

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

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

## → Managementübersicht

### Ausgangslage

Die generelle finanzwirtschaftliche Ausgangslage der Stadt Tönisvorst war Gegenstand der letzten überörtlichen Finanzprüfung. Der entsprechende Prüfbericht wird auf der Internetseite der GPA NRW veröffentlicht. Danach hat sich die Haushaltssituation der Stadt seit der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2010 verschärft. Dies erhöht den Konsolidierungsdruck auf alle Bereiche der Stadtverwaltung. Auch die IT muss einen Konsolidierungsbeitrag leisten.

In der Stadt Tönisvorst sind im Betrachtungsjahr 2013 Kosten von rund 846.000 Euro für die Bereitstellung von IT-Leistungen entstanden. Davon entfielen über 549.000 Euro auf Zahlungen an den Zweckverband Kommunales Rechenzentrum Niederrhein (KRZN). Dabei ist die Stadt selbst kein Mitglied des Zweckverbandes sondern sogenannte Anwenderkommune mit Anbindung an das KRZN über den Kreis Viersen. In geringem Umfang sind weitere externe IT-Dienstleister für die Stadt tätig.

Die Funktion des Auftraggebers gegenüber IT-Dienstleistern übernimmt die Abteilung 1, die auch selbst IT-Leistungen für die Bereiche der Kernverwaltung und andere erbringt. Innerhalb des Verwaltungsvorstandes ist die Verantwortung für die strategische IT-Steuerung beim Leiter des Fachbereiches C angesiedelt.

### Ergebnisse

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

Die Stadt Tönisvorst 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 der Stadt 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 Tönisvorst.

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 Tönisvorst 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 günstiger als viele andere Vergleichskommunen anbieten. Für den Bereich der Telekommunikation gilt dies unter Kostengesichtspunkten allerdings nicht.

Es ist keinesfalls Intention der GPA NRW der Stadt Tönisvorst mit den Feststellungen nahezu-legen, zukünftig einen Weg ohne den Zweckverband zu gehen. Vielmehr möchten wir den Verbandsmitgliedern und Anwenderkommunen 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 relativ geringen Einflussmöglichkeiten nutzen, um auf ein transparentes und verursachungsgerechtes Abrechnungssystem des KRZN hinzuwirken. Dies ist die Basis dafür den eigenen Zweckverband zielgerichtet steuern zu können.

Die IT der Stadt Tönisvorst wurde von der GPA NRW bereits in 2009 geprüft. Damals erreichte die Stadt den Maximalwert bei den IT-Kennzahlen. Die Positionierung resultierte einerseits aus der KRZN-Kostenthematik (hohe Sachkosten) sowie den damals vergleichsweise hohen Personalkosten. Nach Angaben der Stadt konnten seit 2009 im Rahmen einer konsequenten organisatorischen und personellen Restrukturierung der örtlichen IT bereits Stellenanteile abgebaut werden. Auch seit dem für die aktuelle Prüfung maßgeblichen Betrachtungsjahr 2013 bis heute wurden weitere Stellenanteile für den IT-Bereich gekürzt.

Auch im operativen IT-Management sind Optimierungen möglich. Es wurden allerdings nur geringe Gefährdungstatbestände festgestellt. Die Stadt Tönisvorst hat die Empfehlungen aus der GPA-Prüfung 2009 systematisch analysiert und in den Folgejahren verschiedene Maßnahmen durchgeführt, um das Risikopotenzial zu reduzieren. Seit 2015 wurde unter Mitwirkung des KRZN an einem umfassenden IT-Sicherheitskonzept gemäß BSI-Standard gearbeitet, welches seit diesem Jahr umgesetzt wird. 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 Tönisvorst

Die IT-Prüfung in der Stadt wurde von August 2014 bis Mai 2016 durchgeführt. Geprüft haben:

- Ulrich Sdunek (Projektleitung)
- Alexander Ehrbar
- 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 10. Juni 2015 freigegeben.

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadt am 22. Februar 2016 erörtert.

## → IT-Management

### Strategische IT-Steuerung

#### → **Feststellung**

Das Betriebsmodell der Stadt Tönisvorst bietet kaum strategische Gestaltungsmöglichkeiten, die IT nach Vorgaben der Verwaltungsführung zu steuern. Für das interne Steuerungssystem bestehen konkrete 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 nimmt vorrangig die IT-Leistungen des KRZN in Anspruch. Die Stadt selbst ist nicht KRZN-Verbandsmitglied. Gemäß § 1 der Verbandssatzung ist dies der Kreis Viersen.

