechtsgrundlage hierfür ist § 18 Abs. 3 GkG, nach dem die Verbandssatzung dieses bestimmen kann.

§§ 9 Abs. 2 und 10 Abs. 3 EigVO sehen für die Zweckverbände eine angemessene Eigenkapitalausstattung und die Bildung von Rücklagen für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung des Eigenbetriebs vor. Die Finanzierungsmodalitäten einzelner IT-Zweckverbände verstoßen gegen diese Vorschriften, weil sie überhaupt keine Eigenkapitalbildung zulassen.

Zwei Zweckverbände erheben eine Umlage von Kunden, die keine Zweckverbandsmitglieder sind. § 19 Abs. 1 GKG sieht jedoch eine Umlagezahlung ausschließlich für Verbandsmitglieder vor.

### Konsolidierungspotentiale

Obwohl einer „echten“ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung in den zurückliegenden IT-Prüfungen noch Grenzen gesetzt waren, lassen die Ergebnisse unserer Erhebungen teilweise erhebliche Konsolidierungspotenziale bei der IT-Aufgabenwahrnehmung erkennen:

### Kennzahlenanalyse und strukturelle Betrachtungen

Bei den kreisangehörigen Kommunen und Kreisen haben wir den Einstieg in die Analyse über zwei Finanz-Kennzahlen gewählt:

- ➔ IT-Aufwendungen im Verhältnis zur Anzahl der Büroarbeitsplätze mit IT-Ausstattung und
- ➔ IT-Aufwendungen im Verhältnis zur Anzahl der Einwohner der jeweiligen Kommune.

Wir halten in diesen Segmenten vor allem die einwohnerbezogene Kennzahl für eine geeignete Messgröße, weil die Einwohner einer Kommune die eigentlichen Adressaten der kommunalen Leistungserbringung sind. Damit sind sie letztlich auch dann die maßgebliche Bezugsgröße, wenn es um die Abbildung interner, der Erstellung der kommunalen Endprodukte vorgelagerter Leistungen - wie auch der IT - geht.

Signifikant ist die hohe Spanne bei der Ausprägung dieser Finanzkennzahlen. Bei den kreisangehörigen Kommunen weist der Maximalwert einen etwa drei Mal höheren Wert als der

Minimalwert auf, bei den Kreisen einen etwa doppelt so hohen Wert. Diese Spanne ist Ausdruck vorhandener Verbesserungsmöglichkeiten.

Gestützt wird die Feststellung von Konsolidierungspotenzialen auch durch die Ergebnisse der Kennzahlenbetrachtungen bei den IT-Zweckverbänden.

Neben strukturellen Kennzahlen (Querschnittsquote, Raumkosten je Mitarbeiter/Quadratmeter, u.a.) haben wir bei den IT-Zweckverbänden auch Kennzahlen mit technischen Mengenbezügen erhoben.

Schon bei der Ausprägung der strukturellen Kennzahlen konnten wir teils erhebliche Unterschiede feststellen und belegen, dass diese (beispielweise hohe Raumkosten) sich in erheblichem Maß auf die Ausprägung der Kennzahlen mit technischen Mengenbezügen niederschlagen.

Bei den Kennzahlen mit technischen Mengenbezügen haben wir die sogenannten Großrechnerumgebungen und die Client-Server-Architekturen getrennt betrachtet. Gründe hierfür waren sowohl die Unterschiede in der technischen Architektur als auch in der Kostenstruktur.

Im Bereich der Großrechnerumgebungen konnten wir erhebliche Skaleneffekte erkennen. Tendenziell wiesen die IT-Zweckverbände mit hohen Leistungsmengen also bessere Kennzahlenwerte als die IT-Zweckverbände mit kleineren Leistungsmengen auf.

Lange Zeit bestimmten herkömmliche Fachverfahren auf dem Großrechner die IT-Anwendungen der kommunalen IT-Dienstleister. Anwendungen und Daten wurden sicher im Rechenzentrum gespeichert. Es gab noch keine grafische Bedienoberfläche, Ein- und Ausgaben erfolgten rein alphanumerisch über Terminals ohne eigene Rechen- oder Speicherkapazität.

Im Laufe der Jahre sind Rechenleistungen immer billiger geworden, was dazu führte, dass Clients heutzutage meist eigene Rechen- und Speicherkapazitäten besitzen und in der Lage sind, die von dem Server zur Verfügung gestellten Dienste weiterzuverarbeiten. Mit dieser Entwicklung geht der auch bei den kommunalen IT-Rechenzentren zu beobachtende Trend zur Ablösung der Großrechnerumgebungen zugunsten von Client-Server-Architektur einher. Hierbei handelt es sich um eine kooperative Informationsverarbeitung, bei der die Aufgaben zwischen verschiedenen Programmen auf miteinander verbundenen Rechnern, dem Client-Server-System, verteilt werden. Ziel ist eine möglichst optimale Ausnutzung der zur Verfügung stehenden Ressourcen.

