

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik der  
Stadt Übach-Palenberg 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 Übach-Palenberg	7
→ IT-Management	8
Strategische IT-Steuerung	8
IT-Sicherheit	10
Lizenzmanagement	10
Störungsmanagement	11
→ IT-Ressourcenverbrauch	12
Datengrundlagen	12
Gesamtkosten	12
Fachanwendungen	14
IT-Grunddienste	15

## → Managementübersicht

### Ausgangslage

Die finanzwirtschaftliche Ausgangslage der Stadt Übach-Palenberg ist Gegenstand der aktuell laufenden überörtlichen Finanzprüfung. Der entsprechende Prüfbericht wird demnächst auf der Internetseite der GPA NRW abrufbar sein.

Die Stadt Übach-Palenberg befindet sich in einer stark angespannten Haushaltssituation und nimmt daher Konsolidierungshilfen des Landes NRW im Rahmen des Stärkungspaktes in Anspruch. Die Teilnahme am Stärkungspakt ist für die Stadt zwingend (Stufe1). Die GPA NRW wurde in diesem Zusammenhang von der Stadt Übach-Palenberg beauftragt, sie bei der Erarbeitung und Umsetzung des Haushaltssanierungsplans zu beraten.

Durch erhebliche Konsolidierungsmaßnahmen erreicht die Stadt den Haushaltsausgleich ab 2016. Die in den folgenden Jahren geplanten Überschüsse führen bis zum Jahr 2021 jedoch nur zu einem Eigenkapital von rund 2,4 Mio. Euro. Ziel der Stadt muss es sein, langfristig wieder ein angemessenes Eigenkapital zu erreichen.

In der Stadt Übach-Palenberg sind im Betrachtungsjahr 2013 Kosten von knapp 403.000 Euro für die Bereitstellung von IT-Leistungen entstanden. Davon entfielen circa 174.000 Euro auf die Beschaffung und Bereitstellung von Fachanwendungen. Rund 229.000 Euro nahmen die IT-Grunddienste, bestehend aus den Ebenen IT-Standardarbeitsplätze, Telekommunikation und Druck, in Anspruch.

Die Bereitstellung erfolgt größtenteils eigenverantwortlich im Fachbereich 1 „Allgemeine Verwaltung“, ohne Anbindung an ein kommunales Rechenzentrum. Er übernimmt im Bedarfsfall auch die Funktion des Auftraggebers gegenüber externen Dienstleistern. Innerhalb des Verwaltungsvorstandes ist die Verantwortung für die strategische IT-Steuerung beim Bürgermeister angesiedelt.

### Ergebnisse

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

Mit der Möglichkeit, sich am Markt frei zu bewegen, hat Übach-Palenberg ein vorteilhaftes Betriebsmodell gewählt, das effektive Einflussmöglichkeiten auf die bereitgestellten IT-Leistungen sowie die zu tragenden Kosten bietet. Auch das interne Steuerungssystem ist angemessen und effizient.

Die in dieser Prüfung erhobenen IT-Kosten je IT-Arbeitsplatz fallen im interkommunalen Vergleich beispiellos gering aus. Dieses sehr gute Ergebnis für die Stadt Übach-Palenberg ist geprägt durch ein schlankes und bedarfsgerechtes Produktportfolio und hohe Sparsamkeitsbemühungen aller Beteiligten. Gleichwohl wird die extreme Ausprägung auch durch den erhöhten Konsolidierungsdruck der Stadt begünstigt. In den letzten Jahren ist durch konsequente Einsparungen in einzelnen Bereichen der IT ein Investitionstau entstanden. Um weiterhin eine mög-

lichst sichere und sachgerechte IT-Leistungserstellung zu gewährleisten, werden mittelfristig wieder mehr Investitionen erforderlich sein. Insofern sind in den nächsten Jahren wieder höhere Kosten, aber keinesfalls eine kritische Ergebnisverschlechterung zu erwarten.

Im operativen IT-Management bestehen geringe Möglichkeiten, die IT-Leistungsbereitstellung zu optimieren und abzusichern. Nach der letzten Prüfung der GPA NRW im Jahr 2009 hat die Stadt einen Prozess initiiert, um festgestellte Sicherheitsdefizite sukzessive zu beseitigen. Damit befindet sich die Stadt auf einem sehr guten Weg, der in Kürze abgeschlossen sein wird. Ergänzend zum laufenden Prozess wurden weitere Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt. Gleiches gilt für den Bereich des Störungsmanagements.