Aus diesem Grund ist Tönisvorst nicht in den beschlussfassenden KRZN-Organen wie der Versammlungsversammlung oder dem Verwaltungsrat vertreten. Die Stadt kann auch deshalb keinen direkten Einfluss auf die strategische Ausrichtung des KRZN nehmen.

Die operativen Möglichkeiten der Stadt, auf ihre IT-Kosten und -Leistungen Einfluss zu nehmen sind wesentlich durch die Vorgaben des KRZN geprägt. Sie beschränken sich im Wesentlichen auf die fachliche Vorarbeit in den verschiedenen KRZN-Arbeitsgremien wie Facharbeitskreise, Arbeitsgemeinschaften und den Koordinierungskreis.

Die Stadt ist gemäß Verbandssatzung grundsätzlich dazu verpflichtet Hard- und Software ausschließlich über das KRZN zu beziehen. Die Leistungen des Zweckverbandes verteilen sich dabei auf acht Pakete, in denen jeweils mehrere Einzelprodukte zusammengefasst werden. Grundsätzlich zahlt Tönisvorst alle in einem Paket enthaltenen Einzelprodukte unabhängig von der tatsächlichen Nutzung. Die Entgelte für diese Pakete sowie Entwicklungskosten des KRZN machen in Tönisvorst 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 lediglich 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 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. Beispielhaft für Tönisvorst gilt dies für die Kalkulation der Kosten für das Finanzverfahren (Abnahmezwang) sowie die Bereitstellung der VoIP-Technologie (Abnahme außerhalb des Abnahmezwangs). In beiden Fällen konnte nach eigenen Angaben kein Beitrag zur Kostentransparenz erreicht werden. Die Einwohnerzahl als Berechnungsgrundlage birgt für die Stadt Tönisvorst ein weiteres unkalkulierbares Problem: Bei Erreichen einer Einwohnerzahl von 30.000 steigen die Kosten für die Leistungen des KRZN sprunghaft um ca. 50.000 Euro an.

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.

Im Falle von Leistungsstörungen kann sich Tönisvorst auf grundsätzliche Leistungsvereinbarungen berufen. Als Informationsquelle stellt das KRZN der Stadt quartalsweise Berichte mit Aussagen zur technischen Leistungsqualität zur Verfügung. Im Rahmen regelmäßiger Jahresgespräche der Verwaltungsspitze und des Verwaltungsvorstands der Stadt mit der KRZN-Führung können Probleme auf oberster Ebene besprochen werden. Nach Angaben der Stadt hat sich insbesondere dieses Instrument bewährt, um Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit ungefiltert ansprechen zu können.

Die Verbandssatzung verpflichtet die Stadt Tönisvorst 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.

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 geprüften 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 Tönisvorst stellt grundsätzlich sicher, dass die Informationen zum Betriebsmodell und zur IT-Leistungserbringung auf Ebene der Verwaltungsebene bekannt sind.

Die Steuerung der IT wird über den Leiter des Fachbereiches C, der Mitglied des Verwaltungsvorstandes ist, wahrgenommen. Im Verwaltungsvorstand findet eine enge Abstimmung direkt mit der Kämmerei statt. Darüber hinaus wird die IT bei baulichen Maßnahmen von Anfang an in Gestaltungsprozesse eingebunden. Die notwendige verwaltungsorganisatorische Verbindung von Aufgaben der Verwaltungsorganisation und IT wird durch den Umstand begünstigt, dass der Fachbereichsleiter in Personalunion für beide Bereiche zuständig ist.

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.

In der Stadt Tönisvorst 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. Im operativen Bereich erstellt die örtliche IT einen Gesamtmaßnahmenkatalog und schreibt diesen fort.

Zum anderen werden Auszüge aus Sitzungsprotokollen der Stadt sowie KRZN-Gremien der örtlichen IT als Anweisung für die operative Tätigkeit zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus findet eine Erörterung der Entscheidungen im Teamgespräch statt, an dem der Fachbereichsleiter als Verwaltungsvorstandsmitglied regelmäßig teilnimmt.

Trotz der oben geschilderten KRZN-Problematik finden auf Basis der vorgenannten Mechanismen vor Produkteinführungen Make-or-Buy-Überlegungen statt, soweit dies bezüglich der Kostentransparenz überhaupt möglich ist. Als Beispiel wird seitens der Stadt der Beschaffungsprozess des Ratsinformationssystems außerhalb des KRZN-Abnahmewangs aufgeführt.

