

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik der
Stadt Münster im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Vorbericht	3
Zur IT-Prüfung	3
Grundlagen	3
„IT in der Stadt“ im Fokus	3
Schwerpunkte der aktuellen IT-Prüfung	3
Zur überörtlichen Prüfung der Stadt Münster	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Münster	5
Prüfungsablauf	6
Zur Prüfungsmethodik	6
IT-Management	7
IT-Ressourcenverbrauch	8
→ IT-Management	11
Strategische IT-Steuerung	11
IT-Sicherheit	12
Lizenzmanagement	13
Störungsmanagement	13
Kapazitäts-/Verfügbarkeitsmanagement	14
Änderungsmanagement	14
→ IT-Ressourcenverbrauch	16
Gesamtkosten	16
Kostenstelle Fachanwendungen	17
Kostenstelle IT-Arbeitsplätze	17
Kostenstelle Telekommunikation	19

→ Vorbericht

Zur IT-Prüfung

Grundlagen

Auftrag der GPA NRW ist es, zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die GPA NRW analysiert dabei vorwiegend finanzwirtschaftliche Aspekte. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und die gesetzliche Forderung, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und erfolgt auch auf vergleichender Basis.

In der aktuellen IT-Prüfung werden die kreisfreien Städte miteinander verglichen. Das Vergleichsjahr ist 2011.

„IT in der Stadt“ im Fokus

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Stadt“ und nicht der „IT-Betrieb der Stadt“. Es werden somit nicht nur die Organisationseinheiten der Städte betrachtet, die den IT-Betrieb sicherstellen. Vielmehr werden sämtliche IT-Aufgaben untersucht. Diese Aufgaben können zentral, beispielsweise in einer städtischen IT-Abteilung, aber auch dezentral in Fachämtern erledigt werden. Auch die Leistungserbringung durch Externe wird berücksichtigt.

Dadurch werden die einzelnen Leistungsfelder kommunaler IT möglichst unabhängig von den unterschiedlichen organisatorischen Lösungen untersucht.

Adressaten der Prüfungsberichte sind in erster Linie die für die Gesamtsteuerung verantwortlichen Personen und Gremien: Hauptverwaltungsbeamte, Beigeordnete sowie die Räte und die Haupt- und Finanzausschüsse. Der Bericht zielt darauf ab, diese in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

Schwerpunkte der aktuellen IT-Prüfung

Der IT-Bericht enthält einerseits Aussagen zum IT-Management, wie zum Beispiel:

- Wie steuert die Stadt ihre IT?
- Sind die IT-Kosten der Stadt bekannt?
- Wie wird IT-Sicherheit gewährleistet?

Zum anderen thematisiert der IT-Bericht den IT-Ressourcenverbrauch. Dabei geht es sowohl um die IT-Gesamtkosten als auch um die Kosten für einzelne Leistungsfelder der IT.

Die GPA NRW zeigt auf, wo die Stadt ihre IT-Steuerung verbessern und bei der IT sparen kann. Umfangreiche Kennzahlenvergleiche bilden hierfür die maßgebliche Grundlage.

Ob ein hoher IT-Aufwand durch Einsparungen bei anderen Produkt- und Prozesskosten gerechtfertigt ist, kann noch nicht bewertet werden. Die dazu notwendigen Daten liegen heute noch nicht vor. Dies liegt daran, dass

- das kommunale Haushaltsrecht keine landeseinheitlichen Festlegungen unterhalb der Produktbereichsebene „Innere Verwaltung“ für IT-Aufgaben vorsieht,
- es keine einheitlichen Vorgaben dafür gibt, dass bzw. nach welcher Methode Gemeinkosten wie IT-Kosten produktgenau auszuweisen sind,
- in den Kommunen unterschiedliche Auffassungen darüber herrschen, welche Aufgaben unter den Begriff „kommunale IT“ fallen und
- die Kommunen sich bis heute noch nicht darauf verständigen konnten, ihre IT-Kosten einheitlich darzustellen.

Es bleibt dennoch erklärtes Ziel der GPA NRW, auch den Aspekt „Sparen mit IT“ in zukünftigen IT-Prüfungen zu verankern.

Zur überörtlichen Prüfung der Stadt Münster

Managementübersicht

Die IT in der Stadt Münster wird von den Verantwortlichen effektiv gesteuert. Die hierfür notwendigen Informationen werden von der citeq sowie dem Personal- und Organisationsamt (Amt 10) bereitgestellt. Die Dienstanweisung „DA citeq“ sollte an die tatsächlichen Verhältnisse angepasst werden: Die IT-Steuerungsunterstützung nimmt die citeq wahr. Es sollte ein angemessenes System gefunden werden, mit welchem die sachliche Richtigkeit der jeweiligen Rechnungsbeträge nachvollziehbar dokumentiert werden kann. Es sollte auch überlegt werden, ob die bisherige Transparenz bezüglich der IT-Kosten für die einzelnen Produktgruppen ausreichend ist.

Die „IT-Sicherheit“ und das „IT-Sicherheitsmanagement“ bewertet die GPA NRW positiv. Die von der citeq in Richtung Verwaltung kommunizierten Erkenntnisse zur Situation der IT-Sicherheit sollten in ein gesamtstädtisches Krisen- bzw. Notfallmanagement eingebettet werden. Die Stadtverwaltung sollte im Rahmen von Leistungsanforderungen definieren, welche Verfahren und Dienste im eingeschränkten Betrieb priorisiert zur Verfügung stehen müssen. Ein städtisches gesamtheitliches Notfallmanagement als Rahmen zur Einbettung eines IT-bezogenen Notfallhandbuches sollte eingerichtet werden. Die Maßnahmen für eine BSI-Zertifizierung des betreffenden Rechenzentrums sollten fortgeführt werden.