Wir gehen davon aus, dass zukünftig allenfalls nur noch einige wenige kommunale Dienstleister Großrechnerleistungen anbieten sollten. In diesem Zusammenhang ergeben sich aus unserer Sicht spezifische Herausforderungen, die zum einen aus der Aufgabe an sich und zum anderen aus der Zusammenarbeit des jeweiligen IT-Zweckverbandes mit seinen Mitgliedern resultieren:

Die IT-Aufgabenwahrnehmung ist von vergleichsweise kurzen Innovationszyklen und tiefgreifenden technologischen Veränderungen geprägt. Diese haben jedoch auch zur Folge, dass das Personal, welches für die bis dahin verwendete Technik eingesetzt wurde, im neuen Umfeld nicht ohne weiteres wirtschaftlich sinnvolle Aufgaben übernehmen kann (wie zum Beispiel beim Wechsel von der Großrechnertechnologie zum Client-Server-Umfeld). In der Regel verbleiben diese Mitarbeiter dennoch im IT-Zweckverband, ohne im erforderlichen Umfang zu dessen wirtschaftlichem Erfolg beitragen zu können. Eine Analyse, ob sie in den Verwaltungen der Mitgliedskommunen sinnvoll

eingesetzt werden können, findet nach unseren Erfahrungen nicht statt. Hierin sehen wir jedoch die Chance, sowohl aus der Perspektive der IT-Aufgabenwahrnehmung als auch aus der Gesamtperspektive der Mitgliedskommunen ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen und anstehende Innovationen zum optimalen Zeitpunkt umzusetzen. Das Solidaritätsprinzip zwischen den Mitgliedskommunen würde so um eine Facette reicher.

Aus wirtschaftlichen Erwägungen sollten sich der IT-Zweckverband und seine Mitglieder aus unserer Sicht darüber hinaus grundsätzlich so ausrichten, dass einerseits eine möglichst homogene Abnahme der vom IT-Dienstleister angebotenen Dienstleistungen (Ein-Produkt-Strategie mit möglichst geschlossener Produktabnahme durch Mitglieder) erfolgt und andererseits eine Konzentration des kommunalen Dienstleisters auf Kernprodukte, die zu wirtschaftlichen Bedingungen angeboten werden können („Nicht jeder kann und muss alles anbieten“) stattfindet. Dieses Vorgehen wird jedoch durch eine heterogene Kundenstruktur vieler IT-Zweckverbände erschwert. Die Anforderungen der verschiedenen Zweckverbandsmitglieder weichen wegen unterschiedlicher Aufgabenspektren und unterschiedlicher Größenklassen teilweise stark voneinander ab. Wir sehen in diesem Zusammenhang Chancen in einer Konstellation, in der sich die Zweckverbände auf jeweils ein spezifisches Kundensegment (beispielsweise nur kleine kreisangehörige Kommunen) konzentrieren. Kombiniert mit einer Leistungs- und Kalkulationstransparenz sehen wir Möglichkeiten eines fairen Wettbewerbs, der im Ergebnis zu einer wirtschaftlicheren Leistungserbringung führt.

Wenngleich wir bei den kreisangehörigen Kommunen und Kreisen gute örtliche Lösungen in Bezug auf den Ressourcenverbrauch und auf das Sicherheitsniveau vorgefunden haben, darf bezweifelt werden, dass alle derzeit autonom agierenden kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und des daraus resultierenden Fachkräftemangels dauerhaft die IT-Aufgabenwahrnehmung sicherstellen können.

Daneben nehmen sehr viele so genannte eigenständige Kommunen als Drittkunden Dienstleistungen der kommunalen IT-Dienstleister in Anspruch. In diesem Zusammenhang sind Gesichtspunkte der Finanzierung von Zweckverbänden ebenso wie rechtliche Aspekte zu analysieren. Zum einen ist zu klären, ob und in welchem Umfang IT-Zweckverbände Dienstleistungen an Kunden abgeben dürfen, die keine Zweckverbandsmitglieder sind. Zum anderen muss verhindert werden, dass Zweckverbandsmitglieder (beispielsweise über Entwicklungsumlagen) Leistungen (mit-) finanzieren, die dann kostengünstig an Dritte abgegeben werden.

### Ausblick

Insgesamt rechnen wir unter den noch zu schaffenden Rahmenbedingungen (Transparenz, Standardisierung, optimale Gestaltung der Angebots- und Kundenstrukturen, fairer und transparenter Wettbewerb) mit erheblichen Konsolidierungspotenzialen auf allen Ebenen der kommunalen IT-Aufgabenwahrnehmung.

Um diese Einschätzung in der Realität auch belegen zu können, bleibt die outputorientierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung kommunaler IT-Dienstleistungen (also die Beurteilung, ob und wie weit sich der Leitsatz „Sparen mit IT“ statt „Sparen an IT“ in der Realität belegen lässt) unser Ziel. Derzeit sind derartige Betrachtungen, die die Untersuchung einzelner Prozesse erfordern würden, aufgrund der ausgesprochen heterogenen IT-Landschaft, der damit einhergehenden uneinheitlichen Datenlage und dem deswegen derzeit noch nicht „greifbaren“ Output nicht möglich.

Erste Schritte im Hinblick darauf werden in der aktuellen Prüfung für die kreisfreien Städte eingeleitet. Durch eine sinnvolle Strukturierung der IT-Aufwendungen sehen wir die Möglichkeit, vorhandene Konsolidierungspotenziale klarer herauszuarbeiten und die Kostentransparenz zu steigern.

Wichtiger Bestandteil unserer Arbeit ist dabei die Analyse und Verbesserung der Steuerungsmechanismen vor Ort sowie der Gesamtstrukturen der kommunalen IT in NRW.