



Stadt Xanten · Der Bürgermeister · Postfach 11 64 · 46500 Xanten

Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1
44623 Herne

Anschrift: Karthaus 2, 46509 Xanten
Fachbereich: Service und Personal
Sachgebiet:
Auskunft erteilt: Herr Rynders
Zimmer: 107/A
Telefon: 02801/772-219
Telefax: 02801/772-360
Email: service@rathaus-xanten.de
Internet: www.xanten.de
Aktenzeichen: 1 / (bitte bei Antwort angeben)
Datum: 11.05.16

Eingegangen

17. MAI 2016

GPA NRW

Überörtliche Prüfung der Informationstechnik der Stadt Xanten im Jahr 2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

bezugnehmend auf die durch Ihr Haus durchgeführte Prüfung der Informationstechnik der Stadt Xanten nehme ich mit beigefügtem Schreiben Stellung.

Meine Stellungnahme bitte ich entsprechend Ihrem Angebot vom 18.04.2016 parallel zum Prüfbericht auf der Internetseite der GPA zu veröffentlichen.

Der Prüfbericht der GPA wird unter Beifügung meiner Stellungnahme sowie etwaiger Hinweise des Kreises Wesel als Kommunalaufsicht dem Rechnungsprüfungsausschuss im Rahmen der nächsten Sitzung im zweiten Halbjahr 2016 zur Beratung vorgelegt.

Mit freundlichen Grüßen


Thomas Götz

Anlage

Überörtliche Prüfung der Informationstechnik der Stadt Xanten im Jahre 2015 durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA)

Einführung

Die GPA hat im Rahmen der letzten überörtlichen Finanzprüfung eine vergleichsweise gute Haushaltssituation der Stadt Xanten erkannt. Zur weiteren Prüfung von Konsolidierungsmöglichkeiten wurde nunmehr die Informationstechnik in der Zeit von Juni 2015 – April 2016 einer detaillierteren Prüfung im Hinblick auf das Jahr 2013 unterzogen. Betrachtet wurden die Bereiche Ressourcenverbrauch, demnach sowohl die IT-Gesamtkosten als auch die Kosten für einzelne Leistungsfelder der IT, und IT-Management, also die strategischen Steuerung..

Das Prüfergebnis wurde mit den beteiligten Mitarbeitern des Fachbereiches Service und Personal am 01.03.2016 erörtert. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass die Prüfung zu keinen Feststellungen geführt hat, die in einem Verfahren weiter zu bearbeiten sind.

Wesentliche Aussagen der Prüfung, dargestellt nehmen Bezug auf den Status der Stadt Xanten als Anwender im Zweckverband des Kommunalen Rechenzentrums Niederrhein (KRZN). Der Bericht führt mangelnde Möglichkeiten der Einflussnahme auf die bezogenen IT-Leistungen und die daraus resultierenden Kosten als negative Aspekte dieser Mitgliedschaft auf. Gleichwohl weist die GPA darauf hin, dass damit keine Aussage hinsichtlich der Angemessenheit der Entgelte des KRZN getroffen werden solle. Die GPA kommt zu dem Ergebnis, dass die Stadt Xanten in den Bereichen positive Ergebnisse erzielen kann, in denen sie eine große Flexibilität der Leistungsabnahme besitzt. Empfohlen wird im Ergebnis, dass die Stadt Xanten im Rahmen ihrer Möglichkeiten Einfluss auf das Abrechnungssystem im Sinne einer höheren Transparenz und Verursachergerechtigkeit nehmen soll. Gleichwohl wird festgestellt, dass die Stadt Xanten etwa von den Sicherheitsmechanismen des KRZN im Rahmen des IT-Managements profitiert.

Die Aussagen bedürfen aus Sicht der Stadt Xanten jedoch insgesamt einer erläuternden Stellungnahme.

Die Rolle der Stadt Xanten als Anwender im Zweckverband KRZN

Die GPA setzt sich aus ihrer Sicht kritisch mit der Mitgliedschaft der Stadt Xanten im Zweckverband KRZN auseinander. Nach Erkenntnis der GPA haben Kommunen im Zweckverband des KRZN höhere IT-Kosten als andere Kommunen. Weiterhin wird eine nur eingeschränkte Einflussnahme auf die Strukturen im KRZN moniert.

Die Stadt Xanten ist kein Mitglied des Zweckverbandes, sondern ist über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Kreis Wesel Anwender des KRZN. Es besteht grundsätzlich die rechtliche Möglichkeit, diese Vereinbarung zu kündigen.

