

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik der
Stadt Baesweiler im Jahr
2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Ausgangslage	3
Ergebnisse	3
→ Einführung	5
Grundlagen der überörtlichen Prüfung	5
Methodik der überörtlichen Prüfung	5
IT-Prüfung der mittleren kreisangehörigen Kommunen	6
Prüfungsdurchführung in Baesweiler	7
→ IT-Management	8
Strategische IT-Steuerung	8
IT-Sicherheit	10
Lizenzmanagement	11
Störungsmanagement	11
→ IT-Ressourcenverbrauch	13
Datengrundlagen	13
Gesamtkosten	13
Fachanwendungen	14
IT-Grunddienste	15

→ Managementübersicht

Ausgangslage

Die generelle finanzwirtschaftliche Ausgangslage der Stadt Baesweiler war Gegenstand der letzten überörtlichen Finanzprüfung 2014. Der entsprechende Prüfbericht ist auf der Internetseite der GPA NRW abrufbar.

Eine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes hat zu keinem Zeitpunkt bestanden. Dennoch hat ein schrittweiser Eigenkapitalverzehr stattgefunden, der im Jahr 2013 zum vollständigen Verbrauch der Ausgleichsrücklage geführt hat. Seitdem unterliegt der Haushalt dem Genehmigungsvorbehalt der Kommunalaufsicht hinsichtlich der weiteren Reduzierung der allgemeinen Rücklage. Aus Sicht der GPA NRW sollten konjunkturunabhängige Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden, um dem weiteren Eigenkapitalverzehr entgegenzuwirken. Hierbei sollte auch die IT einen Konsolidierungsbeitrag leisten.

In Baesweiler sind im Betrachtungsjahr 2013 Kosten von rund 570.000 Euro für die Bereitstellung von IT-Leistungen entstanden. Davon entfielen über 400.000 Euro auf Zahlungen an den Hauptdienstleister „regio iT gesellschaft für informationstechnologie mbh“ in Aachen. Die Stadt hält ein Prozent der Gesellschafteranteile an der regio iT. In geringem Umfang sind weitere externe IT-Dienstleister für die Stadt tätig. Die Funktion des Auftraggebers gegenüber externen Dienstleistern übernimmt das Hauptamt, das auch selbst IT-Leistungen für die Bereiche der Kernverwaltung erbringt. Innerhalb des Verwaltungsvorstandes ist die Verantwortung für die strategische IT-Steuerung beim Bürgermeister angesiedelt.

Ergebnisse

Die IT-Prüfung hat zu keinen Feststellungen geführt, die in einem förmlichen Verfahren weiter bearbeitet werden müssten.

Die IT in der Stadt Baesweiler ist geprägt durch eine mittlerweile 12 Jahre alte Vorgabe der Verwaltung, die IT-Leistungserbringung als Mitgesellschafter vorzugsweise über die regio iT zu bewirken. Insoweit sind auch in der Umsetzung keine Doppelstrukturen geschaffen worden.

Gleichwohl besteht für die Stadt die Möglichkeit, sich am Markt frei zu bewegen. Damit hat Baesweiler ein vorteilhaftes Betriebsmodell gewählt, das effektive Einflussmöglichkeiten auf die bereitgestellten IT-Leistungen sowie die zu tragenden Kosten bietet. Von diesen Möglichkeiten machte die Stadt zuletzt mehr und mehr Gebrauch.

Das Betriebsmodell wird unterstützt durch ein sachgerecht ausgestaltetes Steuerungssystem. Allerdings erfolgt die strategische Steuerung in Baesweiler überwiegend auf informellen Wegen. Formelle Vorgaben der Verwaltungsleitung, wie z.B. Strategiepapiere, Notfall- und Sicherheitskonzepte sowie Dienstanweisungen existieren im IT-Bereich nicht. Dies birgt Risiken für das aktuell gut funktionierende Steuerungssystem, da es stark von den handelnden Personen abhängig ist. Hier besteht ein Ansatzpunkt, die strategische Steuerung zu optimieren und die Prozessabläufe langfristig abzusichern.

Im Bereich der IT-Sicherheit wurden gewisse Risiken festgestellt, die auf operativer Ebene eingehend erörtert worden sind. Die Stadt hat sich dem Handlungsbedarf bereits angenommen und erste Maßnahmen ergriffen bzw. geplant.

Die IT-Kosten der Stadt fallen im interkommunalen Vergleich niedrig aus. Dies liegt in erster Linie an einem schlanken Produktportfolio im Bereich der Fachanwendungen sowie einem geringen Personaleinsatz, der mit dem Grad der Aufgabenauslagerung korrespondiert. Zudem können die Telekommunikationsleistungen in Baesweiler sehr günstig bereitgestellt werden.

Die GPA NRW sieht dennoch Möglichkeiten, die Gesamtkosten noch weiter zu reduzieren bzw. Flexibilität für erforderliche Investitionen zu schaffen. So sollten die Bereiche Netzinfrastruktur und Druckleistungen Gegenstand eigener, gezielter Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sein.