Das Lizenzmanagement der Stadt Münster ist sehr gut. Die automatisierte Lizenzprüfung (Ist-Soll-Abgleiche) kann aus technischer Perspektive noch optimiert werden.

Das Störungsmanagement der Stadt Münster ist sehr gut.

Das Kapazitäts- und Verfügbarkeitsmanagement der Stadt Münster schätzt die GPA NRW als noch gut ein. Die Verfügbarkeitsvereinbarungen sollten erweitert werden. Die Einrichtung von formalisierten Prozessen unter Wahrung eines angemessenen Aufwand-Nutzen-Verhältnisses sollte geprüft werden.

Das Änderungsmanagement der Stadt Münster ist sehr gut.

Münster gehört zu den Städten mit den niedrigsten Fachanwendungskosten je Arbeitsplatz. Die historisch gewachsenen Aufgabenzuschnitte der dezentralen Stellenanteile mit originären IT-Aufgaben sollten überprüft und analysiert werden. Die Stadt sollte auch prüfen, ob die Kosten für zentrale Rechnersysteme separat ausgewiesen werden können. Hierdurch könnte noch mehr Kostentransparenz erreicht werden.

Die Stadt Münster könnte die IT-Arbeitsplätze noch günstiger bereitstellen. Sie sollte die historisch gewachsenen Aufgabenzuschnitte sowie die Vergütungs- und Besoldungsstruktur der dezentralen Stellenanteile mit originären IT-Aufgaben prüfen und analysieren. Außerdem sollte die Stadt Überlegungen für eine weitere Standortzusammenfassung fortführen. Die citeq sollte diesen Prozess entsprechend der technischen Möglichkeiten vor dem Hintergrund einer bürgernahen Dienstleistungserbringung aktiv unterstützen.

Die GPA NRW konnte bei anderen Städten eine günstigere Bereitstellung von Telekommunikationsleistungen als bei der Stadt Münster ausmachen. Kosteneffekte der aktuellen Umstellung auf die Voice-over-IP-Technologie bleiben abzuwarten.

Ausgangslage der Stadt Münster

Die Stadt Münster gab im Jahr 2011 11.171.668 Euro für die IT in der Kernverwaltung aus.

Unter den Begriff Kernverwaltung fallen alle Organisationseinheiten in einer Kommunalverwaltung mit Ausnahme der

- Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen,
- Eigengesellschaften (GmbH, gGmbH, AG),
- öffentlich-rechtlichen Betriebe (AÖR, Zweckverbände, Stiftungen).

Folgende Positionen sind in den einzelnen Städten nicht vergleichbar und werden daher nicht als IT-Kosten erfasst:

- Kosten im Zusammenhang mit dem SGB II,
- Kosten für den pädagogischen Bereich der Schulen („Schüler-PC“),
- Kosten im Zusammenhang mit Arbeitsplatzdruckern.

Die IT für die Kernverwaltung der Stadt Münster wird heute durch die citeq als eigenbetriebsähnliche Einrichtung mit Querschnittsfunktion bereitgestellt. Darüber hinaus sind dezentrale IT-Stellenanteile in der Kernverwaltung der Stadt Münster vorhanden.

Im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist die citeq außerdem als Dienstleister für weitere Kooperationspartner tätig. Dieses Betätigungsfeld war jedoch nicht Gegenstand der Prüfung.

Die Stadt Münster -vertreten durch die citeq- ist Mitglied im Dachverband kommunaler IT-Dienstleister in NRW (KDN) und bei der VITAKO (Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler IT-Dienstleister).

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Münster wurde von Februar 2013 bis zum 25. Februar 2015 durchgeführt.

Zunächst hat die GPA NRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis hat sie die Daten analysiert.

Neben den Daten des Vergleichsjahres 2011 wurden aktuelle Entwicklungen berücksichtigt.

Geprüft haben:

- Ulrich Sdunek (Projektleitung)
- Mathias Elbers
- Marcus Meiners
- Alexander Ehrbar

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den betreffenden Organisationseinheiten erörtert.

Darüber hinaus wurden am 12. November 2014 die Kernaussagen der IT-Prüfung mit den jeweiligen Leitungen des Dezernates I, der citeq sowie des Personal- und Organisationsamtes besprochen.

Zur Prüfungsmethodik

Die IT-Prüfung besteht aus zwei Modulen:

- IT-Management
- IT-Ressourcenverbrauch

Für beide Module gilt Folgendes:

Ergebnisse von Analysen werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert. Dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. Für die

Stadt Münster hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale werden im Bericht als **Empfehlung** ausgewiesen.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Bericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

IT-Management

Das Modul IT-Management beschäftigt sich mit zwei Grundfragen:

- Steuert die Kommune ihre IT in angemessener Weise?
- Beachtet die Kommune wichtige Aspekte des IT-Grundschutzes?

Strukturiertes Interview

Die Analysen und Wertungen des Moduls IT-Management basieren auf den Auskünften der Stadt Münster zu insgesamt 80 Kriterien eines einheitlichen Interviewbogens.

Die Kriterien orientieren sich an anerkannten Standards, Empfehlungen und Regelwerken, wie

- Grundschutzkatalog des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI),
- Checklisten der Vereinigung der Rechnungsprüfungsämter (VERPA) und
- Information Technology Infrastructure Library¹.