## → 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 Kennzahldefinition 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 Übach-Palenberg

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

- Alexander Ehrbar (Projektleitung)
- Sven Alsdorf

In einem ersten Schritt hat die GPA NRW Daten und Informationen erhoben und diese mit der Stadt hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Ergebnis dieser Abstimmung ist der Prüfungsvermerk, der die Grundlage für die Berechnung der Kennzahlen und die Analyse bildet. Dieser Prüfungsvermerk liegt der Stadt vor und wurde von dieser am 26. Februar 2016 freigegeben.

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadt erörtert.

## → IT-Management

### Strategische IT-Steuerung

#### → **Feststellung**

Das Betriebsmodell der Stadt Übach-Palenberg bietet sehr gute Rahmenbedingungen für die strategische Steuerung. Das Steuerungssystem ist gut geeignet, die vorhandenen Möglichkeiten zur wirtschaftlichen IT-Bereitstellung auszuschöpfen.

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 Übach-Palenberg betreibt ihre IT autonom in eigener Verantwortung und ohne Anbindung an ein kommunales Rechenzentrum. In begrenztem Umfang greift sie auftragsbezogen, für Beratungen und technischen Support, auf Dienstleistungen von IT-Serviceanbietern zurück.

Innerhalb dieses Betriebsmodells kann die Stadt jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen sie wo abnimmt oder selbst erbringt. Dadurch besitzt sie die größtmögliche Flexibilität, um sämtliche IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Gleichzeitig ist sie in der Lage, die IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen.

Nach eigenen Angaben, wird die Wirtschaftlichkeit des Produkt- bzw. Leistungsportfolios regelmäßig geprüft.

Die erforderlichen Kosteninformationen sind aufgrund einer zentralen Budgetverantwortung größtenteils über die IT-Abteilung verfügbar. Lediglich die Kosten für IT in den Schulen sowie in den Bereichen Druck und Telekommunikation werden außerhalb dieses Budgets verwaltet. Alle Informationen können zeitnah und mit verhältnismäßigem Aufwand erhoben und aufbereitet werden. Neben Auswertungen bei Bedarf sind sie zudem über ein angemessenes und regelmäßiges Berichtswesen verfügbar.

Auch darüber hinaus stellt das interne Steuerungssystem der Stadt Übach-Palenberg sicher, dass die grundlegenden Informationen zum Betriebsmodell und zur IT-Leistungserbringung auf der Ebene der Verwaltungsleitung bekannt sind.

Die zentrale Bereitstellung und Betreuung der IT ist in Übach-Palenberg aufbauorganisatorisch innerhalb des Fachbereichs „Allgemeine Verwaltung“ als Teilaufgabe im Bereich „Zentrale Dienste und Ratsangelegenheiten“ angegliedert. Dieser ist dem Dezernat I des Bürgermeisters unterstellt. Er ist somit die für die IT verantwortliche Person im Verwaltungsvorstand.

Die Organisationsaufgaben werden ebenfalls im Bereich „Zentrale Dienste und Ratsangelegenheiten“ wahrgenommen. Dies begünstigt die erforderliche Vernetzung beider Aufgabengebiete. Einerseits bestehen kurze Kommunikationswege, andererseits laufen alle erforderlichen Informationen in der Funktion der Bereichsleitung sowie der übergeordneten Fachbereichsleitung zusammen. Wie bei vielen anderen Kommunen dieser Größenordnung, sind auch in Übach-Palenberg keine Personalressourcen vorhanden, um initiativ klassische Organisationsaufgaben, wie z.B. Prozessbetrachtungen durchführen zu können. Dennoch werden Organisationsaufgaben nach eigenen Angaben interdisziplinär verstanden und betroffene Bereiche, ebenso die IT, konsequent eingebunden. So konnten in den letzten Jahren trotzdem immer wieder ineffiziente Prozesse identifiziert und optimiert werden.