→ Einführung

Grundlagen der überörtlichen Prüfung

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 aktuelle Finanzlage der Kommunen und die gesetzliche Forderung, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Adressaten der Prüfberichte 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 Akteure in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

Methodik der überörtlichen Prüfung

Methodische Grundlage der überörtlichen Prüfung ist die vergleichende Betrachtung kommunaler Leistungen. Damit bietet sich die Möglichkeit, gute Lösungen aufzuzeigen, die andernorts bereits praktiziert werden. So regt die GPA NRW Veränderungen an, die z. B. zur Konsolidierung des Haushalts genutzt werden können.

Kennzahlenvergleich

In Kennzahlenvergleichen stellt die GPA NRW die Werte der geprüften Kommune den Werten von Vergleichskommunen gegenüber.

Der interkommunale Vergleich nutzt gängige statistische Verfahren. Er enthält neben dem arithmetischen Mittelwert auch das Minimum, das Maximum sowie die Quartile. 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.

Aus diesen Parametern lässt sich die Position des Kennzahlenwertes der Kommune innerhalb der Spannweite aller Vergleichswerte bestimmen. Diese Informationen können die Kommune bei der Festlegung individueller Zielwerte unterstützen.

Bei der Ermittlung der statistischen Vergleichswerte werden nur belastbare und vergleichbare Daten der Städte berücksichtigt. Belastbar sind die Daten einer Stadt, wenn grob geschätzte oder nicht zu ermittelnde Werte nur einen geringen Anteil an den jeweiligen Werten ausmachen. Zudem müssen die Daten zu einem von der GPA NRW festgelegten Stichtag vorgelegen haben.

Prüfbericht

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der GPA NRW veröffentlicht.

Im Bericht werden Ergebnisse von Analysen als **Feststellung** bezeichnet; diese enthalten eine Wertung. 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. Wenn dieses förmliche Verfahren erforderlich ist, wird dies im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

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.

Kennzahlenset

Die GPA NRW stützt ihre Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im GPA-Kennzahlenset zusammengefasst. Das Kennzahlenset ist im Internet veröffentlicht.

IT-Prüfung der mittleren kreisangehörigen Kommunen

Bei der überörtlichen Prüfung der mittleren kreisangehörigen Kommunen wird das Handlungsfeld IT in unterschiedlicher Form behandelt. In den Städten ohne Jugendamt findet eine vollständige IT-Fachprüfung statt. Ergebnis dieser Prüfungen ist jeweils ein eigenständiger Prüfbericht. In den Städten mit Jugendamt werden nur die IT-Kennzahlen des GPA-Kennzahlensets erhoben und vergleichend dargestellt.

„IT in der Stadt“ im Fokus

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Stadt“. Daher wird nicht nur die Organisationseinheit der Stadt betrachtet, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern es 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, z. B. durch kommunale Rechenzentren oder im Wege anderer Formen interkommunaler Zusammenarbeit wird berücksichtigt. Dadurch werden die einzelnen Leistungsfelder kommunaler IT möglichst unabhängig von den unterschiedlichen organisatorischen Lösungen untersucht.

Gegenstand der IT-Prüfung

Gegenstand der Prüfung sind das IT-Management und der IT-Ressourcenverbrauch.

Die GPA NRW betrachtet beim IT-Management Aspekte der strategischen IT-Steuerung der Kernverwaltung. Diese umfassen den institutionellen Rahmen, also das gewählte Betriebsmodell sowie das vorhandene Steuerungssystem. Ergänzend werden ausgewählte Prozesse des operativen IT-Managements auf bestehende Risiken untersucht.

Beim IT-Ressourcenverbrauch geht es sowohl um die IT-Gesamtkosten, als auch um die Kosten für einzelne Leistungsfelder der IT.

Kennzahlen und Analysen im interkommunalen Vergleich machen Kostentreiber sichtbar und zeigen auf, wie und wo die Verwaltung IT-Leistungen günstiger bereitstellen kann.

Ob ein im Vergleich erhöhter IT-Aufwand durch Einsparungen bei anderen Produkt- und Prozesskosten gerechtfertigt ist, kann von Seiten der GPA NRW noch nicht abschließend 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 IT-Kosten produktgenau auszuweisen sind.

Die IT-Prüfung der GPA NRW verfolgt daher auch das Ziel,

- die in den Kommunen herrschenden, unterschiedlichen Auffassungen darüber, welche Aufgaben unter den Begriff „kommunale IT“ fallen, zu vereinheitlichen und
- eine Grundlage bereit zu stellen, um die Darstellung von IT-Kosten in Kommunen möglichst zu standardisieren.

Prüfungsdurchführung in Baesweiler

Die IT-Prüfung in der Stadt Baesweiler wurde von Mai bis Oktober 2015 durchgeführt. Geprüft haben:

- Ulrich Sdunek (Projektleitung)
- Sven Alsdorf
- Alexander Ehrbar

In einem ersten Schritt hat die GPA NRW Daten und Informationen erhoben und diese mit der Stadt hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Ergebnis dieser Abstimmung ist der Prüfungsvermerk, der die Grundlage für die Berechnung der Kennzahlen und die Analyse bildet. Dieser Prüfungsvermerk liegt der Stadt vor und wurde von dieser am 08. Juli 2015 freigegeben.

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadt am 30. Oktober 2015 erörtert.