Die Anwenderschaft im KRZN geht einher mit den dortigen Systematiken der der Bereitstellung der Technik (Hardware und Software), den Abrechnungsmodalitäten im Sinne einer Solidargemeinschaft sowie den entsprechenden vorbereitenden und beschlussfassenden Gremien- und Facharbeitsstrukturen.

Im Rahmen einer grundsätzlichen Untersuchung im Jahre 2008 wurden die Alternativen der Mitgliedschaft/Anwenderschaft in einem anderen Rechenzentrum sowie einem komplett eigenständigen Betrieb der Anwenderschaft im KRZN gegenübergestellt. Die Betrachtung stellte die seinerseits maßgeblichen Vor- und Nachteilen der Alternativen dar. Dabei war natürlich maßgeblich auch die faktische Situation zu berücksichtigen, in der sich die Stadt Xanten befand und nach wie vor befindet. Im Ergebnis stand die Erkenntnis, dass eine Anwenderschaft in einem kompetenten und zudem ortsnahen Rechenzentrum für die Stadt Xanten die optimale Alternative darstellt.

Im Bericht der GPA finden sich einige kritische Hinweise und Positionierungen in Bezug auf die Anwenderschaft der Stadt Xanten im Zweckverband wieder. Auf der anderen Seite aber werden - direkt oder indirekt - auch viele Vorteile genannt, die sich aus Sicht der Stadt Xanten nicht zuletzt auch aus dem Zweckverband KRZN ergeben. Diese sollen im Rahmen der Stellungnahme dargestellt werden.

Feststellungen / Empfehlungen

Zu den Feststellungen im Einzelnen:

A.) IT-Management (ab Seite 8)

1.a.) Feststellung zum IT-Betriebsmodell der Stadt Xanten (Bericht Seite 8)

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.

1.b.) Empfehlung = größere Kostentransparenz sowie ein verursachergerechtes Abrechnungssystem (Bericht Seite 11)

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

Die GPA sieht im Betriebsmodell der Stadt Xanten nur geringe strategische Gestaltungsmöglichkeiten. Die interne Steuerung sei darauf ausgelegt, die durch die Mitgliedschaft im KRZN verbleibenden Gestaltungsspielräume zu nutzen. Weiterhin seien Lösungen in einem IT-Verbund durchaus sinnvoll, sofern dabei jedoch eine flexible Produktwahl möglich bleibt.

Das KRZN bietet Standardpakete an, die - mindestens im Sinne der Kostentragung - abgenommen werden müssen. Bestandteile dieser Pakete sind die - entsprechend den festgelegten Kriterien – ohnehin überwiegend und allgemein im Verband eingesetzten Produkte (Netze, Systemtechnik und Verfahren).

Sofern jede Kommune grundsätzlich eigenständig und frei Produkte abnehmen bzw. sich ergänzend andernorts am Markt beschaffen kann, bliebe es einer näheren Betrachtung vorbehalten, wie sich ein solches Abnahmemodell im Ergebnis darstellt:

a.) welcher Gesamtaufwand entsteht bei der Kommune?

b.) wie werden insbesondere die fixen Kosten eines Rechenzentrumsbetriebes auf nur wenige nutzende Kommunen umgelegt und inwieweit findet insoweit eine Gesamtfinanzierung aus kommunalen Mitteln auf anderen Wegen statt?

Diese Aspekte wären insgesamt einzubeziehen, um ein aussagekräftiges Gesamtbild über die Wirtschaftlichkeit der Prozesse zu erhalten. Diese Gesamtuntersuchung war jedoch nicht Teil der Prüfung.

Zutreffend ist, dass im Rahmen der Mitgliedschaft im Zweckverband die dortigen Vorgaben und Regeln im Hinblick auf Kosten und Leistungen eine maßgebliche Rolle spielen. Zu kurz gerät aus Sicht der Stadt Xanten dabei die Darstellung, wer die fachliche Arbeit für den Zweckverband vornimmt und wer die Beschlüsse fasst, sprich: wer „das KRZN“ eigentlich ist. Neben der erwähnten Mitgliedschaft des Bürgermeisters im Verwaltungsrat des KRZN ist an dieser Stelle auch die Mitgliedschaft des Fachbereichsleiters Service im ebenfalls beschlussfassenden Gremium Koordinierungskreis zu erwähnen. Weiterhin nehmen zahlreiche Mitarbeiter/-innen der Verwaltung Funktionen in vorbereitenden Arbeitsgremien teil, so dass auch hier eine aktive Einflussnahme auf die Ausrichtung der Produkte und damit die Geeignetheit für die Stadt Xanten gegeben ist. Da die Mitarbeit in den Arbeitsgremien in der Regel freiwillig ist, hat hier jede Verwaltung selber in der Hand, inwieweit sie sich aktiv einbringt oder sich tatsächlich auf die Entscheidung anderer Kommunen verlässt. Die Stadt Xanten bemüht sich hier um eine aktive Rolle im Verband.

