

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik der  
Stadt Xanten 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 Xanten	7
→ IT-Management	8
Strategische IT-Steuerung	8
IT-Sicherheit	11
Lizenzmanagement	12
Störungsmanagement	12
→ IT-Ressourcenverbrauch	13
Datengrundlagen	13
Gesamtkosten	13
Fachanwendungen	15
IT-Grunddienste	16

## → Managementübersicht

### Ausgangslage

Die generelle finanzwirtschaftliche Ausgangslage der Stadt Xanten war Gegenstand der letzten überörtlichen Finanzprüfung. Der entsprechende Prüfbericht ist auf der Internetseite der GPA NRW veröffentlicht. Die Stadt befindet sich demnach in einer vergleichsweise guten Haushalts-situation. Die GPA NRW hat allerdings ein strukturelles Ergebnis ermittelt, das einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf deutlich macht. Auch die IT muss einen Konsolidierungsbeitrag leisten.

In der Stadt Xanten sind im Betrachtungsjahr 2013 Kosten von rund 570.000 Euro für die Bereitstellung von IT-Leistungen entstanden. Davon entfielen über 362.000 Euro auf Zahlungen an den Zweckverband Kommunales Rechenzentrum Niederrhein (KRZN). Dabei ist die Stadt selbst kein Mitglied des Zweckverbandes sondern sogenannte Anwenderkommune mit Anbin-dung an das KRZN über den Kreis Wesel. In geringem Umfang sind weitere externe IT-Dienstleister für die Stadt tätig.

Die Funktion des Auftraggebers gegenüber IT-Dienstleistern übernimmt der Fachbereich 1, Service und Personal, der auch selbst IT-Leistungen für die Bereiche der Kernverwaltung und andere erbringt. Innerhalb des Verwaltungsvorstandes ist die Verantwortung für die strategische IT-Steuerung beim Bürgermeister als Leiter des Dezernates 1 angesiedelt.

### Ergebnisse

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

Die Stadt Xanten hat als Anwenderkommune des KRZN nur wenige Möglichkeiten Einfluss auf die von dort bezogenen IT-Leistungen und die daraus resultierenden Kosten zu nehmen. Dies liegt vorrangig am Abnahmezwang, mangelnder Kosten- und Leistungstransparenz sowie an nicht verursachungsgerechten Pauschalabrechnungen seitens des Zweckverbandes.

Mit dieser Feststellung verbinden wir keine Aussage über die Angemessenheit der Entgelte für die Leistungen des KRZN. Ob und inwieweit diese Entgelte in einem angemessenen Verhältnis zu Serviceumfang und Leistungsqualität stehen war nicht Gegenstand der Prüfung. Gleichwohl sieht die GPA NRW die Auswirkungen der Entgeltsystematik auf die Kostensituation der Stadt kritisch. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Anwenderkommunen des KRZN in der Regel deutlich höhere IT-Kosten aufweisen als die meisten Vergleichskommunen. Dies gilt auch für Xanten.

Die Entgeltsystematik des KRZN ist vor dem Hintergrund des Solidaritätsgedankens einer Zweckverbandsgemeinschaft grundsätzlich nachvollziehbar. Die Erfahrungen der GPA NRW aus zahlreichen IT-Prüfungen zeigen jedoch, dass sich der Solidaritätsgedanke sowie effektive Einflussmöglichkeiten auf Kosten und Leistungen durch die Kunden bzw. Mitglieder nicht ausschließen müssen. Diese Einflussmöglichkeiten sind für die Kommunen Voraussetzung für eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungsbereitstellung.

Die Ergebnisse der GPA-Prüfung zeigen, dass die Stadt Xanten grundsätzlich in denjenigen Bereichen positive Ergebnisse erreichen kann, in denen sie die größte Flexibilität in der Leistungsabnahme besitzt. So kann die Stadt im Betrachtungsjahr Druckleistungen und Telekommunikation relativ kostengünstig anbieten.

Es ist keinesfalls Intention der GPA NRW, der Stadt Xanten mit diesen Feststellungen nahezu legen, zukünftig einen Weg ohne den Zweckverband zu gehen. Vielmehr möchten wir den Verbandsmitgliedern und -anwendern als Eigentümer und Kunden des KRZN einen Impuls geben, zunächst gemeinsam innerhalb des Zweckverbandes nach Lösungen zu suchen. Eine wirtschaftliche Leistungserstellung auf Seiten des Dienstleisters bedeutet nicht zwingend Wirtschaftlichkeit aus Sicht der Leistungsabnehmer. Im Vordergrund sollte daher immer die möglichst bedarfsgerechte und zugleich kostengünstige Leistungsbereitstellung aus Kundensicht stehen. Um das zu erreichen, sollte die Stadt im ersten Schritt ihre Einflussmöglichkeiten nutzen, um auf ein transparentes und verursachungsgerechtes Abrechnungssystem des KRZN hinzuwirken. Dies ist die Basis dafür, den eigenen Zweckverband zielgerichtet steuern zu können.