→ IT-Management

Strategische IT-Steuerung

→ **Feststellung**

Das Betriebsmodell der Stadt Baesweiler bietet gute Rahmenbedingungen für die strategische Steuerung. Das Steuerungssystem ist sachgemäß ausgestaltet, bietet aber Optimierungsmöglichkeiten.

Die Qualität der strategischen IT-Steuerung entscheidet maßgeblich darüber, ob IT-Leistungen effektiv, sicher und kostengünstig bereitgestellt werden können. Daher gehört die strategische IT-Steuerung zu den Kernaufgaben des Verwaltungsvorstandes.

Zu den Gestaltungsfeldern der strategischen IT-Steuerung gehören in erster Linie

- das Betriebsmodell und
- das Steuerungssystem.

Ein gutes Betriebsmodell ermöglicht effektive Einflussmöglichkeiten des Verwaltungsvorstandes auf die bereitgestellten IT-Leistungen und die zu tragenden Kosten.

Ein gutes Steuerungssystem zeichnet sich wie folgt aus:

- Die Verantwortung für das Thema IT ist eindeutig geregelt. Ein Mitglied des Verwaltungsvorstandes trägt die Gesamtverantwortung für die IT in der Stadt und wird bei dieser Aufgabe effektiv unterstützt.
- Gesamtstädtische Interessen und die Interessen der Leistungsabnehmer werden systematisch in die Formulierung von Anforderungen an die IT einbezogen.
- Die eingesetzten Ressourcen, die bereitgestellten Leistungen sowie die erzielten Wirkungen der IT sind transparent.
- Rechnungswesen, Controlling und Berichtswesen sind angemessen ausgestaltet.
- Konkrete fachliche Vorgaben der Verwaltungsleitung geben der IT Orientierung. Hierzu gehören z.B. eine IT-Strategie, Grundsatzpapiere und Dienstanweisungen.

Die Stadt Baesweiler nimmt IT-Leistungen der „regio iT gesellschaft für informationstechnologie mbh“ in Aachen als Drittkunde ab. Die Leistungen der regio iT umfassen die Bereitstellung und Betreuung der großen Fachanwendungen, die Betreuung vernetzter Systeme sowie den Benutzer-, Internet- und Mailservice in Baesweiler. Darüber hinaus hält die Stadt eine eigene IT-Serverinfrastruktur für Standardanwendungen sowie diverse kleinere Fachverfahren vor. Die technische Wartung der eigenen Server erfolgt ebenfalls durch die regio iT.

Bis 2002 war die Stadt Leistungsabnehmer der Gemeinsamen Kommunalen Datenverarbeitungszentrale (GKDVZ) in Aachen. 2003 wurde die regio iT GmbH durch Zusammenschluss der GKDVZ mit der Aachener Datenverarbeitungsgesellschaft mbH (ADG) gegründet. Wie auch die anderen ehemaligen kommunalen Kunden der GKDVZ, hat die Stadt Baesweiler dabei ei-

nen Gesellschafteranteil von einem Prozent übernommen. Der Rat der Stadt hat seinerzeit entschieden, die regio iT als bevorzugten Dienstleister heranzuziehen.

Das derzeitige Betriebsmodell bietet große Einflussmöglichkeiten und Flexibilität, die IT bedarfsgerecht und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu steuern.

Die Stadt kann als Drittkunde grundsätzlich frei entscheiden, welche Leistungen sie wo abnimmt oder selbst erbringt. Ein direkter Einfluss auf die strategische Ausrichtung der regio iT wäre daher nicht erforderlich. Da Baesweiler allerdings Mitgesellschafter ist, besteht ein berechtigtes Interesse an einer Mitbestimmung. Dieses Mitbestimmungsrecht nimmt der Bürgermeister der Stadt über die Gesellschafterversammlung wahr.

Die Abnahme der IT-Leistungen basiert auf einem Rahmenvertrag. Der konkrete Umfang der Leistungen wird in Einzelverträgen, beispielsweise in Form von Leistungsscheinen, festgelegt. Sowohl der Rahmenvertrag als auch die Einzelverträge sind mit einer Frist von 6 Monaten zum Ende eines Kalenderjahres kündbar.

Die bezogenen Leistungen der regio iT werden über Einzelpreise verursachungsgerecht in Rechnung gestellt. Der Umfang der zu zahlenden Entgelte ergibt sich aus dem jeweils gültigen Produkt- und Preiskatalog der regio iT. Darüber hinaus gelten die in den Einzelverträgen vereinbarten Preise. Das Abnahmeverhalten der Stadt direkt wirkt sich somit direkt auf die Kostensituation aus. Zudem enthalten die Einzelverträge umfassende Leistungspflichten, auf die sich die Stadt bei Leistungsstörungen berufen kann.

Die Stadt analysiert nach eigenen Angaben regelmäßig die Kosten der internen und externen IT-Leistungen. In den letzten Jahren kam es seitens der regio iT teilweise zu erheblichen Preiserhöhungen. Dies betraf insbesondere den Betrieb des Finanzverfahrens „INFOMA“. Die Stadt kritisierte dabei aus der Sicht des Anteilseigners auch die fehlende Transparenz in der Kalkulation der Preise durch die regio iT. In diesem Zusammenhang wurden alternative Lösungen veraltungsintern diskutiert und Gespräche mit dem Dienstleister geführt. Konsequenzen wurden seitens der Stadt aufgrund fehlender Alternativen und mangelnder Ressourcen nicht vorgenommen. Bei kleineren Verfahren, wie z.B. aktuell das Ratsinformationssystem, zieht die Stadt konsequent alternative Produkte und Anbieter in Betracht. Diese nimmt sie auch in Anspruch, sofern sie einen wirtschaftlichen Vorteil bedeuten.