Der Nutzungsgrad der als Kernprodukte klassifizierten Dienste und Anwendungen ist als Folge des Vorgenannten sehr hoch, so dass den Kosten der Paketentgelte dementsprechend umfangreiche Leistungen gegenüberstehen. In der Regel entstehen neue Problemstellungen (z.B. durch gesetzliche Änderungen) auch in anderen Kommunen, so dass zentral über den Verband eine Lösung geschaffen wird, die die Stadt Xanten dann ihrerseits nutzen kann. Gleiches gilt für die Erschließung neuer technischer Möglichkeiten für die Arbeit der Verwaltung, die ebenfalls im Regelfall ohnehin von allgemeinem Interesse sind.

Weitere Vorteile ergeben sich aus Sicht der Stadt Xanten bei den im Rahmen des Zweckverbandes zentral ausgewählten und beschafften Lösungen in Form von eingesparten Personalstunden für Auswahl- und Beschaffungsprozesse in der Kommune sowie indirekt aufgrund der Rechtssicherheit bei den Beschaffungsprozessen. Diese Aspekte waren nicht Bestandteil der GPA-Betrachtung, sind im Rahmen der Gesamtwürdigung jedoch nicht außer Acht zu lassen und wären aus Sicht der Stadt Xanten – neben weiteren indirekten Vorteilen – den im Bericht skizzierten erhöhten aufwandsbezogenen Kennzahlen gegenüberzustellen.

In den Bereichen, in denen die Stadt Xanten die Lösungen des Verbandes aus sachlichen Gründen nicht einsetzen will, werden in der Praxis geeignete Drittlösungen gesucht. Bei den sog. optionalen Produkten des KRZN ist diese Alternative insgesamt sogar kostenneutral möglich. Es entsteht in diesen Fällen der personelle Zusatzaufwand für Auswahl und Beschaffung.

Die Einstellung des vormals vorhandenen TUIV-Entwicklungsplanes der Verwaltung erfolgte alleine aufgrund des nicht vertretbaren Erstellungs- und Fortschreibungsaufwandes. Selbstverständlich werden die strategischen Entscheidungen für den IT-Einsatz wie angesprochen nach wie vor anhand eigener, ausreichend dokumentierter Überlegungen und Planungen sowie ausgerichtet an Beschlussfassungen der Politik getroffen. Der Produktentwicklungsplan des KRZN ist in diesem Zuge ein wichtiges Werkzeug, zu dessen Entwicklung die Stadt Xanten selber aktiv beiträgt.

Fazit = Die Feststellungen und Empfehlungen der GPA werden zur Kenntnis genommen. Aufgrund der vorstehenden Erläuterungen sieht die Stadt Xanten ein höheres Maß an Gestaltungsmöglichkeiten, als es der Bericht darstellt. Die Anwenderschaft im Zweckverband ist mit verschiedenen Regeln und Vereinbarungen verbunden, die in der Summe jedoch mehr Vorteile als Nachteile für die Stadt Xanten mit sich bringen. Eine Kündigung der Vereinbarung mit dem Kreis Wesel stellt aus verschiedenen, insbesondere wirtschaftlichen Gründen derzeit keine Option dar. Gleichsam aber greift die Verwaltung den Hinweis der

GPA auf und sucht weiterhin den Dialog im Hinblick auf Entgeltstruktur und Kostentransparenz mit dem KRZN (Geschäftsführung und Gremien).

Die Empfehlung im Hinblick auf die nicht als Geldfluss dargestellte Leistungserbringung der Verwaltung für den DBX ist im Grundsatz zutreffend. Fiktiv ist die Effizienz der IT damit geringer, da theoretisch weniger Arbeitsplätze unterstützt werden. Aus diesem Grunde fällt die Kennzahl entsprechend negativ aus. Rechnet man diese nicht dargestellten Aufwendungen fiktiv ein, so ergibt sich ein anderes Bild. Die Kosten je IT-Arbeitsplatz würden dann – wie auch durch die GPA textlich dargestellt - um rund 500,00 Euro auf den Wert von 1.178 Euro sinken und damit etwa dem Niveau anderer Kommunen entsprechen. Von daher ist die Anmerkung der GPA zutreffend.