Von großer Bedeutung ist auch, dass für die IT-Leistungserbringung an die DBX AöR keine Erträge bei der Stadt vereinnahmt werden. Nach Angaben der örtlichen IT liegen umfangreiche und laufend aktualisierte Informationen zu den entsprechenden Kosten bereits vor. Die Positionierung bei den Kennzahlen wäre besser, wenn Erträge von der DBX AöR im Kernhaushalt verursachungsgerecht vereinnahmt würden.

Auch im operativen IT-Management sind Optimierungen möglich. Es wurden allerdings nur geringe Gefährdungstatbestände festgestellt. Insgesamt profitiert die Stadt von den Sicherheitsmechanismen des KRZN.

## → 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 Xanten

Die IT-Prüfung in der Stadt wurde von Juni 2015 bis April 2016 durchgeführt. Geprüft haben:

- Ulrich Sdunek (Projektleitung)
- Jörg Cronacher
- Mathias Elbers

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 am 09. November 2015 freigegeben.

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadt am 01. März 2016 erörtert.

## → IT-Management

### Strategische IT-Steuerung

#### → Feststellung

Das Betriebsmodell der Stadt Xanten bietet geringe strategische Gestaltungsmöglichkeiten die IT nach Vorgaben der Verwaltungsführung zu steuern. Das interne Steuerungssystem ist darauf ausgerichtet die verbleibenden Gestaltungsspielräume auszunutzen.

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 nimmt vorrangig die IT-Leistungen des KRZN in Anspruch. Die Stadt selbst ist nicht KRZN-Verbandsmitglied. Gemäß § 1 der Verbandssatzung ist dies der Kreis Wesel.

Grundlage für dieses Betriebsmodell ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen dem Kreis Wesel und seinen kreisangehörigen Kommunen aus dem Jahr 1979. Darin verpflichtet sich der Kreis, die IT-Aufgaben der Kommunen im Sinne einer interkommunalen Zusammenarbeit zu übernehmen. Zur Erledigung dieser Aufgaben bedient sich der Kreis der Leistungen des KRZN. Die Vereinbarung bezieht sich nur auf die Leistungen, die das KRZN auch anbietet.

Diese Vereinbarung kann von der Stadt schriftlich gegenüber dem Kreis gekündigt werden. Kündigungen werden zum Ablauf des übernächsten Jahres nach Eingang der Kündigungserklä-



rung wirksam. Die Austrittsmöglichkeiten werden allerdings durch die entstandenen Abhängigkeiten vom Kreis und dem Zweckverband sowie die politischen Verflechtungen erheblich erschwert.

Anders als bei den übrigen geprüften KRZN-Anwenderkommunen (Tönisvorst, Neukirchen-Vluyn und Hamminkeln) in diesem Prüfsegment der GPA NRW kann der Bürgermeister als vom Kreis entsandtes Mitglied im KRZN-Verwaltungsrat die Interessen der Stadt vertreten. Somit sind gewisse Einflussmöglichkeiten bezüglich der strategischen Ausrichtung des KRZN vorhanden.

Die operativen Möglichkeiten der Stadt auf ihre IT-Kosten und -Leistungen Einfluss zu nehmen sind wesentlich durch die Vorgaben des KRZN geprägt. Sie beziehen sich hauptsächlich auf die fachliche Vorarbeit in den verschiedenen KRZN-Arbeitsgremien wie Facharbeitskreise und Arbeitsgemeinschaften. Hierzu zählt auch der Koordinierungskreis, in dem fachliche Beschlüsse gefasst werden.

Die Stadt ist gemäß Verbandssatzung grundsätzlich dazu verpflichtet Hard- und Software ausschließlich über das KRZN zu beziehen. Nach Angaben der Stadt wird in der Praxis aus fachlichen und wirtschaftlichen Gründen in Einzelfällen von diesem Grundsatz abgewichen. Die Leistungen des Zweckverbandes verteilen sich dabei auf acht Pakete, in denen jeweils mehrere Einzelprodukte zusammengefasst werden. Grundsätzlich zahlt Xanten alle in einem Paket enthaltenen Einzelprodukte unabhängig von der tatsächlichen Nutzung. Die Entgelte für diese Pakete sowie Entwicklungskosten des KRZN machen in Xanten weit mehr als die Hälfte der gesamten IT-Kosten aus. Hier hat die Stadt keine Möglichkeiten durch ihr Abnahmeverhalten Einfluss auf die in Rechnung gestellten Entgelte zu nehmen. Direkten Einfluss hat die Stadt bei den optionalen Leistungen, die seitens des KRZN auf der Basis von Einzelpreisen berechnet werden.