Die IT der Stadt Tönisvorst wurde von der GPA NRW bereits in 2009 geprüft. Damals erreichte die Stadt den Maximalwert bei den IT-Kennzahlen. Die Positionierung resultierte einerseits aus der KRZN-Kostenthematik (hohe Sachkosten) sowie den damals vergleichsweise hohen Personalkosten. Nach Angaben der Stadt konnten seit 2009 im Rahmen einer konsequenten organi-

satorischen und personellen Restrukturierung der örtlichen IT bereits Stellenanteile abgebaut werden. Auch seit dem für die aktuelle Prüfung maßgeblichen Betrachtungsjahr 2013 bis heute wurden weitere Stellenanteile für den IT-Bereich gekürzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Tönisvorst sollte das KRZN im Rahmen ihrer Möglichkeiten laufend auf eine größere Kostentransparenz sowie ein verursachungsgerechteres Abrechnungssystem hinweisen.

## IT-Sicherheit

→ **Feststellung**

Es wurden geringe Gefährdungstatbestände 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 Verwaltungsleitung 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 Stadt Tönisvorst hat die Empfehlungen aus der GPA-Prüfung 2009 systematisch analysiert und in den Folgejahren verschiedene Maßnahmen durchgeführt, um das Risikopotenzial zu reduzieren. Seit 2015 wurde unter Mitwirkung des KRZN an einem umfassenden IT-Sicherheitskonzept gemäß BSI-Standard gearbeitet, welches seit diesem Jahr umgesetzt wird. Insgesamt profitiert die Stadt von den Sicherheitsmechanismen des KRZN.

Die im Rahmen der Prüfung auf operativer Ebene besprochenen Details wurden im Prüfungsvermerk festgehalten.

## Lizenzmanagement

→ **Feststellung**

Das Lizenzmanagement der Stadt Tönisvorst 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 Tönisvorst besteht eine elektronische Lizenzverwaltung. Eigene Lizenzpakete werden im Rahmen einer regelmäßigen Software-Inventur überprüft. Seitens der Stadt wird angenommen, dass die vom KRZN angebotenen Services unter dem Gesichtspunkt einer ordnungsgemäßen Lizenzierung bereitgestellt werden. Nach eigenen Angaben wird sich die Stadt

noch in diesem Jahr als Pilot- bzw. Testanwender in ein umfassendes elektronisches Lizenz- und Vertragsmanagement-Tool des KRZN einarbeiten.

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 Tönisvorst 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 für die Anwenderbetreuung einen Prozess zur Störungsaufnahme organisiert. Demnach ist die örtliche IT grundsätzlich zentraler Ansprechpartner bei Störungen. Hierfür existiert ein zentraler Meldeweg per Telefonat oder E-Mail. Das KRZN unterstützt die Störungsbeseitigung im Rahmen eines Second-Level-Supports. Sowohl die Verwaltung als auch das KRZN nutzen für die Dokumentation von Störungsmeldungen ein Ticketsystem. Die örtliche IT hat Zugriff auf dieses System und kann somit den Stand der Störungsbeseitigung jederzeit nachvollziehen. Das KRZN leitet quartalsweise Berichte an die Stadt weiter, in denen IT-Störungen aufgeschlüsselt nach bestimmten Kategorien und Merkmalen dokumentiert werden. Eine systematische Auswertung der dokumentierten Störungen durch die Stadt erfolgt bislang nicht.

### → **Empfehlung**

IT-Störungen sollten regelmäßig ausgewertet werden, um Optimierungspotenziale in der Bereitstellung von IT-Leistungen zu identifizieren.

## → 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

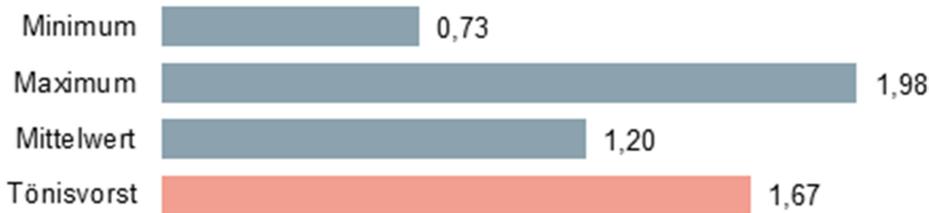
Die GPA NRW ermittelt bei allen mittleren kreisangehörigen Kommunen zwei hochaggregierte IT-Kennzahlen:

- 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 Tönisvorst stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



Tönisvorst	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,67	0,99	1,17	1,35	28

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



Tönisvorst	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5.221	3.925	4.323	4.706	28

Im interkommunalen Vergleich mit insgesamt 28 Städten sind vier KRZN-Kommunen samt Tönisvorst 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 Tönisvorst, Neukirchen-Vluyn, Hamminkeln und Xanten. Für Tönisvorst errechnet sich für das Betrachtungsjahr eine anteilige Umlage durch den Kreis Viersen von 85.675 Euro. In Bezug auf die oben dargestellte Kennzahl macht dies etwa 529 Euro je IT-Arbeitsplatz aus.