Im Rahmen der Gesamtbetrachtung des Konzerns Stadt handelt es sich hier jedoch letztlich um eine Scheingröße, da dieser Zahlung eine entsprechende Anpassung der Zuschusszahlung an den DBX entgegenstünde, eine Darstellung somit das Gesamtergebnis des Konzerns Stadt nicht ändern würde.

2.a.) Feststellung zur IT-Sicherheit bei der Stadt Xanten (Bericht Seite 11)

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

Die GPA kommt im Rahmen der Betrachtung dieses Punktes zur Erkenntnis, dass die Stadt Xanten von den Sicherheitsmechanismen des KRZN profitiert. Dieser Fakt stellt eine der weiteren Vorteile der Anwenderschaft im KRZN im Sinne der Feststellung/Empfehlung unter 1.) dar. Der Betrieb des KRZN ist nach ISO 27001 zertifiziert. Den Mitgliedern und Anwendern werden klare Standards und Regularien vorgegeben, die einen aus technischer Sicht sicheren Betrieb erst möglich machen.

Dieses Sicherheitsdenken wird auch in der Verwaltung gelebt. Technische Möglichkeiten werden eingesetzt. Die im Bericht angesprochenen Dienstanweisungen als neben den Gesetzen und arbeitsrechtlichen Regelungen bestehender formaler Rahmen werden aktuell modernisiert.

Fazit = Die Feststellung der GPA wird anerkannt.

3.a.) Feststellung zum Lizenzmanagement bei der Stadt Xanten (Bericht Seite 11)

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

Die GPA hält das Lizenzmanagement für gut, sieht jedoch eine Abhängigkeit vom Betriebsmodell.

Ein gutes Lizenzmanagement ist sowohl aus Gründen der Rechtssicherheit als auch der Wirtschaftlichkeit in der heutigen Zeit unabdingbar. Es existieren zahlreiche Lizenzierungsvarianten, so dass eine Gesamtbetrachtung des Unternehmens über alle Rechnerplattformen (PC, Server, Virtueller Desktop, Mobilgeräte ...) erforderlich ist. Das KRZN hat das Lizenzmanagement zwischenzeitlich zentralisiert und professionalisiert, so dass sich die einzelnen Mitglieder und Anwender individuellen entsprechenden Aufwand durch eigenes Personal bzw. Einkauf von Beratungsleistungen sparen können. Optimierte Lizenzen wiederum führen zu Kosteneinsparungen in der Kommune. Es zeigt sich hier somit ein weiterer Vorteil einer zentralen und damit interkommunalen Herangehensweise, der aus Sicht der Verwaltung über die Einschätzung der GPA hinausgeht.

Fazit = Die Stellungnahme der GPA wird zur Kenntnis genommen

4.a.) Feststellung zum Störungsmanagement bei der Stadt Xanten (Bericht Seite 12)
Das Störungsmanagement der Stadt Xanten ist gut.

Fazit = Die Feststellung der GPA wird anerkannt.

B.) IT-Ressourcenverbrauch (ab Seite 13)

5.a.) Feststellung zu den Fachanwendungen (Bericht Seite 15)

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.

5.b.) Empfehlung = größere Kostentransparenz sowie Erträge für die Leistungserbringung an den DBX vereinnahmen (Bericht Seite 16).

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

Die seitens der GPA ermittelten, unter dem interkommunalen Durchschnitt liegenden Personalkosten (vgl. Seite 15) zeigen aus Sicht der Stadt Xanten einen Nachteil der Vergleichssystematik: die in Xanten sehr stark gelebte Verlagerung von Aufgaben in den zentralen Verbund sowie die auch im Bereich IT durchgeführten interkommunalen Zusammenarbeiten (Verwaltung Mobilgeräte, Kooperation Servicecenter) fließen nicht umfänglich in diese Kostenvergleiche mit ein. Auch weitere Faktoren – Xanten hat keinerlei dezentrale IT-Sach- oder Personalkosten – bleiben bei diesem Vergleich nach Ansicht der Stadt Xanten vermutlich außen vor.