Darüber hinaus ist die Leistungsabrechnung des KRZN nicht hinreichend transparent. Der Stadt ist zwar grundsätzlich bekannt, welcher Preis auf welches Produkt entfällt und mit welchem Schlüssel die Einzelpreise verteilt werden. Nicht vollständig transparent ist hingegen, wie die Einzelpreise selbst kalkuliert werden. Hinzu kommt, dass die Verteilungsschlüssel wie z.B. die Einwohnerzahl oftmals nicht verursachungsgerecht sind.

Erfahrungsgemäß sind detaillierte Einblicke in Kalkulationsgrundlagen auch bei anderen IT-Dienstleistern nicht die Regel. Das ist nicht kritisch solange sich die Stadt zielorientiert mit der Frage nach kostengünstigeren und marktgängigen Alternativen für einzelne IT-Leistungen beschäftigen kann. Mit der mangelnden Preistransparenz fehlt der Stadt aber die Möglichkeit sich selbst ein Urteil über das Verhältnis von Mitteleinsatz und dem damit verfolgten Zweck machen zu können. Dies wäre erforderlich, um die eigenen Belange innerhalb des Verbandes adäquat einbringen zu können. Zumal durch die grundsätzliche Beschränkung auf das Angebot des KRZN das Risiko besteht, dass einzelne Anwendungen aus Sicht der Stadt nicht anforderungsgerecht sind.

Die Stadt Xanten hat vor über sechs Jahren umfassend geprüft, ob Services von anderen kommunalen oder privaten Anbietern insgesamt gesehen günstiger sind. Soweit dies unter dem Gesichtspunkt der Kostentransparenz möglich war, ist man zu dem Ergebnis gekommen, dass die Leistungsabnahme beim KRZN in seiner Gesamtheit für die Stadt vorteilhaft ist. Die Stadt weist darauf hin, dass zentrale Zweckverbandsleistungen nur mit mehr eigenem Personal, auch

in Verwaltungsbereichen außerhalb der örtlichen IT, bewerkstelligt werden könnten. So würden beispielweise durch die interkommunale Zusammenarbeit IT-Ausschreibungen vor Ort entbehrlich, das Lizenzmanagement abgewickelt und IT-Sicherheitsaspekte im Zweckverband wahrgenommen. Trotzdem werden die Leistungen des KRZN laufend kritisch hinterfragt. In Einzelfällen wird der IT-Bedarf dann konsequenterweise auch außerhalb des KRZN-Portfolios gedeckt.

Im Falle von Leistungsstörungen kann sich Xanten auf grundsätzliche Leistungsvereinbarungen berufen. Konkrete Verfügbarkeitsanforderungen für die bereitgestellten Systeme existieren nicht. Als Informationsquelle erhält die Stadt im Koordinierungskreis nach eigenen Angaben monatlich Berichte mit Aussagen zur technischen Leistungsqualität inklusive einer Übersicht über Verfügbarkeiten.

Die Verbandssatzung verpflichtet die Stadt Xanten Hard- und Software über das KRZN zu beziehen. Lediglich für die Aufgabenbereiche, für die das KRZN keine Anwendungen anbietet oder in angemessener Zeit entwickelt, dürfen Verfahren selbst entwickelt werden. Allerdings müssen diese dann über das KRZN den anderen Mitgliedern und Anwendern kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Dadurch wird die Entscheidungsfreiheit, auch bei anderen Anbietern Leistungen eventuell günstiger abnehmen zu können, eingeschränkt. Nach Angaben der Stadt kommt es in der Praxis jedoch eher selten vor, dass das KRZN Bedarfe der Mitglieder bzw. Anwenderkommunen nicht abdeckt.

Die Erfahrungen der GPA NRW aus zahlreichen IT-Prüfungen zeigen, dass eine flexible Produktwahl und das Ziel der Betriebskontinuität eines „IT-Verbundes“ durchaus miteinander kombinierbar sind. Dies bezieht die Kostentransparenz und die Einflussnahme auf die in Rechnung gestellten Entgelte durch das Abnahmeverhalten der Stadt mit ein.