Folgende Themenkreise werden behandelt:

- IT-Strategie,
- IT-Sicherheit,
- Lizenzmanagement,
- Störungsmanagement,
- Kapazitäts-/Verfügbarkeitsmanagement und
- Änderungsmanagement.

¹ ITIL (eine international als De-facto-Standard geltende Sammlung von Publikationen zur Umsetzung eines IT-Service-Managements; Quelle: wikipedia.de, 11/2013)

Mit Hilfe des Interviewbogens kann die GPA NRW beurteilen, ob die Stadt Münster wichtige Grundanforderungen an das IT-Management erfüllt. So wird klar, ob notwendige Voraussetzungen für eine wirtschaftliche und sichere IT gegeben sind.

Eine Aussage darüber, ob die IT der Stadt tatsächlich in allen Belangen sicher und wirtschaftlich betrieben wird, ermöglicht der Interviewbogen jedoch nicht.

Für den Fall, dass die GPA NRW Sicherheitsrisiken ausmacht, werden diese im Prüfungsbericht lediglich allgemein beschrieben. Die zugrunde liegenden Sachverhalte hat die GPA NRW mit der Kommune besprochen.

IT-Ressourcenverbrauch

Das Modul „IT-Ressourcenverbrauch“ beinhaltet fortschreibungsfähige Kennzahlen.

Die GPA NRW hat hierfür IT-Aufgabenblöcke definiert und die zugehörigen Kosten in eine einheitliche Kostenstellenstruktur überführt. Dadurch werden die einzelnen Leistungsfelder der IT sichtbar.

Die Kostenstellenstruktur ermöglicht einen Vergleich und die Analyse der IT-Kosten, auch wenn

- die IT der einzelnen Kommunen unterschiedlich organisiert ist,
- die IT-Kosten in den Haushalten nicht einheitlich dargestellt sind und
- unterschiedliche Auffassungen darüber herrschen, welche Aufgaben unter den Begriff „kommunale IT“ fallen.

Kostenstellenstruktur

Jede Kostenstelle gehört zu einer der folgenden Kategorien:

- Allgemeine Vorkostenstellen

Allgemeine Vorkostenstellen leisten betriebsintern für alle anderen Kostenstellen. Konkret sind dies die Kostenstellen „Gebäude“, „Verwaltungsweite Gemeinkosten“, „Grundsätze, Strategien, Handlungsrahmen“ und „Betriebswirtschaft/Einkauf“. Eine Entlastung dieser Kostenstellen findet im GPA-Kennzahlensystem zu Lasten der betriebsbezogenen Hilfskostenstellen und Endkostenstellen statt.

- Betriebsbezogene Hilfskostenstellen

Betriebsbezogene Hilfskostenstellen sind „Rechenzentrumsbetrieb“ und „Netz“. Sie werden zu Lasten der Endkostenstellen umgelegt.

- Endkostenstellen

Endkostenstellen sind im GPA-Kennzahlensystem die Kostenstellen „Fachanwendungen“, „IT-Arbeitsplätze“ und „Telekommunikation“. Hier werden die IT-Leistungen erstellt, die an die Mitarbeiter der Kommune abgegeben werden.

- **Abgrenzungskostenstelle**

Der Kostenstelle „Sonstiges, keine Berücksichtigung in den IT-Kennzahlen“ werden die Kosten der zentralen IT-Organisationseinheit zugeordnet, die nicht die allgemeinen Vorkostenstellen, betriebsbezogenen Hilfskostenstellen oder die Endkostenstellen betreffen. Die GPA NRW berücksichtigt diese Kosten nicht bei der Kennzahlenberechnung.

Die Personal- und Sachkosten sowie die Erträge der Kostenstellen werden als „primäre Kosten“ erfasst.

Die Kosten der allgemeinen Vorkostenstellen und der betriebsbezogenen Hilfskostenstellen werden in zwei Umlageschritten verteilt. Mit Hilfe dieser „sekundären Kosten“ werden betriebsinterne Vorleistungen im Ergebnis bei den Endkostenstellen abgebildet. Deren Kosten können daher unabhängig von den unterschiedlichen Organisationsformen der IT miteinander verglichen werden. Bei den Kommunen, die ihre IT-Dienstleistungen weitgehend selbst innerhalb des Kernhaushaltes erbringen, ist darüber hinaus ein Vergleich von Kosten der Vorkostenstellen möglich. Ausgenommen hiervon sind die Kostenstellen „Gebäude“ und „verwaltungsweite Gemeinkosten“, da deren Kosten derzeit auf der Basis von KGSt-Pauschalwerten ermittelt werden.

Die beschriebene Gliederung der Kostenstellen sowie die Methode der Kostenverrechnung bieten den Kommunen in NRW die Möglichkeit, ihre IT-Kosten einheitlich darzustellen. Hierin sieht die GPA NRW einen ersten Schritt auf dem Weg zur Beantwortung der Frage, ob ein hoher IT-Aufwand durch Einsparungen bei anderen Produkt- und Prozesskosten gerechtfertigt ist.

Kennzahlenvergleich

In ihren Kennzahlenvergleichen stellt die GPA NRW die Werte der geprüften Kommune jeweils dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert der Vergleichskommunen gegenüber.

Dabei werden nur die Daten der Städte berücksichtigt, die belastbar und vergleichbar sind. Außerdem müssen sie zum Stichtag 31.07.2014 vorgelegen haben.