Im Weiteren wird auf die Ausführungen zu 1.) verwiesen.

Fazit = siehe 1.a.) und 1.b.)

6.a.) Feststellung zu den IT-Grunddiensten (Bericht Seite 16)

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.

6.b.) Empfehlung = laufende Überprüfung der Angemessenheit des Verhältnisses von Ausstattungsstandards und Supportanforderungen zu den dafür aufzubringenden Kosten; Erträge des DBX sollen vereinnahmt werden (Bericht Seite 18).

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.

Bemängelt wurde im Bereich der IT-Grunddienste – IT-Standardarbeitsplatz, Telekommunikation, Druck – durch die GPA lediglich die ungünstige Entwicklung der Arbeitsplatzkosten (IT-Standardarbeitsplätze).

Der zentrale Betrieb (Netze, Server) ist nicht zuletzt unter dem Aspekt Sicherheit und Zuverlässigkeit zu sehen. Vergleichswerte anderer Kommunen sind nicht Gegenstand der

Kostenbetrachtung, so dass mögliche höhere Ausfall- und/oder Wiederherstellungskosten anderer Kommunen hier zumindest nicht sichtbar werden.

Die Stadt Xanten nimmt an einer großen zentralen Einkaufsgemeinschaft mit standardisierten Beschaffungsprozessen und entsprechenden Rabattstaffeln teil. Von daher wäre zunächst eine günstige Preisgestaltung der erworbenen Hard- und Software zu erwarten. Dieser Fakt alleine schlägt gemäß den Werten der GPA aber nicht durch. Aus Sicht der Stadt Xanten wird aber auch deutlich, dass viele Faktoren nicht in den Vergleich mit einfließen, die Kosten an anderer Stelle einsparen helfen, wie etwa verlängerte Garantien von Geräten über die üblichen Laufzeiten hinaus, Reparatur und Austausch vor Ort (ggf. in Verbindung mit Leihgeräten), Entbehrlichkeit von eigenen Ausschreibungen oder der Einsatz von gleichartigen Technikreihen (Automatisierung von Installationen). Erwähnt wurde seitens der GPA zutreffender Weise der weitgehende Einsatz von mobilen Gerätschaften, der zur Einsparung von Druckkosten führt.

Auf den günstigen Personalschlüssel in der IT wird erneut hingewiesen. Weiterhin existierte im Betrachtungsjahr 2013 ein umlagefinanziertes Produktpaket zur Abwicklung des seinerzeitigen Doppelproduktes im Bereich Finanzen, welches mittlerweile vollständig abgelöst ist.

Positiv erwähnt werden die Kosten für Druck und Telefonie. Betrachtet man diese näher, so zeigt sich, dass die laufenden Kosten der Telefonie für Stadt und die angeschlossenen Dritten ebenfalls weitestgehend zentral über die Einkaufsgemeinschaft des KRZN abgewickelt wird. Die kombinierten Druck-/Kopier-Geräte wurden ebenfalls zentral über das KRZN beschafft und führen zusammen mit den unterdurchschnittlichen Personalkosten und den langen Gerätelaufzeiten zu einem positiven Gesamtbild. Auch in diesem Bereich ergeben sich somit weitere Vorteile des Zweckverbandes.

Fazit = Die Feststellung der GPA wird zur Kenntnis genommen.

Fazit = Der Empfehlung wird zugestimmt. Es gehört zu den Daueraufgaben der IT, diese Überlegungen anzustellen und die Entwicklungen zu verfolgen. Wartungs-, Subskriptions- und Garantiemodelle werden entsprechend begutachtet und eine Nutzung in wirtschaftlicher Hinsicht abgewogen. Weiterhin werden interkommunale und standardisierte Lösungen angestrebt. Perspektivisch sollen beispielsweise auch die Beschaffungen im Bereich Mobilfunk von Stadt und DBX im Rahmen der Einkaufsgemeinschaft zentralisiert werden.

Die Frage, ob ein im Vergleich erhöhter IT-Aufwand durch Einsparungen bei anderen Produkt- und Prozesskosten gerechtfertigt ist, wird von Seiten der GPA gemäß eigener Darstellung in Ermangelung von Vergleichsdaten nicht abschließend bewertet (Bericht Seite 7).

Zur Frage einer verbesserten Kennzahlensprache bei Ausweisung von DBX-Erträgen wurde bereits Stellung bezogen.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'F. B.' or similar, written in a cursive style.