Ein Blick in die Ergebnisse der IT-Prüfungen der GPA NRW zeigt zudem die Relevanz der Thematik: Sämtliche geprüfte Städte und Gemeinden mit KRZN-Leistungsabnahme (Anbindung über den jeweiligen Kreis) liegen bei den aufwandsbezogenen Kennzahlen über dem interkommunalen Durchschnitt.

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

Die Steuerung der IT wird über den Bürgermeister als Dezernatsleitung wahrgenommen. Die notwendige verwaltungsorganisatorische Verbindung von Aufgaben der Verwaltungsorganisation und IT wird durch den Umstand begünstigt, dass der Leiter des Fachbereichs 1 in Personalunion für beide Bereiche zuständig ist und an Sitzungen des erweiterten Verwaltungsvorstands teilnimmt.

Das interne Steuerungssystem der Stadt wird durch eine angemessene Kostentransparenz unterstützt. Die wesentlichen Kosteninformationen aus zentralen und dezentralen Produktbereichen können zeitnah und mit verhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden. Für IT-Projekte und den operativen IT-Betrieb existiert eine fortlaufende Finanzplanung, die mit der Kämmerei abgestimmt wird.

Von großer Bedeutung ist an dieser Stelle, dass für die IT-Leistungserbringung an die DBX AöR keine Erträge vereinnahmt werden. Nach Angaben der örtlichen IT liegen umfangreiche und laufend aktualisierte Informationen zu den entsprechenden Kosten bereits vor. Die unten dar-

gestellten Kennzahlenausprägungen wären günstiger, wenn Erträge von der DBX AöR im Kernhaushalt verursachungsgerecht vereinnahmt würden.

In der Stadt Xanten existiert keine eigene formalisierte IT-Strategie als Orientierungsgrundlage für den operativen IT-Bereich. Zahlreiche interne Mechanismen lassen jedoch auf eine insgesamt ähnliche Wirkung schließen:

Zum einen werden strategische Entscheidungen mit Bezug zur IT stets unter Einbindung der örtlichen IT getroffen. Technische Gegebenheiten sowie finanzielle Auswirkungen sind damit als Entscheidungsgrundlage weitestgehend bekannt. Auszüge aus Sitzungsprotokollen der Stadt sowie KRZN-Gremien werden der örtlichen IT als Anweisung für die operative Tätigkeit zur Verfügung gestellt.

Trotz der oben geschilderten KRZN-Thematik finden auf Basis der vorgenannten Mechanismen vor Produkteinführungen Make-or-Buy-Überlegungen statt, soweit dies bezüglich der Kostentransparenz möglich ist. Als Beispiele wurden seitens der Stadt das Katasterwesen, das Ratsinformationssystem sowie die Telefonie genannt.

Nach eigenen Angaben wurde in der Vergangenheit ein TUIV-Entwicklungsplan mit entsprechenden Ratsbeschlüssen fortgeschrieben. Dieses Instrument wurde eingestellt, da nach Auskunft der Stadt das Aufwand-Nutzen-Verhältnis nicht mehr stimmte. Grundsätzlich bestimmt demnach der Produktentwicklungsplan des KRZN die operative Arbeit der örtlichen IT.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte das KRZN im Rahmen ihrer Möglichkeiten laufend auf eine größere Kostentransparenz sowie ein verursachungsgerechteres Abrechnungssystem hinweisen. Es sollten Erträge für die IT-Leistungserbringung an die DBX AöR vereinnahmt werden.

## IT-Sicherheit

#### → **Feststellung**

Es wurden geringe Gefährdungstatbestände festgestellt. Die im Rahmen der Prüfung auf operativer Ebene besprochenen Details wurden im Prüfungsvermerk festgehalten.

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 Verwaltungslleitung 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 Dienstanweisungen der Stadt sind veraltet und werden sukzessive aufgearbeitet. Dies ist auch eine Empfehlung aus dem Sicherheitskonzept der Stadt aus dem Jahr 2011, erstellt in Zusammenarbeit mit dem KRZN. Nach Aussage der Stadt werden die Aktualisierungen innerhalb eines gemeinsamen formellen Rahmens erfolgen und modular aufgebaut sein. Der entsprechende Entwurf ist bereits erstellt. Insgesamt gesehen profitiert die Stadt von den Sicherheitsmechanismen des KRZN.

## Lizenzmanagement

### → Feststellung

Das Lizenzmanagement der Stadt Xanten ist gut, wird aber durch das IT-Betriebsmodell stark beeinflusst.

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.

Für die Stadt Xanten besteht eine elektronische Lizenzverwaltung. Eigene Lizenzpakete werden regelmäßig überprüft. Seitens der Stadt wird angenommen, dass die vom KRZN angebotenen Services unter dem Gesichtspunkt einer ordnungsgemäßen Lizenzierung bereitgestellt werden. Durch die Abrechnungssystematik des KRZN nach Produktpaketen wirkt sich die Anzahl der benötigten bzw. abgenommenen Lizenzen allerdings kaum auf die Kostensituation aus.