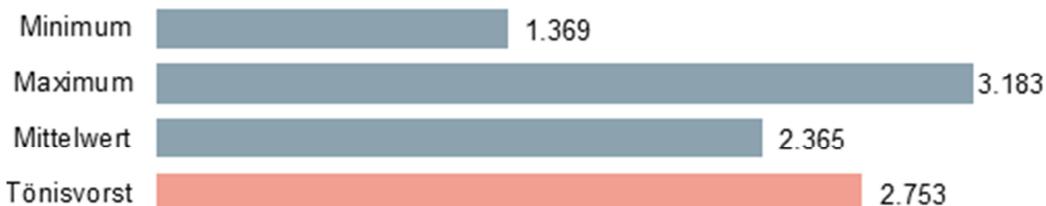
Weitere Analysen und wertende Feststellungen zu den wirtschaftlichen Aspekten gehen aus den nachstehenden Kostenstellenbetrachtungen hervor.

## 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



Tönisvorst	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.753	2.042	2.367	2.553	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 Tönisvorst 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 86 Prozent und hiervon entfallen mehr als zwei Drittel 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. Beispielhaft für Tönisvorst gilt dies für die Kalkulation der Kosten für das Finanzverfahren (Abnahmezwang) sowie die Bereitstellung der VoIP-Technologie (Abnahme außerhalb des Abnahmezwangs). In beiden Fällen konnte nach eigenen Angaben kein Beitrag zur Kostentransparenz erreicht werden.

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 leicht unter dem interkommunalen Durchschnitt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Tönisvorst sollte die Empfehlung zur strategischen Steuerung aufgreifen und beim KRZN auf eine größere Kostentransparenz drängen.

## IT-Grunddienste

→ **Feststellung**

Die Stadt Tönisvorst könnte ihre IT-Grunddienste wesentlich günstiger bereitstellen. Diese Einordnung liegt maßgeblich an den ungünstigen Positionierungen bei den IT-Standardarbeitsplätzen und der Telekommunikation. Die Druckleistungen hingegen werden 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**



Tönisvorst	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.468	1.813	1.882	2.107	28

**Ebene „IT-Standardarbeitsplatz“**

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



Tönisvorst	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.622	1.113	1.288	1.404	28

In Tönisvorst liegen die Gesamtkosten für den IT-Standardarbeitsplatz im Maximalbereich.

Der Anteil der Sachkosten liegt bei knapp 87 Prozent. Mehr als 95 Prozent entfallen hiervon auf die Leistungsabnahme beim KRZN. Anteilige Kosten für das Netz und zentrale Rechnersysteme (Server) sowie pauschale Nichtproduktionskosten des KRZN sind bereits enthalten. Im interkommunalen Vergleich liegen die Sachkosten der Kostenstelle je IT-Standardarbeitsplatz im Maximalbereich.

Die von der Stadt angegebenen Stellenanteile sowie die entsprechenden Personalkosten liegen dagegen unwesentlich über dem interkommunalen Durchschnitt.

Tönisvorst weist 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. Die Stadt nahm hierbei eine Vorreiterrolle innerhalb des KRZN ein. Konsequenterweise fällt die Kennzahlenausprägung bei der Ebene Druck günstiger aus.

Die IT-Endgeräte werden nach Auskunft der Stadt über den Warenkorb des KRZN beschafft. Nach eigenen Angaben wurden die Konditionen mit Angeboten von Dritten verglichen. Bei ähnlichen Rahmenbedingungen (36 Monate Gewährleistung, Vor-Ort-Support, homogene Ausstattung, eingeschlossene Elektronikversicherung etc.) schnitt das KRZN nach eigenen Angaben ganzheitlich gesehen besser ab. Man habe sich zudem bewusst für einen strategisch hohen