Belastbar sind die Daten einer Stadt, wenn grob geschätzte oder nicht zu ermittelnde Werte nur einen geringen Anteil an den jeweiligen Kosten ausmachen.

Das Kriterium „Vergleichbarkeit“ betrifft die Darstellung der Kosten der Vorkostenstellen. So werden z.B. bei der Kostenstelle „Rechenzentrumsbetrieb“ nur die Daten von Kommunen dargestellt, die ihre IT-Dienstleistungen weitgehend selbst innerhalb des Kernhaushaltes erbringen und ein eigenes Rechenzentrum betreiben.

Die Daten der Stadt Münster sind belastbar und grundsätzlich vergleichbar. Eine Ausnahme bezüglich der Vergleichbarkeit stellen die Kosten der Vorkostenstelle „Rechenzentrumsbetrieb“ dar. Diese sind größtenteils bereits in den von der citeq abgegebenen Leistungen an die Kernverwaltung der Stadt Münster eingepreist.

Darstellung von Kennzahlen des Kennzahlensets

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt.

Dabei handelt es sich um zwei hochaggregierte Kennzahlen auf der Basis der IT-Gesamtkosten:

- Anteil Gesamtkosten für die IT-Aufgabenwahrnehmung an ordentlichen Aufwendungen,
- Gesamtkosten IT-Aufgabenwahrnehmung je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Bei den IT-Kennzahlen, die in das GPA-Kennzahlenset übernommen werden, werden neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile dargestellt. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls werden der Wert der Kommune sowie die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind, dargestellt. Hierdurch ist der eigene Kennzahlenwert in die Verteilung der Ergebnisse einzuordnen.

→ IT-Management

Strategische IT-Steuerung

→ **Feststellung**

Die IT in der Stadt Münster wird von den Verantwortlichen effektiv gesteuert. Die hierfür notwendigen Informationen werden von der citeq sowie dem Personal- und Organisationsamt (Amt 10) bereitgestellt.

Als das „zentrale Nervensystem“ des gesamten Verwaltungsbetriebs hat die IT für jede Kommunalverwaltung elementare Bedeutung. Daher muss die strategische IT-Steuerung in jedem Verwaltungsvorstand verankert sein. Der hohe Durchdringungsgrad von IT in allen Verwaltungsabläufen macht es erforderlich, dass die Verwaltungsleitung der IT eine Orientierung vorgibt, an der sie das Leistungsportfolio ausrichten kann. Nur die Spitze der Verwaltung kann den ausführenden Instanzen unter nicht nur technischen Aspekten, sondern auch unter den finanzwirtschaftlichen Bedingungen klar definierte und verbindliche Vorgaben zu den benötigten Diensten geben. Die Festlegung eines IT-Handlungsrahmens sowie die Definition von Maßstäben ist damit Teil der Steuerungsverantwortung der Verwaltungsleitung.

Ihr müssen dazu grundlegende Informationen zu den IT-Kosten und -Leistungen vorliegen. Zudem sollten innerhalb der Kernverwaltung die Kompetenzen vorgehalten werden, den Verwaltungsvorstand bei der strategischen IT-Steuerung zu unterstützen.

Verantwortlichkeiten, Rechte und Pflichten für Entscheidungen mit IT-Bezug sind in Münster zunächst grundsätzlich gemäß Eigenbetriebsverordnung NRW (EigVO NRW) geregelt. Der Betriebsleitung obliegt dabei die laufende Betriebsführung mit umfangreichen Informationspflichten an bestimmte Entscheidungsträger der Stadtverwaltung sowie die zuständigen politischen Gremien.

In Ergänzung zu den rechtlich vorgegebenen Informationspflichten für die Betriebsleitung sind weitere Mechanismen und Instrumente für die IT-Steuerung und -Steuerungsunterstützung etabliert:

Die Geschäftsanweisung „GA IT Basis“ orientiert sich an verwaltungsweiten strategischen Behördenzielen der Stadt Münster und verweist auf die „Betriebssatzung citeq“ sowie die Dienst-anweisung „DA citeq“.

Die Zusammenarbeit zwischen Stadtverwaltung und citeq ist in der „DA citeq“ grundsätzlich geregelt, diese ist jedoch aktualisierungsbedürftig: Die IT-Steuerungsunterstützung nimmt die citeq wahr.

Darüber hinaus finden in der täglichen Praxis zum einen regelmäßig Strategiegelgespräche zwischen citeq und Dezernatsleitung sowie Abstimmungsgespräche zwischen Amt 10 und der citeq statt.

Zum anderen nimmt die Betriebsleitung an Sitzungen des Verwaltungsvorstands mit IT-Bezug teil.

Die projektbezogene Zusammenarbeit zwischen zentraler Verwaltungsorganisation und der citeq erfolgt grundsätzlich im Sinne eines strukturierten Projektmanagements. Hier ergeben sich nach eigenen Angaben Kommunikationsvorteile durch die einheitliche organisatorische Ansiedlung der beiden Bereiche in einem Dezernat. Beispiel: Bei den Vorschlägen zum verwaltungsübergreifenden Handlungsprogramm ist die citeq von Anfang an mit einbezogen worden zwecks Prüfung von Maßnahmen mit IT-Bezug (z.B. Möglichkeiten der Automatisierung von Prozessen).