## Störungsmanagement

### → Feststellung

Das Störungsmanagement der Stadt Xanten ist 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.

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.

Die Stadt hat einen Prozess zur Störungsaufnahme organisiert. Hierfür wurde von der örtlichen IT ein internes und zentrales Postfach zur Meldung von Störungen eingerichtet unter Verwendung von Lotus Notes Formularen. Der bearbeitende IT-Mitarbeiter hinterlegt ein entsprechendes Merkmal zur besseren Nachverfolgung. Zusätzlich gibt es bei der Stadt eine zentrale Hotline. Die Mitarbeiter der Stadt könnten generell die Hotline des KRZN anrufen. Sie sind aber angehalten Störungen nur an die örtliche IT zu melden. Hier wird das Problem qualifiziert, gelöst oder an das KRZN weitergeleitet.

Intern wird eine eigene Datenbank mit häufig gestellten Fragen (FAQ) gepflegt. Weiterhin können die IT-Mitarbeiter auf die FAQ und für den Bereich der eigenen Tickets auf das Ticketsystem des KRZN zugreifen. Vom KRZN werden entsprechende verbandsweite Statistiken erstellt. Aus Sicht der Stadt sind diese sehr informativ.

## → IT-Ressourcenverbrauch

### Datengrundlagen

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

### Gesamtkosten

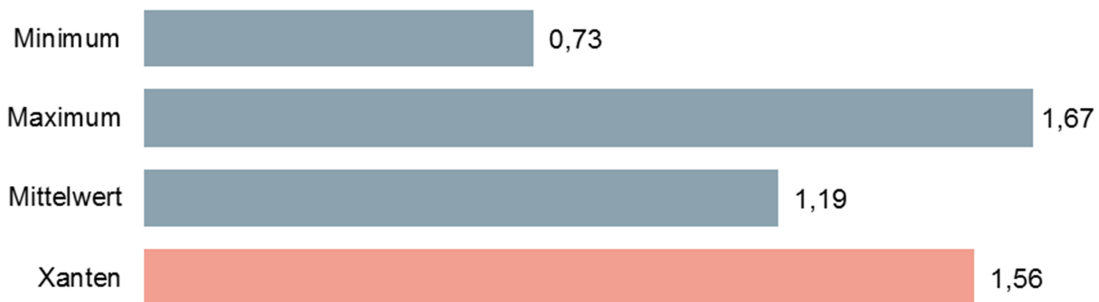
Die GPA NRW ermittelt bei allen mittleren kreisangehörigen Kommunen zwei hochaggregierte IT-Kennzahlen:

- 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.

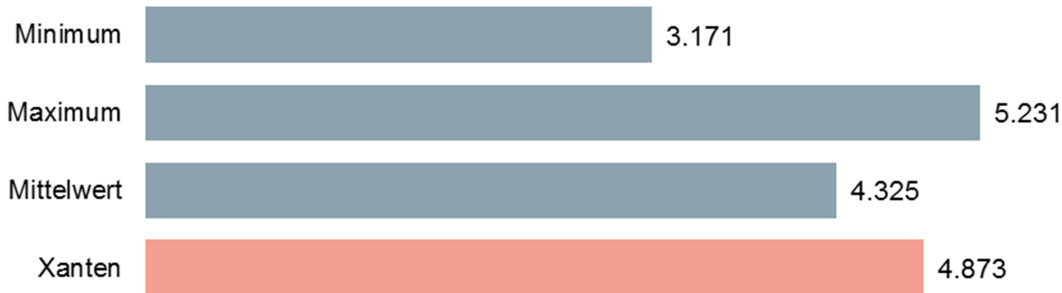
Auch für die IT-Fachprüfung der Kommunen ohne Jugendamt sind diese Kennzahlen Ausgangspunkt für die Analyse. Die Stadt Xanten stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



Xanten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,56	0,99	1,17	1,35	28

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



Xanten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.873	3.925	4.324	4.706	28

Im interkommunalen Vergleich mit insgesamt 28 Städten sind vier KRZN-Kommunen samt Xanten enthalten. Wie bereits bei der strategischen Steuerung beschrieben ist die Stadt kein Mitglied des Zweckverbandes, sondern als Anwenderkommune an das KRZN gebunden.