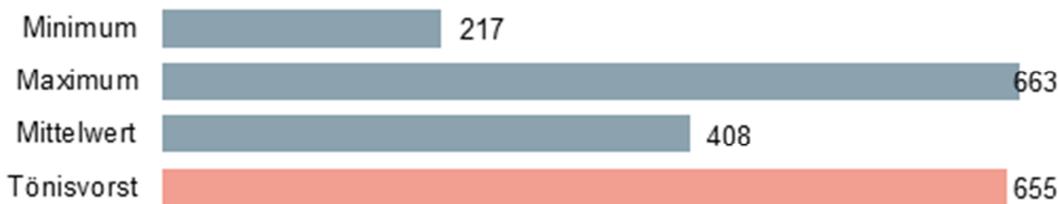
Qualitätsstandard bei den Geräten und beim Support entschieden. Auch diese Entscheidung beeinflusst die Kostensituation maßgeblich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte laufend überprüfen, ob Ausstattungsstandard und Supportanforderungen sowie die entsprechenden Kosten in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

**Ebene „Telekommunikation“**

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



Tönisvorst	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
655	338	393	487	28

Die Gesamtkosten für die Bereitstellung der Telekommunikation liegen in Tönisvorst im Maximalbereich.

Der Anteil der Sachkosten liegt bei knapp 89 Prozent. Im interkommunalen Vergleich sind diese nahe am Maximum was die Höhe je IT-Standardarbeitsplatz anbelangt.

Die mengenmäßige Ausstattung mit Mobilfunkgeräten ist in Relation zu den insgesamt eingesetzten Telefonie-Endgeräten unterdurchschnittlich. Kostentreiber sind eher im Bereich der Festnetztelefonie zu suchen.

In Tönisvorst wird hierfür weitestgehend die Voice-over-IP-Technologie (VoIP) eingesetzt. Die entsprechenden Leistungen (Hosting der Anlage, Bereitstellung des Netzes und der Endgeräte) erfolgen außerhalb des Abnahmewangs der Verbandssatzung im Rahmen einer optionalen Bereitstellung durch das KRZN. Die Stadt hat sich in 2008 für diese Variante zwecks Ablösung der damals technisch veralteten Telefonanlage entschieden. Nach eigenen Angaben erzeugen die historisch gewachsene Verwaltungsstruktur mit fünf Standorten in St. Tönis und Vorst sowie zwei Vorwahlen hohe Kosten für die Bereitstellung der VoIP-Telefonie. Insbesondere die nötige Netzanbindung stellt hier den größten Kostenblock dar. Eine Zentralisierung der Standorte könnte zu einer wesentlichen Kosteneinsparung bei der Telekommunikation führen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Stadt dann im durchschnittlichen Kennzahlenbereich positionieren würde. Unabhängig von der Standortthematik besteht auch hier das grundsätzliche Problem, dass eine größere Kostentransparenz seitens des KRZN für eine umfassende Beurteilung notwendig wäre.

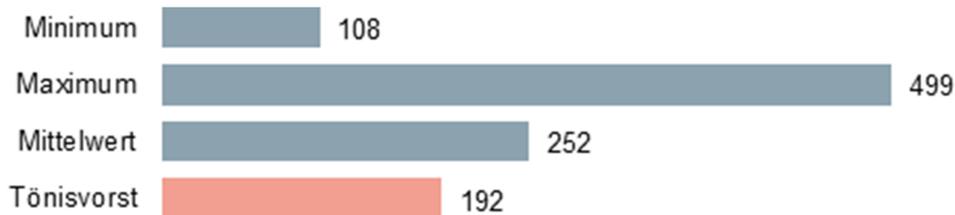
Die Stellenanteile und daraus resultierenden Personalkosten liegen über dem interkommunalen Durchschnitt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Tönisvorst sollte auch bei der Telekommunikation beim KRZN auf eine größere Kostentransparenz drängen.

**Ebene „Druck“**

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



Tönisvorst	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
192	202	254	286	28

In Tönisvorst 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 86 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, leicht über dem interkommunalen Durchschnitt.

Im Vergleich mit den anderen geprüften Städten stattet Tönisvorst die IT-Standardarbeitsplätze mit durchschnittlich 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 wird auf einen möglichst großen Anteil an Gemeinschaftsdruckern geachtet. Die Aufwendungen für Drucker werden nach eigenen Angaben ab nächstem Jahr sinken. Grund ist ein neuer Rahmenvertrag mit dem KRZN, der günstigere Konditionen bieten soll als im Betrachtungsjahr 2013. Wie bereits oben geschildert weist Tönisvorst 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. Die Stadt nahm hierbei eine Vorreiterrolle innerhalb des KRZN ein. Konsequenterweise fällt die Kennzahlenausprägung bei der Ebene Druck günstig aus.

Geplant ist zudem der Ausbau der Netzanbindung bei den Druckgeräten. Nach eigenen Angaben verspricht man sich von dieser Maßnahme Einsparungen vor allem im Verbrauch von Tinte und Toner sowie bei der Wartung.

Herne, den 02. Mai 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)