Das interne Steuerungssystem der Stadt stellt sicher, dass die grundlegenden Informationen zum Betriebsmodell und zur IT-Leistungserbringung auf höchster Ebene bekannt sind.

Die örtliche IT ist ein Aufgabenbereich des Hauptamtes innerhalb des Haupt- und Personalamtes. Dies ist dem Dezernat I des Bürgermeisters unterstellt. Er ist somit die für die IT verantwortliche Person im Verwaltungsvorstand. Diese unmittelbare Nähe zum Behördenleiter ermöglicht einen direkten Kommunikationsweg zwischen der IT und der Verwaltungsführung.

Wie auch bei vielen anderen Kommunen dieser Größenordnung, gibt es in der Stadtverwaltung Baesweiler keinen klassischen Organisationsbereich. Dies führt in der Regel dazu, dass sich die organisatorischen Tätigkeiten mangels Ressourcen und Kompetenzen auf Basisbetrachtungen beschränken. Damit verzichtet die Stadt auf die Möglichkeit, ineffektive und ineffiziente Verwaltungsprozesse zu identifizieren und auf Optimierungspotenziale, z.B. auch durch einen IT-Einsatz, systematisch zu untersuchen.

Generelle Probleme lassen sich für die IT in Baesweiler daraus allerdings nicht ableiten. Die organisatorische Anbindung an das Haupt- und Personalamt bietet gute Rahmenbedingungen dafür, dass die IT rechtzeitig in alle organisatorischen Maßnahmen mit IT-Bezug eingebunden wird. Über die Leiterin des Hauptamtes ist zudem sichergestellt, dass die erforderliche Vernetzung zum Verwaltungsvorstand und den Fachbereichen des Hauses erfolgt.

Die erforderlichen Kosteninformationen sind aufgrund einer zentralen Budgetverantwortung über das Haupt- und Personalamt verfügbar. Sie können daher zeitnah und mit verhältnismäßigem Aufwand erhoben und aufbereitet werden. Neben Auswertungen bei Bedarf sind sie zudem über ein angemessenes und regelmäßiges Berichtswesen verfügbar.

In Baesweiler liegt es in der Verantwortung Haupt- und Personalamtes, die finanziellen Auswirkungen des aktuellen IT-Betriebs sowie die Schätzung des finanziellen Bedarfs künftiger Projekte zu ermitteln und in die Haushaltsplanung über den Bürgermeister einzubringen. Dies gilt auch für die mittelfristige Finanzplanung. Eigene IT-Kennzahlen, die ein zielgerichtetes Controlling unterstützen, sind zurzeit noch nicht vorhanden.

Ein wesentlicher Ansatzpunkt, das Steuerungssystem in Baesweiler zu optimieren, liegt in der fehlenden Dokumentation strategischer und fachlicher Vorgaben. Derzeit fehlen Konzeptionen in den Bereichen Notfallvorsorge und IT-Sicherheit ebenso wie eine Dienstanweisung für den Umgang mit IT. Zudem sind seitens der Verwaltungsführung keine expliziten Verfügbarkeitsanforderungen für die eingesetzten Verfahren und Systeme definiert. Sie stellen eine wesentliche Grundlage dar, den internen und externen Infrastrukturaufbau bedarfsgerecht zu steuern.

Gleichwohl wird der bereits beschriebene Kommunikationsweg zwischen dem Hauptamt und der Verwaltungsführung nach eigenen Angaben regelmäßig und intensiv in Anspruch genommen. Die IT erhält somit vorwiegend auf informellen Wegen Vorgaben, an denen sie sich operativ orientieren kann. Insofern ist dieser Prozess durchaus sachgemäß für eine Kommune dieser Größenordnung mit einem entsprechenden Auslagerungsgrad. Die fehlende Formalisierung birgt allerdings Risiken für das funktionierende Steuerungssystem in Baesweiler, da es stark von den handelnden Personen abhängig ist. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW bestärkt die Stadt Baesweiler darin, die internen und externen IT-Leistungen systematisch auf Ihre Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen und alternativen in Betracht zu ziehen.

Die Stadt sollte ihre strategischen Vorgaben durch Konzeptionen und Anweisungen formalisieren. In diesem Zusammenhang sollten insbesondere auch Verfügbarkeitsanforderungen für die eingesetzten Verfahren und Systeme festgelegt werden.

Ergänzend dazu sollten Kennzahlen speziell für die IT definiert werden, um eine systematische Erfolgskontrolle der strategischen Entscheidungen zu ermöglichen.

IT-Sicherheit

→ **Feststellung**

Bei der Prüfung wurden Sicherheitsrisiken festgestellt.