Die citeq informiert die Verantwortlichen im Sinne der Betriebssatzung über Ressourcen- und Sicherheitsthemen. Sie gibt Unterlagen an das Amt für Finanzen und Beteiligungen (Amt 20) weiter für den Entwurf von Wirtschaftsplan, Jahresabschluss, Zwischenbericht, Betriebsstatistik und Kostenrechnung. Es handelt sich hier auf operativer Ebene insbesondere um eine Excel-Datei als Grundlage für die Haushaltsplanung mit Mengen- und Produktausweisung.

Die citeq leistet IT-Services sowohl an die Stadtverwaltung Münster als auch an Kooperationspartner im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (ÖrV). Die Leistungsabnahme der Kooperationspartner unterliegt keiner grundsätzlichen Abnahmeverpflichtung; die citeq stellt sich somit bewusst einem direkten Wettbewerb. Von der -in der ÖrV aufgeführten- Transparenzerfordernis bezüglich der Preisgestaltung profitiert auch die Stadt Münster. Neben den genannten Informationen mit wirtschaftlichem Bezug kommuniziert die citeq jährlich Sicherheitsberichte in Richtung Verwaltungsvorstand. Diese sind jedoch noch nicht in ein gesamtstädtisches Krisen- bzw. Notfallmanagement eingebettet. Die citeq ist hier, wie andere Querschnittsbereiche auch, auf zentrale Vorgaben der Stadtverwaltung angewiesen.

Die Planung und Bewirtschaftung, der von Amt 20 für die Produktgruppen dezentral zugeordneten IT-Ansätze im Haushalt, erfolgt zentral durch Amt 10. Es findet zwar eine Vermengung von IT-Mitteln mit Nicht-IT-Mitteln statt, Amt 20 kann die IT-Kosten im Bedarfsfall jedoch grundsätzlich von Nicht-IT-Kosten abgrenzen. Hierdurch ist ein System etabliert worden, welches grundsätzlich die Bereitstellung von Informationen wie Mengen und Stückpreise an die Verantwortlichen der Stadtverwaltung ermöglicht.

IT-Standardbedarfe der Stadtverwaltung gehen von den Produktgruppen per Antrag an die citeq. Die zentrale Zeichnung der sachlichen Richtigkeit der entsprechenden Rechnungen erfolgt nach Erfüllung durch Amt 10.

→ **Empfehlung**

Die Dienstanweisung „DA citeq“ sollte an die tatsächlichen Verhältnisse angepasst werden: Die IT-Steuerungsunterstützung nimmt die citeq wahr. Die von der citeq in Richtung Verwaltung kommunizierten Erkenntnisse zur Situation der IT-Sicherheit sollten in ein gesamtstädtisches Krisen- bzw. Notfallmanagement eingebettet werden. Es sollte ein angemessenes System gefunden werden, mit welchem die sachliche Richtigkeit der jeweiligen Rechnungsbeträge nachvollziehbar dokumentiert werden kann. Es sollte auch überlegt werden, ob die bisherige Transparenz bezüglich der IT-Kosten für die einzelnen Produktgruppen ausreichend ist.

IT-Sicherheit

→ **Feststellung**

Die „IT-Sicherheit“ und das „IT-Sicherheitsmanagement“ bewertet die GPA NRW positiv.

Im Rahmen des Notfallmanagements muss eine Verwaltung sicherstellen können, dass die im Notfall benötigten Anforderungen und Standards erfüllt werden. Dies gilt besonders für Ausfallszenarien. Der Verwaltungsleitung muss bewusst sein, welcher Schaden konkret eintritt, wenn z. B. die ausgelagerte Datensicherung nicht verfügbar ist und wie sie sich dagegen abgesichert hat. Die Verwaltungsführung muss also in die Lage versetzt werden, über geeignete Maßnahmen zur Risikovermeidung oder -minderung zu entscheiden.

Seitens der Stadtverwaltung besteht in einzelnen Aspekten des Sicherheitsmanagements und der Notfallvorsorge die Notwendigkeit durch eindeutige Vorgaben das durch die citeq erreichte Sicherheitsniveau weiter zu erhöhen.

Durch verschiedene Maßnahmen soll eine BSI-Zertifizierung für ein Rechenzentrum erlangt werden, in dem die Ansiedlung der kritischen Verfahren vorgesehen ist. Auch hierfür müssen zentrale Vorgaben der Stadtverwaltung vorliegen. Als Beispiel sind Anforderungen aus Alarmierungsplänen anderer Fachbereiche notwendig.

→ **Empfehlung**

Die Stadtverwaltung sollte im Rahmen von Leistungsanforderungen definieren, welche Verfahren und Dienste im eingeschränkten Betrieb priorisiert zur Verfügung stehen müssen. Ein städtisches gesamtheitliches Notfallmanagement als Rahmen zur Einbettung eines IT-bezogenen Notfallhandbuches sollte eingerichtet werden. Die Maßnahmen für eine BSI-Zertifizierung des betreffenden Rechenzentrums sollten fortgeführt werden.

Lizenzmanagement

→ **Feststellung**

Das Lizenzmanagement der Stadt Münster ist sehr gut.

Eine effektive Lizenzverwaltung schafft nicht nur Rechtssicherheit, sondern trägt auch zu mehr Wirtschaftlichkeit bei. So binden einerseits ungenutzte Lizenzen unnötig Kapital, andererseits führen sinnvoll ausgewählte Lizenzmodelle zu Einsparpotentialen. Durch ein kontinuierliches Vertragsmanagement können rechtliche Risiken minimiert werden. Der kommunale Bestand an Lizenzen muss daher fortlaufend geprüft und optimiert werden. Eine zentrale, fachlich geeignete Stelle muss sich dazu mit den Nutzern (den Fachbereichen) über den tatsächlichen Bedarf abstimmen und beraten sowie bei Preis- und Vertragsverhandlungen mit Lieferanten eng mit dem Einkauf kooperieren.