Gemäß § 13 Abs. 2 der Verbandssatzung tragen die Verbandsmitglieder die Entwicklungskosten des KRZN im Verhältnis ihrer Einwohner. Die Entwicklungskosten wurden durch den Beschluss der Verbandsversammlung des KRZN am 25.11.2005 in Form eines Betriebskostenzuschusses auf einen jährlichen Festbetrag von 4,0 Mio. Euro festgeschrieben. Die auf den jeweiligen Kreis entfallende Entwicklungsumlage wird im Verhältnis der Einwohnerzahl der geprüften Kommune zur Gesamteinwohnerzahl des Kreises der jeweiligen Kommune zugerechnet. In der Konsequenz hat die Entwicklungsumlage damit erheblichen Einfluss auf die Höhe der IT-Aufwendungen der Verbandsanwender. Dies gilt in diesem Prüfsegment für die Vergleichskommunen Xanten, Neukirchen-Vluyn, Hamminkeln und Tönisvorst. Für Xanten errechnet sich für das Betrachtungsjahr eine anteilige Umlage durch den Kreis Viersen in Höhe von 62.099 Euro. In Bezug auf die oben dargestellte Kennzahl macht dies etwa 530 Euro je IT-Arbeitsplatz aus.

Wie bereits erwähnt werden für die IT-Leistungserbringung an die DBX AöR keine Erträge vereinnahmt. Nach Angaben der örtlichen IT liegen aber umfangreiche und laufend aktualisierte Informationen zu den entsprechenden Kosten vor. Die Kennzahlenausprägungen wären günstiger, wenn Erträge von der DBX AöR im Kernhaushalt verursachungsgerecht vereinnahmt würden. Nach eigenen Angaben handelt es sich dabei um rund 65.000 Euro, die aufwandsmindernd abgesetzt werden könnten. Umgerechnet auf einen IT-Arbeitsplatz würde dies zu einer Kennzahlenverbesserung von rund 550 Euro führen. Damit läge die Stadt Xanten im Bereich des Mittelwertes.

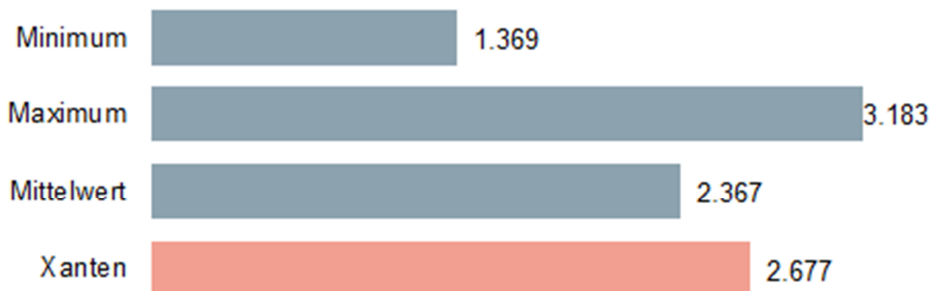
Weitere Analysen und wertende Feststellungen zu den wirtschaftlichen Aspekten gehen aus den nachstehenden Kostenstellenbetrachtungen hervor.

## Fachanwendungen

### → Feststellung

Andere Städte können ihre Fachanwendungen wesentlich günstiger bereitstellen. Aufgrund der Transparenzsituation auf Seiten des KRZN kann jedoch nicht beurteilt werden, ob und wo Ansatzpunkte für eine wirtschaftlichere Anwendungsbereitstellung vorhanden sind.

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



Xanten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.677	2.042	2.367	2.571	28

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

In der Stadt Xanten liegen die Gesamtkosten für Fachanwendungen erheblich über dem interkommunalen Mittelwert und auch oberhalb des dritten Quartilwertes. Aufgrund der bereits geschilderten KRZN-Situation liegt der Anteil der Sachkosten hier bei knapp 93 Prozent und hiervon entfallen mehr als drei Viertel auf die Leistungsabnahme beim KRZN. In der Kennzahl sind bereits eingepreiste Kosten für Rechnersysteme sowie pauschale Nichtproduktionskosten des KRZN enthalten.

Im interkommunalen Vergleich liegen die Sachkosten für Fachanwendungen je IT-Standardarbeitsplatz erheblich über dem Mittelwert. Hohe Kennzahlenwerte geben Anlass IT-Prozesse auf Ihre Wirtschaftlichkeit hin zu prüfen. Eine höhere Effizienz kann durch die Stadt allerdings nur erreicht werden, wenn die Kosten transparent sind und durch die Leistungsabnahme beeinflusst werden können. Dem stehen allerdings die Rahmenbedingungen des Hauptdienstleisters KRZN entgegen.

Die übrigen Vergleichskommunen im Verbandsgebiet des KRZN weisen hier eine ähnliche Kostenstruktur auf. Zudem liegen die Kosten für die Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen bei allen vier geprüften Anwenderkommunen des KRZN über dem interkommunalen Durchschnitt.