Grundsätzlich gilt, dass auch für die IT in Verwaltungen fortlaufend sichergestellt sein muss, dass die benötigten Anforderungen und Standards erfüllt werden. Dies gilt auch, wenn IT-Dienstleistungen von Dritten, z. B. einem Zweckverband, bezogen werden. Der Verwaltungsführung muss bewusst sein, welcher Schaden konkret in der Stadt eintritt, wenn z. B. die ausgelagerte Datensicherung nicht verfügbar ist. Zudem muss sie wissen, wie sie bei Ausfallszenarien abgesichert ist. Die Verwaltungsführung muss also in die Lage versetzt werden, über geeignete Maßnahmen zur Risikovermeidung oder -minderung zu entscheiden.

Die Prüfungserkenntnisse für die Stadt Baesweiler wurden mit den Verantwortlichen besprochen. Dabei wurden Handlungsbedarfe und Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt.

Lizenzmanagement

→ **Feststellung**

Das Lizenzmanagement der Stadt Baesweiler entspricht noch den Anforderungen.

Aufgabe des Lizenzmanagements ist die bedarfsgerechte, rechtskonforme sowie wirtschaftliche Bereitstellung von Softwarelizenzen. Dabei ist entscheidend, nur die Lizenzen zu beschaffen und vorzuhalten, die für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben tatsächlich erforderlich sind.

Eine effektive Lizenzverwaltung schafft daher nicht nur Rechtssicherheit, sondern trägt auch zu mehr Wirtschaftlichkeit bei. So binden einerseits ungenutzte Lizenzen unnötig Kapital, andererseits führen sachgerecht ausgewählte Lizenzmodelle zu Einsparungen.

Die Lizenzen der Stadt werden zentral im Haupt- und Personalamt verwaltet. Die Rechte und Pflichten aus den Dienstleistungsverträgen sind schriftlich formuliert und bekannt. Eine Übersicht über vorhandene und tatsächlich eingesetzte Lizenzen wird nicht explizit gepflegt. Eine derartige Auswertung ist nach eigenen Angaben bedarfsweise nur über die dokumentierten Installationen in den Protokoll-Dateien möglich. Die GPA NRW sieht darin kein praktikables und zuverlässiges Verfahren, einen laufenden Soll-Ist-Abgleich von Lizenzen zu gewährleisten.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Baesweiler, ein Instrumentarium einzuführen, das eine bedarfsgerechte Dokumentation und Auswertung der erforderlichen Lizenzinformationen gewährleistet.

Störungsmanagement

→ **Feststellung**

Die Aufgabe des Störungsmanagements wird in Baesweiler bedarfsgerecht wahrgenommen. Der Prozess bietet allerdings Optimierungspotenzial.

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.

Sowohl für den eigenen IT-Service als auch für einen externen Dienstleister stellt eine standardisierte Erfassung der Anfragen eine wesentliche Grundlage für das Servicemanagement dar. So können Störungen in einer sinnvollen Reihenfolge behoben oder weitergeleitet werden.

Für das Finanzverfahren und das Einwohner- bzw. Meldewesen wenden sich die Mitarbeiter der Stadt Baesweiler direkt an die regio iT. In allen anderen Fällen erfolgt die Störungsmeldung zunächst an die zentrale IT im Haupt- und Personalamt. Nur bei Bedarf werden diese an die regio iT weitergeleitet. Dadurch ist gewährleistet, dass der Dienstleister für diese Bereiche nur vorgefilterte, qualifizierte Störungsmeldungen erhält.

Die regioIT betreibt ein Ticket-System, um die Störfälle ihrer Kunden zu erfassen. Nach Abschluss des Tickets erfolgt eine Erledigungs-Mail. Die Priorisierung einer Störung erfolgt durch das IT-Personal der Stadtverwaltung. Die Verwaltung hat Zugriff auf das Ticket-System und kann die Einträge dort bei Bedarf auch auswerten. Auswertungen werden nach eigenen Angaben allerdings nicht gemacht. Zudem werden die selbst bearbeiteten Störfälle der Stadt nicht dokumentiert.

→ **Empfehlung**

Im Idealfall sollte auch für die eigenen Störfälle eine Dokumentation und mithin eine Auswertungsmöglichkeit gewährleistet sein.

→ IT-Ressourcenverbrauch

Datengrundlagen

Alle für den Kennzahlenvergleich und die Prüfung notwendigen Daten wurden von der Stadt Baesweiler zeitnah und vollständig geliefert. Die erhobenen Daten sind belastbar und vergleichbar.

Gesamtkosten

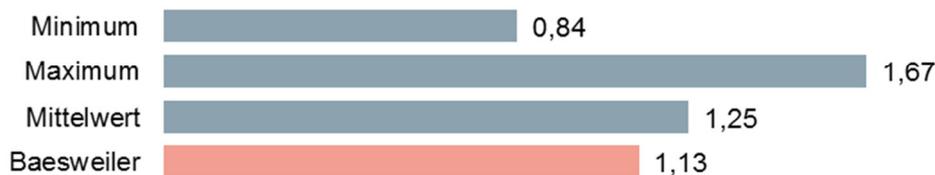
Die GPA NRW ermittelt bei allen mittleren kreisangehörigen Kommunen zwei hochaggregierte IT-Kennzahlen:

- Verhältnis der IT-Kosten zu den ordentlichen Aufwendungen des Kernhaushaltes und
- IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung.