→ **Empfehlung**

Die automatisierte Lizenzprüfung (Ist-Soll-Abgleiche) kann aus technischer Perspektive noch optimiert werden.

Störungsmanagement

→ **Feststellung**

Das Störungsmanagement der Stadt Münster ist sehr gut.

Zur Aufnahme und Beseitigung von Störungen im IT-Betrieb sollte ein formalisierter Prozess bestehen. Durch diesen werden Störungsanfragen gebündelt; gleichzeitig können die Anwender

kontinuierlich betreut werden. Die standardisierte Erfassung der Anfragen liefert wesentliche Grundlagen für das Servicemanagement. So können Störungen in einer sinnvollen Reihenfolge behoben werden. Mit der durchgängigen Dokumentation der Störungen verfügt der Auftraggeber von IT-Leistungen über weitere steuerungsrelevante Informationen in Hinblick auf den IT-Bedarf.

In Münster wurde im Laufe der Prüfung per Anweisung verfügt, dass auch vereinzelt Anrufe außerhalb der zentralen IT-Hotline im System für Auswertungen dokumentiert werden.

Kapazitäts-/Verfügbarkeitsmanagement

→ **Feststellung**

Das Kapazitäts- und Verfügbarkeitsmanagement der Stadt Münster schätzt die GPA NRW als noch gut ein.

Durch ein Kapazitäts- und Verfügbarkeitsmanagement kann auf Änderungen im IT-Bedarf reagiert werden. Dazu ist es erforderlich, die entstehenden Bedarfe und die verfügbaren Kapazitäten miteinander in Relation zu setzen. Frei werdende bzw. nicht mehr benötigte Kapazitäten können erkannt und somit entweder anderweitig genutzt oder sogar reduziert werden. Es ermöglicht die gerechte Verteilung der IT-Kosten nach tatsächlicher Nutzung der bereitgestellten Ressourcen.

Verfügbarkeitsvereinbarungen mit internen Abnehmern (Stadtverwaltung Münster) sind in Einzelfällen vorhanden. In Münster könnten weitere zentrale Vorgaben durch die Stadtverwaltung bezüglich der Systemanforderungen die Planungen von Kapazitäten entsprechend erleichtern.

→ **Empfehlung**

Die Verfügbarkeitsvereinbarungen sollten erweitert werden. Die Einrichtung von formalisierten Prozessen unter Wahrung eines angemessenen Aufwand-Nutzen-Verhältnisses sollte geprüft werden.

Änderungsmanagement

→ **Feststellung**

Das Änderungsmanagement der Stadt Münster ist sehr gut.

Inhaltliche Gründe für Umstellungsprozesse können beispielsweise gesetzliche Änderungen sein, die neue Aufgaben auslösen oder neue Anforderungen an bestehende Geschäftsprozesse stellen. Auf der technischen Ebene können umfangreiche Veränderungen etwa beim Austausch veralteter Hardwarekomponenten oder bei der flächendeckenden Einführung eines neuen Betriebssystems anfallen. Auswirkungen und Risiken vergrößern sich erheblich mit der Komplexität der anstehenden Änderung und vor allem mit der Anzahl der betroffenen Arbeitsplätze.

Im Kontext der Wirtschaftlichkeit geht es darum, die wirtschaftlichen Auswirkungen von Veränderungen auf Leistungsprozesse der Verwaltung zu berücksichtigen und zu bewerten. Negative Auswirkungen von Änderungen an bestehenden Systemen sollen vermieden bzw. minimiert werden.

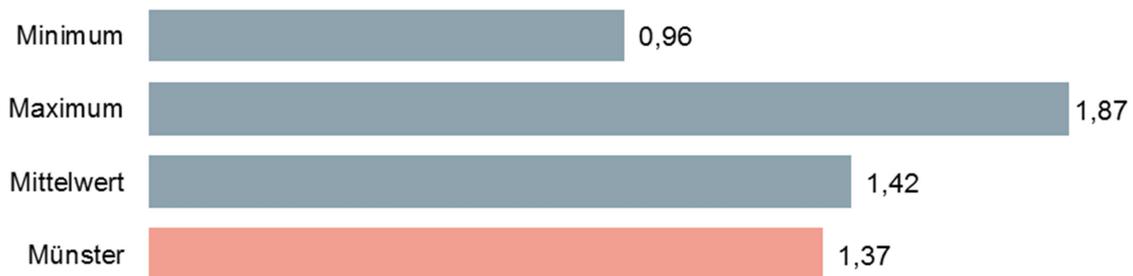
Es sind bei der Stadt Münster zwar keine expliziten Stellenanteile für diese Aufgabe vorhanden. Es konnten seitens der GPA NRW aber ähnlich wirksame Prozesse ausgemacht werden. Beispielsweise werden Standards für IT-Arbeitsplätze und Fachanwendungen seitens der citeq in enger Abstimmung mit der Stadtverwaltung vorgegeben. Hierfür besteht ein eigenes Arbeitsgremium bei der citeq.