Die von der Stadt angegebenen Stellenanteile dieser Kostenstelle sowie die entsprechenden Personalkosten liegen unter dem interkommunalen Durchschnitt.

Wie bereits oben erwähnt werden für die IT-Leistungserbringung an die DBX AöR keine Erträge vereinnahmt. Die Kennzahlenausprägung wäre günstiger, wenn entsprechende Erträge im Kernhaushalt verursachungsgerecht vereinnahmt würden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte die Empfehlung zur strategischen Steuerung aufgreifen. Es sollten Erträge für die IT-Leistungserbringung an die DBX AöR vereinnahmt werden.

## IT-Grunddienste

→ **Feststellung**

Die Stadt Xanten könnte ihre IT-Grunddienste wesentlich günstiger bereitstellen. Diese Einordnung liegt an der ungünstigen Positionierung bei den IT-Standardarbeitsplätzen. Die Telekommunikations- und Druckleistungen werden dagegen relativ kostengünstig zur Verfügung gestellt.

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.



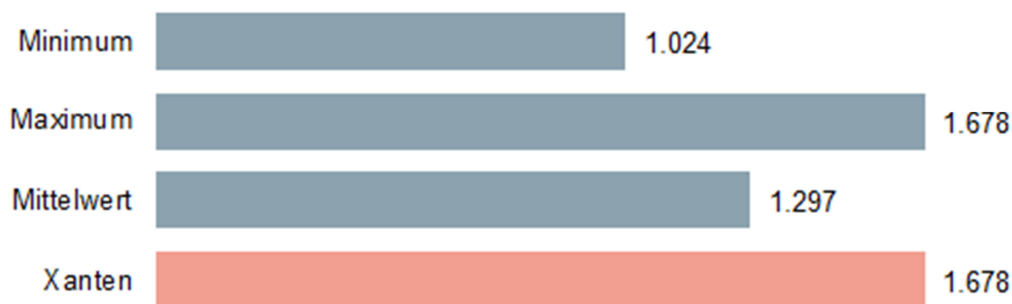
### Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2013



Xanten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.195	1.813	1.882	2.109	28

### Ebene „IT-Standardarbeitsplatz“

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



Xanten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.678	1.121	1.288	1.399	28

In Xanten bilden die Gesamtkosten für den IT-Standardarbeitsplatz den Maximalwert.

Der Anteil der Sachkosten liegt bei knapp 91 Prozent. Mehr als zwei Drittel entfallen hiervon auf die Leistungsabnahme beim KRZN. Anteilige Kosten für das Netz und zentrale Rechnersysteme (eigene Server) sowie pauschale Nichtproduktionskosten des KRZN sind bereits enthalten. Im interkommunalen Vergleich liegen die Sachkosten je IT-Standardarbeitsplatz im Maximalbereich.

Die IT-Endgeräte werden über den Warenkorb des KRZN beschafft. Xanten weist zudem im Vergleich zu anderen Städten des Prüfsegments einen stark überdurchschnittlichen Anteil an mobilen IT-Geräten in Relation zur Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze auf. Nach Aussage der Stadt wurde konsequent auf die Ausstattung mit Tablets für die papierlose Ratsarbeit gesetzt. Dies beeinflusst die Kostensituation maßgeblich. Hierzu liegt ein umfangreicher Aktenvermerk zur Analyse bezüglich eines möglichen Einsparpotenzials beim Einsatz elektronischer Sitzungsunterlagen vor. Dagegen fällt die Kennzahlenausprägung bei der Ebene Druck entsprechend günstiger aus.

Die von der Stadt angegebenen Stellenanteile sowie die entsprechenden Personalkosten liegen unter dem interkommunalen Durchschnitt.

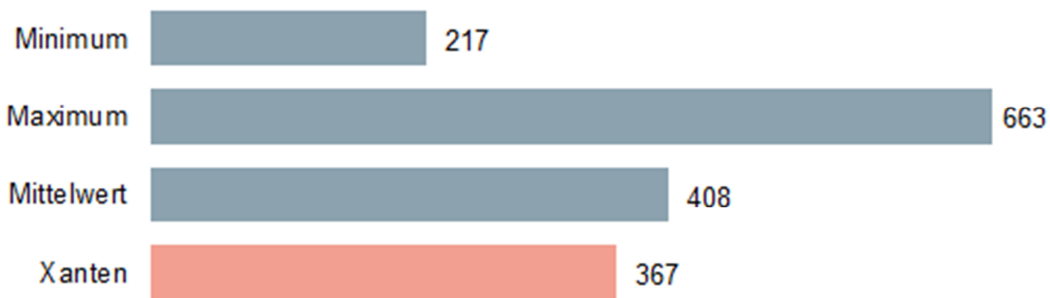
Auch an dieser Stelle werden für die IT-Leistungserbringung an die DBX AöR keine Erträge vereinnahmt. Wie bereits erwähnt wäre die Kennzahlenausprägung wesentlich besser, wenn entsprechende Erträge im Kernhaushalt verursachungsgerecht vereinnahmt würden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte laufend überprüfen, ob Ausstattungsstandard und Supportanforderungen bei den IT-Endgeräten sowie die entsprechenden Kosten in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Es sollten Erträge für die IT-Leistungserbringung an die DBX AöR vereinnahmt werden.