Die jeweils aktuellen Werte werden auf der Internetseite der GPA NRW im Kennzahlenset dargestellt.

Auch für die IT-Fachprüfung der Kommunen ohne Jugendamt sind diese Kennzahlen Ausgangspunkt für die Analyse. Die Stadt Baesweiler stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Verhältnis der IT-Kosten zu den ordentlichen Aufwendungen des Kernhaushaltes in Prozent im Jahr 2013



Baesweiler	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,13	1,06	1,25	1,46	15

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro im Jahr 2013



Baesweiler	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.283	4.265	4.327	4.710	15

Die Kennzahlenergebnisse in Baesweiler werden durch die Anzahl der betreuten IT-Arbeitsplätze im interkommunalen Vergleich etwas belastet. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl betreut die Stadt weniger IT-Arbeitsplätze in der Kernverwaltung, als dreiviertel der Vergleichskommunen. Dies ist unter anderem dadurch begründet, dass sich in Baesweiler keine Kindertageseinrichtungen in städtischer Trägerschaft befinden. Gleichzeitig ist eine geringe Anzahl von Bildschirmarbeitsplätzen ein Indikator für eine schlanke Verwaltung und daher grundsätzlich ein positives Merkmal. Dies belegen auch die zuletzt durch die GPA NRW ermittelten Personalquoten für Baesweiler. In der Kennzahlenermittlung führt dies allerdings dazu, dass die IT-Kosten auf eine geringere Verteilungsmenge verrechnet werden. Da die IT-Kosten erfahrungsgemäß nicht proportional mit der Zahl der IT-Arbeitsplätze steigen oder fallen, fallen die Kennzahlenwerte für Baesweiler tendenziell etwas schwächer aus.

Weitere Analysen und wertende Feststellungen zu den wirtschaftlichen Aspekten gehen aus den nachstehenden Kostenstellenbetrachtungen hervor.

Fachanwendungen

→ Feststellung

Die Stadt Baesweiler stellt die Fachanwendungen für die Kernverwaltung günstig bereit.

Kosten „Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2013



Baesweiler	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.311	2.304	2.498	2.652	15

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

Rund 5 Prozent der oben dargestellten Kosten sind Personalkosten. Mit rund 112 Euro je IT-Arbeitsplatz fallen diese im interkommunalen Vergleich sehr gering aus. Nur zwei der bisher geprüften Städte im Prüfsegment weisen hier noch geringere Kosten auf. Diese Werte sind Ausdruck der nahezu vollständigen Auslagerung von Fachanwendungen an die regio iT.

Demgegenüber stehen mit 2.088 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung durchschnittlich hohe Sachkosten. Ihr Anteil an den gesamten Fachanwendungskosten beträgt 88 Prozent. Sie werden entsprechend der starken Aufgabenauslagerung zu 95 Prozent durch die Leistungen der regio iT verursacht.

Die insgesamt niedrigen Fachanwendungskosten in Baesweiler werden somit einerseits durch einen sehr geringen Personaleinsatz ermöglicht, der mit dem Grad der Aufgabenauslagerung korrespondiert. Zudem führt insbesondere ein schlankes und nach eignen Angaben anforderungsgerechtes Produktportfolio dazu, dass die Sachkosten nicht höher ausfallen.

Begünstigt werden die Kosten auch durch die Umlagen vorgelagerter Kostenstellen, die noch einen Anteil von 7 Prozent ausmachen. Dies betrifft insbesondere die Kosten der zentralen Rechnersysteme. Dazu zählen unter anderem Kosten für eigene Server, zentrale Speichersysteme und Datenbanken. Sie wurden in Baesweiler zu 40 Prozent auf die Kostenstelle „Fachanwendungen“ umgelegt.

Die Kosten für die zentralen Rechnersysteme liegen in Baesweiler bei 157 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Nur zwei der bisher geprüften Kommunen im Prüfsegment weisen hier geringere Kosten auf. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 331 Euro. Die Stadt hat neben dem Hosting der meisten Fachverfahren auch die Datensicherung an die regioIT ausgelagert. Dadurch kann die eigene Serverinfrastruktur schlank gehalten werden. Im Verhältnis zu den betreuten IT-Standardarbeitsplätzen stellt Baesweiler 7 Prozent eigene Server bereit. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 13 Prozent. Zudem sind zweidrittel dieser Server virtualisiert. Bei den Vergleichskommunen sind dies durchschnittlich 50 Prozent. Durch den Verzicht auf physische Systeme können sowohl Personal- als auch Sachressourcen eingespart werden.

Leicht begünstigend wirken sich auch die Erträge aus Gewinnbeteiligungen der regio iT aus auf die Fachanwendungskosten aus. Sie belaufen sich im Betrachtungsjahr auf knapp 67 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

IT-Grunddienste

→ **Feststellung**

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste in Baesweiler sind im interkommunalen Vergleich insgesamt unauffällig. Die enthaltenen Kosten für die Bereitstellung der Telekommunikation sind sehr günstig. Im Bereich Druck gibt es hingegen Möglichkeiten, die Gesamtkosten zu reduzieren. Der hohe Anspruch bei der Sicherstellung des Netzbetriebes verhindert zudem ein besseres Ergebnis für Baesweiler.