→ IT-Ressourcenverbrauch

Gesamtkosten

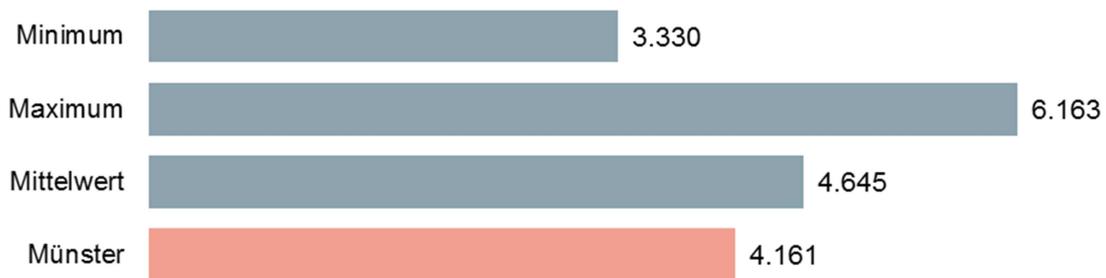
Die GPA NRW erhebt für den IT-Kennzahlenvergleich zwei hochaggregierte Kennzahlen auf der Basis der IT-Gesamtkosten. Diese beziehen sich zum einen auf die ordentlichen Aufwendungen des Kernhaushaltes und zum anderen auf die Anzahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung.

Anteil Gesamtkosten für die IT-Aufgabenwahrnehmung an ordentlichen Aufwendungen in Prozent 2011



Stadt Münster	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,37	1,23	1,39	1,65	16

Gesamtkosten IT-Aufgabenwahrnehmung je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2011



Stadt Münster	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.161	4.160	4.440	5.265	16

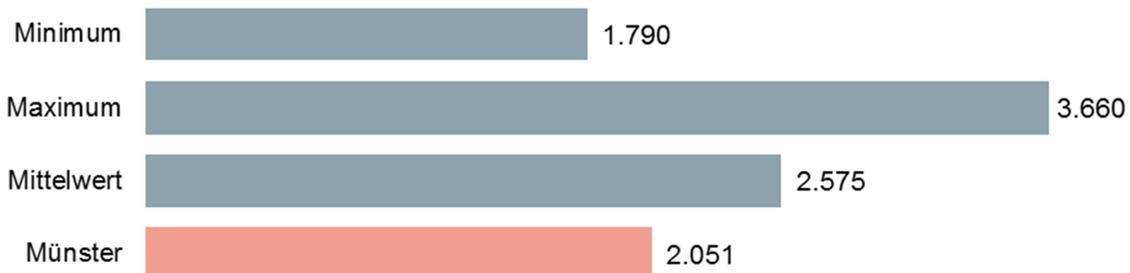
Analysen und wertende Feststellungen zu diesen Kennzahlen ergeben sich aus den nachfolgenden Ausführungen zu den einzelnen Kostenstellen.

Kostenstelle Fachanwendungen

→ Feststellung

Münster gehört zu den Städten mit den niedrigsten Fachanwendungskosten je Arbeitsplatz.

Kosten „Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2011



Stadt Münster	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.051	2.222	2.478	2.809	18

Einführungs- und Installationskosten, Lizenz- und Wartungskosten für Fachanwendungen: Dieses sind typische Kosten der Kostenstelle. Sie nimmt außerdem die fachanwendungsspezifischen Kosten für Hardware und Support auf.

In der Stadt Münster liegen die Kosten für Fachanwendungen im ersten Quartil und damit sehr günstig. Den größten Anteil an den Gesamtkosten für Fachanwendungen machen die Sachkosten für Leistungen der citeq aus. Die enthaltenen Kosten für den Betrieb der zentralen Rechnersysteme sind größtenteils bereits in den von der citeq abgegebenen Leistungen an die Kernverwaltung der Stadt Münster eingepreist. Darüber hinaus sind in der Kernverwaltung dezentrale Stellenanteile mit IT-Aufgaben vorhanden. Diese liegen im Vergleich bezüglich der durchschnittlichen Vergütung und Besoldung von dezentralen Stellenanteilen in den kreisfreien Städten leicht unterhalb des Mittelwerts. Im interkommunalen Vergleich ist die Anzahl dieser dezentralen Stellenanteile sowohl mit Bezug zur Anzahl der IT-Arbeitsplätze als auch beim Einwohnerbezug überdurchschnittlich.

→ Empfehlung

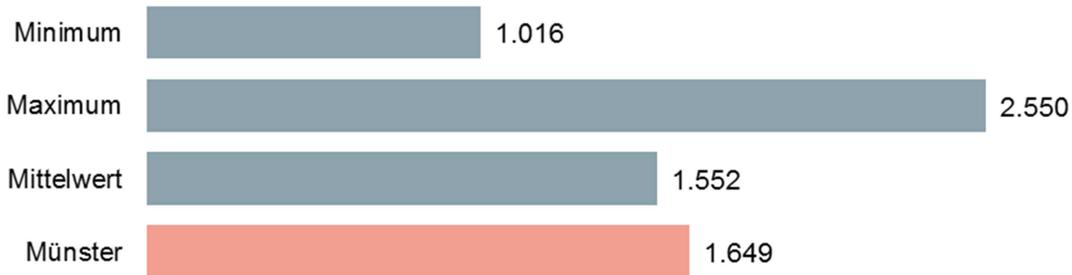
Die historisch gewachsenen Aufgabenzuschnitte der dezentralen Stellenanteile mit originären IT-Aufgaben sollten überprüft und analysiert werden. Die Stadt sollte prüfen, ob die Kosten für zentrale Rechnersysteme separat ausgewiesen werden können. Hierdurch kann noch mehr Kostentransparenz erreicht werden.