Die wesentlichen Vorgaben für die operative IT und die Anwender sind in Dienstanweisungen formalisiert. Derzeit fehlen noch verbindliche Konzeptionen in den Bereichen Notfallvorsorge und IT-Sicherheit. Allerdings hat die Stadt zwischenzeitlich einen externen Dienstleister mit den Aufgaben eines Informationssicherheitsbeauftragten betraut, um diese Defizite gemeinsam mit dem behördlichen Datenschutzbeauftragten sowie der IT-Abteilung aufzuarbeiten. Zudem sind seitens der Verwaltungsführung noch keine expliziten Verfügbarkeitsanforderungen für die eingesetzten Verfahren und Systeme definiert. Sie stellen eine wesentliche Grundlage dar, den internen Infrastrukturaufbau bedarfsgerecht zu steuern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte den bereits initiierten Prozess zur Erstellung der IT-Sicherheits- und Notfallkonzeption mit hoher Priorität fortsetzen. In diesem Zusammenhang sollten insbesondere auch Verfügbarkeitsanforderungen für die eingesetzten Verfahren und Systeme festgelegt werden.

## IT-Sicherheit

### → **Feststellung**

Die Stadt Übach-Palenberg befindet sich in einem Prozess, eine gute Grundlage für einen weitgehend sicheren IT-Betrieb zu schaffen. Darüber hinaus bestehen geringe Optimierungspotenziale.

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

Mit der strategischen Entscheidung, IT-Leistungen in eigener Regie zu erbringen bzw. als Drittkunde am Markt einzukaufen, hat die IT der Stadtverwaltung den Aufbau einer eigenen leistungsfähigen IT-Infrastruktur in Angriff genommen. Seit der letzten Prüfung der GPA NRW in 2009 hat die Stadt zahlreiche Sicherheitsdefizite aufgearbeitet. Ziel ist es, nicht nur eine angemessene technische Ausstattung, sondern auch eine an den gestiegenen Anforderungen ausgerichtete IT-Personalstruktur zu schaffen. Aufgrund der angespannten Haushaltssituation hat die Stadt die dafür erforderlichen Investitionen im Rahmen einer langfristigen Infrastrukturplanung auf mehrere Jahre verteilt. Dabei greift sie auf externe Dienstleister zurück, um die Umstellungen kurzfristig stemmen zu können und einen gezielten Wissenstransfer für das eigene IT-Personal zu gewährleisten. Zwischenzeitlich wurde die Infrastrukturausstattung abgeschlossen. Somit ist zu erwarten, dass hierdurch eine gute Grundlage für einen weitgehend sicheren IT-Betrieb geschaffen worden ist.

Weitergehende Prüfungserkenntnisse für die Stadt Übach-Palenberg wurden mit den Verantwortlichen besprochen. Dabei wurden weitere Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt.

## Lizenzmanagement

### → **Feststellung**

Das Lizenzmanagement der Stadt Übach-Palenberg ist gut.

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.

In Übach-Palenberg werden die Verträge zentral im Bereich „Zentrale Dienste und Ratsangelegenheiten“ verwaltet. Die dafür erforderlichen Stellenanteile sind definiert. Die Rechte und Pflichten aus den Dienstleistungsverträgen sind schriftlich formuliert und bekannt.

Die Informationen über die eingesetzten Lizenzen werden in manuellen Listen gepflegt. Die Stadt führt regelmäßig einen Abgleich aller vorhandenen und tatsächlich genutzten Lizenzen durch, um bei Bedarf Anpassungen vornehmen zu können.

## Störungsmanagement

### → **Feststellung**

Das Störungsmanagement der Stadt ist noch zufriedenstellend.

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 Übach-Palenberg hat keinen formalisierten Prozess zur Beseitigung von Störungen implementiert. Die Meldewege sind nicht vorgegeben. Aufgrund der eigenständigen Leistungserstellung durch die zentrale IT bestehen jedoch keine Konflikte hinsichtlich der Zuständigkeit. Bei auftretenden Störungen wenden sich die Anwender direkt an die örtliche IT. Reaktions- und Bearbeitungszeiten sind nicht festgelegt.

Ein Ticketsystem zur Dokumentation von Störfällen und deren Behebung bei den eigenen Anwendungen ist nicht eingerichtet. Lediglich für Einzelfälle bzw. bei wiederkehrenden Problemen wird eine Wissensdatenbank manuell gepflegt. Somit können Störungen nachträglich auch nur bedingt ausgewertet werden, um ggf. einen Handlungsbedarf abzuleiten.