Die GPA NRW fasst bei der Kostenstelle „IT-Grunddienste“ folgende Ebenen zusammen.

- IT-Standardarbeitsplätze, mit den Kosten für:
 - 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).
- Telekommunikation, mit den Kosten für:
 - Telefongebühren,
 - Leitungskosten für eigene Leitungen,
 - Betrieb von Telekommunikationsanlagen.
- Druck, mit den Kosten für:
 - Hard- und Software,
 - Wartungsleistungen im Bereich Druck,
 - Verbrauchsmaterial.

Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2013



Baesweiler	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.972	1.835	1.959	2.062	15

Analysen und mögliche Empfehlungen gehen aus den nachstehenden Betrachtungsebenen hervor.

Ebene „IT-Standardarbeitsplatz“

Die Kosten des IT-Standardarbeitsplatzes machen einen Anteil von knapp 70 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

Kosten „IT-Standardarbeitsplatz“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2013



Baesweiler	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.377	1.243	1.312	1.391	15

Das Ergebnis wird wesentlich durch die umgelegten Kosten der zentralen Rechnersysteme und des Netzbetriebes beeinflusst. Beide Kostenstellen haben zusammen einen Anteil an der Kostenstelle „IT-Standardarbeitsplatz“ von rund 51 Prozent.

Die günstige Kostensituation der zentralen Rechnersysteme wurde im Zusammenhang mit den Fachanwendungen bereits erläutert.¹ 60 Prozent dieser Kosten wurden auf die IT-Standardarbeitsplätze umgelegt.

Demgegenüber stehen allerdings sehr hohe Netzkosten, mit denen die Kostenstelle „IT-Standardarbeitsplatz“ zu 100 Prozent belastet wird. Sie belaufen sich in Baesweiler auf circa 521 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 398 Euro. Die enthaltenen Personalkosten sind dabei unauffällig. Kostenverursacher sind hier die Sachkosten. Sie liegen mit 430 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher als bei dreiviertel der bisher geprüften Städte.

Über die Hälfte dieser Sachkosten entstehen durch den Routerservice der regio iT für die Netz-anbindung der zahlreichen Verwaltungsstandorte mittels Standleitung an den externen Dienstleister. Zudem erfolgt auch die Telefonie in den Rathäusern Baesweiler und Setterich über das Netz mittels Voice-over-IP (VoIP). Insofern fallen hier Teilkosten der Telekommunikation an, die das Ergebnis ebenfalls belasten.

Die Sach- und Personalkosten, die den IT-Standardarbeitsplätzen direkt zugeordnet werden konnten, machen einen Anteil von 35 Prozent aus. In Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung betragen die Personalkosten 237 Euro. Damit liegen sie deutlich über dem Mittelwert von derzeit 194 Euro. Dies begründet sich vorrangig durch die überwiegend eigenständige Bereitstellung von IT-Standardarbeitsplätzen und dem damit einhergehenden Personalbedarf. Korrespondierend dazu sind die Sachkosten mit 274 Euro je Arbeitsplatz geringer als bei zwei-drittel der Vergleichskommunen.

Wie bei den Fachanwendungen begünstigen auch hier Erträge aus Gewinnbeteiligungen der regio iT das Ergebnis leicht. Sie belaufen sich im Betrachtungsjahr auf gut 21 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

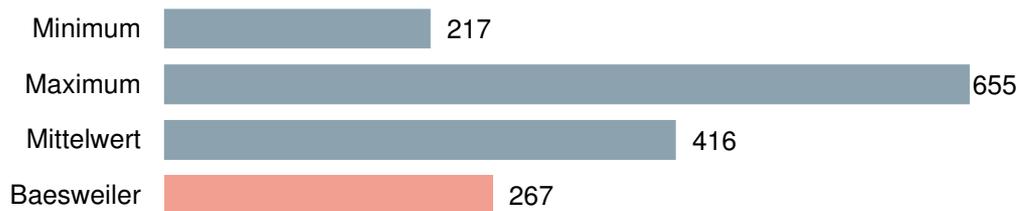
¹ s. Seite 14

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Baesweiler, die eigene Netzinfrastruktur kritisch einer Kosten-Nutzen-Analyse zu unterziehen. In diesem Zusammenhang sollten auch technische Alternativen zur vorhandenen Infrastruktur in Betracht gezogen werden.

Ebene „Telekommunikation“

Kosten „Telekommunikation“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2013



Baesweiler	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
267	290	463	497	15

In Baesweiler werden mehr Telefonendgeräte betreut als bei den meisten Vergleichskommunen. Der Ausstattungsgrad liegt bei 2,05 Telefonendgeräten je IT-Arbeitsplatz und damit deutlich über dem interkommunalen Mittelwert von 1,7. Dass die Anzahl der Telefonendgeräte grundsätzlich über der der IT-Arbeitsplätze liegt, ist darauf zurückzuführen, dass auch nicht personen- bzw. arbeitsplatzbezogene Endgeräte vorhanden sind, die ebenfalls Kosten verursachen. Diese finden sich beispielsweise in Besprechungsräumen oder städtischen Sporthallen. Die höhere Anzahl von Telefonendgeräten ist u.a. darauf zurückzuführen, dass in Baesweiler mehr Standorte vorhanden sind als bei den meisten anderen geprüften Städten. Auf der anderen Seite wird auch diese Quote durch die geringe Anzahl an betreuten Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung belastet.²

Dass die Kosten in Bezug auf einen IT-Arbeitsplatz dennoch so gering sind, ist auf niedrige Einzelkosten zurückzuführen. Die Kosten je Telefonendgerät liegen bei 130 Euro. Damit weist Baesweiler hier bisher den zweitniedrigsten Wert auf.