**Ebene „Telekommunikation“**

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



Xanten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
367	338	392	487	28

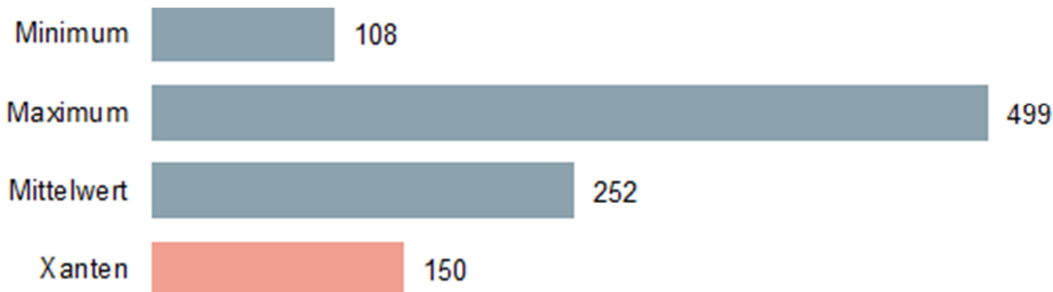
Die Gesamtkosten für die Bereitstellung der Telekommunikation sind in Xanten unterdurchschnittlich. Der Anteil der Sachkosten liegt bei knapp 78 Prozent. Im interkommunalen Vergleich sind diese unterdurchschnittlich was die Höhe je IT-Standardarbeitsplatz anbelangt.

Die Stadt Xanten hat sich für die Festnetztelefonie im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für eine softwarebasierte IP-Kommunikationslösung außerhalb des KRZN-Portfolios entschieden. Die mengenmäßige Ausstattung mit Mobilfunkgeräten liegt in Relation zu den insgesamt eingesetzten Telefonie-Endgeräten im Minimalbereich. Dies ist dadurch begründet, dass die Mobilfunkgeräte der Mitarbeiter der DBX AöR nicht durch die Stadt zur Verfügung gestellt und somit nicht mitgezählt werden.

Die Stellenanteile und die daraus resultierenden Personalkosten liegen nur leicht über dem interkommunalen Durchschnitt.

## Ebene „Druck“

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



Xanten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
150	202	254	286	28

In Xanten liegen die Gesamtkosten für Druckleistungen der Stadt innerhalb des ersten Quartils. Die Bereitstellung der Druckleistungen erfolgt somit sehr günstig. Maßgeblichen Anteil an der guten Positionierung haben die Sachkosten. Der Anteil der Sachkosten macht knapp 80 Prozent aus; diese befinden sich im interkommunalen Vergleich je IT-Standardarbeitsplatz innerhalb des ersten Quartils.

Im Schnitt liegen die Personalkosten, die sich aus den ermittelten Stellenanteilen ergeben, weit unter dem interkommunalen Durchschnitt.

Im Vergleich mit den anderen geprüften Städten stattet Xanten die IT-Standardarbeitsplätze mit überdurchschnittlich vielen Druckern aus. Davon ist jedoch ein überdurchschnittlich großer Anteil in gemeinschaftlicher Nutzung. Nach Auskunft der Stadt werden Drucker so lange wie wirtschaftlich vertretbar genutzt. Außerdem achtet die Stadt darauf, dass die Gerätetypen zwecks einfacherer Administration und Wartung möglichst einheitlich sind.

Wie bereits oben geschildert weist Xanten im Vergleich zu anderen Städten des Prüfsegments einen stark überdurchschnittlichen Anteil an mobilen IT-Geräten in Relation zur Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze auf. Nach Aussage der Stadt wurde konsequent auf die Ausstattung mit Tablets für die papierlose Ratsarbeit gesetzt. Konsequenterweise fällt die Kennzahlenausprägung bei der Ebene Druck günstiger aus.

Herne, den 15.04.2016

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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)