Kostenstelle IT-Arbeitsplätze

→ Feststellung

Die Stadt Münster könnte die IT-Arbeitsplätze noch günstiger bereitstellen.

Kosten „IT-Arbeitsplätze (Standardarbeitsplätze)“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2011



Stadt Münster	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.649	1.206	1.560	1.705	16

Die GPA NRW erfasst bei den Standardarbeitsplätzen Kosten für die folgenden Positionen:

- Rechner, Monitore, etc. (Hardware) inklusive Verkabelung mit dem Netz
- Betriebssystem und Standardsoftware (Software)
- Installation, Betreuung, Wartung und Reparatur von Hard- und Software
- Helpdesk (Anlaufstelle für eingehende Unterstützungsfragen).

Die Stadt Münster stellt die IT-Arbeitsplätze zu leicht überdurchschnittlichen Kosten bereit. Mehr als die Hälfte der Gesamtkosten machen die Sachkosten für Leistungen der citeq aus. Nach Auskunft der citeq wird grundsätzlich eine hohe technische Standardqualität der IT-Arbeitsplätze angestrebt. Beschlossen wurde durch die Stadt Münster im Rahmen des Handlungsprogramms eine Verlängerung der Standzeiten bei PCs und Monitoren mit positiven finanziellen Auswirkungen ab 2015. Die Nutzungsdauer der PCs beträgt dann fünfeinhalb Jahre, bei Monitoren sechs Jahre.

Darüber hinaus sind in der Kernverwaltung dezentrale Stellenanteile mit IT-Aufgaben vorhanden. Diese liegen im Vergleich bezüglich der durchschnittlichen Vergütung und Besoldung von dezentralen Stellenanteilen in den kreisfreien Städten über dem Mittelwert. Im interkommunalen Vergleich ist die Anzahl dieser dezentralen Stellenanteile sowohl mit Bezug zur Anzahl der IT-Arbeitsplätze als auch mit Einwohnerbezug überdurchschnittlich. Das Verhältnis „Anzahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung“ zur Einwohnerzahl ist in Münster durchschnittlich. Das Verhältnis „Gesamtkosten für die IT-Aufgabenwahrnehmung“ zur Einwohnerzahl ist unterdurchschnittlich, Münster liegt hier an viertgünstigster Position. Die Netzkosten in Münster, als Flächenstadt mit der zweitniedrigsten Bevölkerungsdichte der NRW-Großstädte, liegen leicht unter dem Durchschnitt. Es kommen überdurchschnittlich viele Einwohner auf einen an das Netz angebundenen Standort.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die historisch gewachsenen Aufgabenzuschnitte sowie die Vergütungs- und Besoldungsstruktur der dezentralen Stellenanteile mit originären IT-Aufgaben prüfen und analysieren. Außerdem sollte sie Überlegungen für eine weitere Standortzusammenfassung unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten fortführen. Die citeq sollte diesen Prozess entspre-

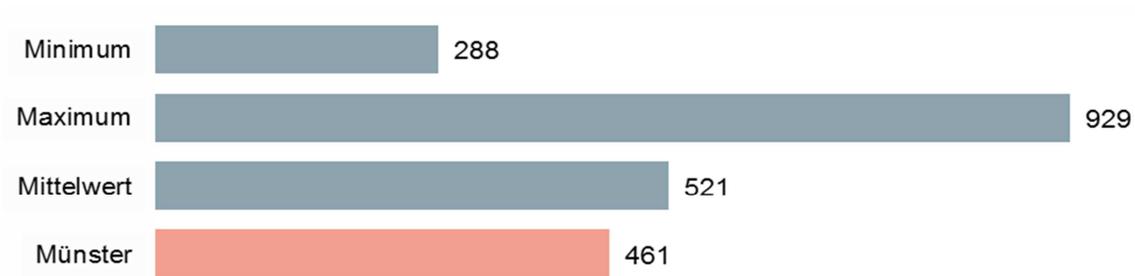
chend der technischen Möglichkeiten vor dem Hintergrund einer bürgernahen Dienstleistungserbringung aktiv unterstützen.

Kostenstelle Telekommunikation

→ Feststellung

Die GPA NRW konnte bei anderen Städten eine günstigere Bereitstellung von Telekommunikationsleistungen als bei der Stadt Münster ausmachen.

Kosten „Bereitstellung von Infrastruktur (Telekommunikation)“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2011



Stadt Münster	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
461	387	461	605	17

Kosten der Telefonie, wie

- Telefongebühren
- Leitungskosten für eigene Leitungen
- Kosten im Zusammenhang mit dem Betrieb von Telekommunikationsanlagen

fallen unter die Kostenstelle „Telekommunikation“.

Die Stadt Münster stellt die Telekommunikation zu leicht unterdurchschnittlichen Kosten bereit. Es existiert ein eigenes Telefonnetz zur Kopplung der zahlreichen Telekommunikations-Anlagen. In 2011 war ein Großteil davon bereits beschrieben. Der Anteil von Mobiltelefonen an den betrachteten Telefonendgeräten im interkommunalen Vergleich liegt nur unwesentlich unterhalb des Mittelwerts. Dezentrale Stellenanteile für die Betreuung der Telekommunikation bei der Stadtverwaltung Münster sind nicht vorhanden. Kosteneffekte der aktuellen Umstellung auf die Voice-over-IP-Technologie bleiben für die Zukunft abzuwarten.

Herne, den 25. Februar 2015

gez.

Michael Kuzniarek

Abteilungsleitung

gez.

Ulrich Sdunek

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de