Die vorhandenen Telekommunikationsanlagen werden über Leasingverträge bezogen. Die Verträge schließen die Wartung der Anlagen und der erforderlichen Endgeräte mit ein. Dies führt dazu, dass die Stadt nur geringe Personalressourcen im Bereich der Telekommunikation vorhalten muss. Daraus resultieren wiederum sehr geringe Personalkosten. Mit 35 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind diese in Baesweiler günstiger als bei dreiviertel der Vergleichskommunen. Da sich die Sachkosten im interkommunalen Vergleich mit 206 Euro je IT-Arbeitsplatz ebenso günstig darstellen, lässt dies auf vorteilhafte Vertragskonditionen mit dem

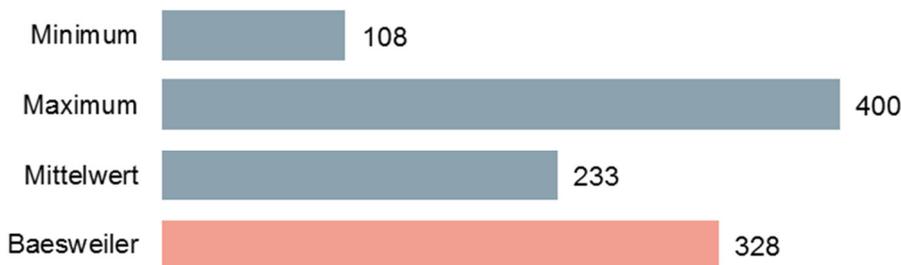
² s. Erläuterungen zu den Gesamtkosten auf Seite 13

Leasinggeber schließen. Darüber hinaus ist ein Teil der Telefonkosten für die Rathäuser in Baesweiler und Setterich in den Netzkosten enthalten. Hier erfolgt die Telefonie mittels VoIP.³

Von Vorteil ist auch, dass das Vertragsmanagement überwiegend im Haupt- und Personalamt zentralisiert ist und so günstige Konditionen erzielt werden können. Lediglich für die Bereiche Schulen und Hallenbad werden die Verträge dezentral im zuständigen Fachbereich verwaltet.

Ebene „Druck“

Kosten „Druck“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2013



Baesweiler	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
328	199	242	260	15

Nur eine der bisher geprüften Städte im laufenden Prüfsegment weist in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höhere Kosten auf. Sowohl die enthaltenen Personalkosten als auch die Sachkosten sind höher als bei den meisten Vergleichskommunen.

Mehr als 80 Prozent der IT-Arbeitsplätze sind mit einem Druckendgerät ausgestattet. Im interkommunalen Durchschnitt liegt die Quote derzeit mit 79 Prozent nur unwesentlich darunter. Somit begründen sich die hohen Kosten nicht allein durch eine hohe Anzahl von Druckern in der Verwaltung. Die Kosten für Druckleistungen sind auch in Bezug auf ein Druckendgerät höher als bei dreiviertel der Vergleichskommunen.

Ein offensichtlicher Kostreiber in Baesweiler ist die verstärkte Nutzung von Farbdruckern in der Kernverwaltung. Zudem werden im Unterschied zu vielen anderen Kommunen im Prüfsegment, die Sitzungsunterlagen für den Stadtrat über die einzelnen Großdrucker im Haus gedruckt. Damit besteht ein höheres Druckaufkommen, als bei den Kommunen, die Ihren Sitzungsdienst digitalisiert haben oder die Unterlagen z.B. über eine Hausdruckerei vervielfältigen lassen. Der Bereich einer Hausdruckerei fällt nicht in das Betrachtungsfeld dieser Prüfung.

Die Erfahrungen aus zahlreichen Prüfungen haben gezeigt, dass sich die Druckkosten durch klare Vorgaben steuern lassen. Art und Umfang der Druckernutzung müssen für alle Verwaltungsbereiche eindeutig definiert sein. Nur so ist die IT in der Lage, den Hardwareeinsatz mit

³ s. Erläuterungen zu den Netzkosten auf Seite 16

dem Bedarf unter wirtschaftlichen Aspekten abzustimmen. Erfolgreiche Beispiele aus der Praxis und relevante Konzeptinhalte wurden im Abschlussgespräch mit dem Bürgermeister erörtert.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Baesweiler, ein Druckerkonzept als Grundlage für eine wirtschaftliche Hardwareplanung zu entwerfen. Dabei sollte insbesondere die Notwendigkeit von Farbdrucken hinterfragt werden. Ob sich es für Baesweiler wirtschaftlich lohnt, den Sitzungsdienst zu digitalisieren, sollte die Verwaltung eigenständig prüfen.

Herne, den 03.12.2015

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