### → **Empfehlung**

Die Stadt sollte den Prozess zur Aufnahme und Beseitigung von Störungen formalisieren. Dazu ist es mindestens erforderlich, Abläufe und entsprechende Stellenanteile eindeutig zu definieren. Im Idealfall sollte zudem für Störfälle eine Dokumentation und mithin eine Auswertungsmöglichkeit gewährleistet sein.

## → IT-Ressourcenverbrauch

### Datengrundlagen

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

### Gesamtkosten

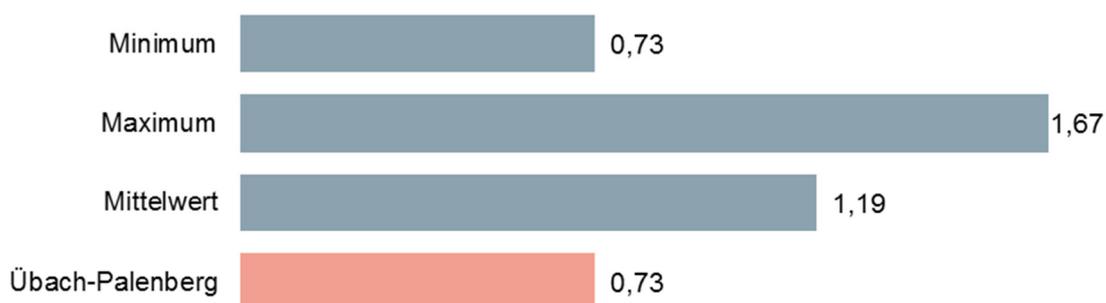
Die GPA NRW ermittelt bei allen mittleren kreisangehörigen Kommunen zwei hochaggregierte IT-Kennzahlen:

- 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 Übach-Palenberg stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



Übach-Palenberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,73	0,99	1,17	1,35	28

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



Übach-Palenberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.171	3.925	4.324	4.706	28

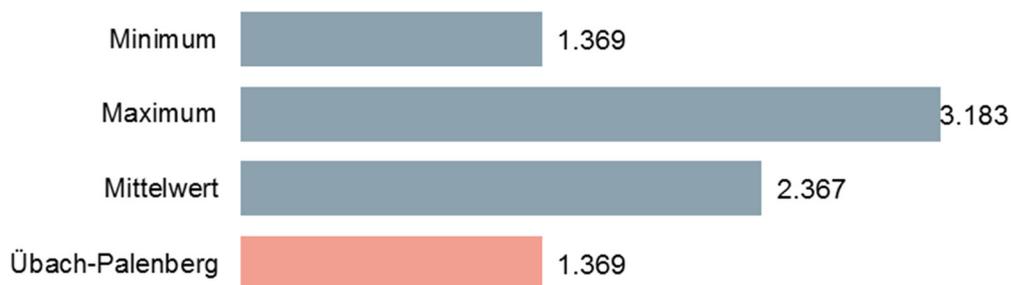
Weitere Analysen und wertende Feststellungen zu den wirtschaftlichen Aspekten gehen aus den nachstehenden Kostenstellenbetrachtungen hervor.

## Fachanwendungen

### → Feststellung

Ein bedarfsgerechtes Produktportfolio und ein geringer Personaleinsatz ermöglichen es der Stadt Übach-Palenberg, die Fachanwendungen beispiellos günstig bereitzustellen.

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



Übach-Palenberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.369	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.

Den größten Anteil an den dargestellten Kosten haben die direkt zuordenbaren Sachkosten mit gut 56 Prozent. Sie fallen mit circa 777 je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung geringer aus, als bei allen anderen Vergleichskommunen. Das arithmetische Mittel der Vergleichskommunen liegt bei 1.977 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Insbesondere bei den erfahrungsgemäß aufwandsintensiven Fachverfahren, wie dem Personal- und Finanzwesen, weist die Stadt deutlich geringere Kosten auf, als die meisten anderen geprüften Städte. Dies ist darin begründet, dass Übach-Palenberg hier gezielt auf Anwendungen zurückgreift, die auf ihrer Bedarfslage zugeschnitten sind. So entstehen der Stadt beispielsweise für die eigentliche Hauptanwendung im Finanzwesen lediglich Kosten von gut 21.000 Euro jährlich. Dies schließt die Abschreibung der eigenen Lizenzen ebenso ein, wie die entsprechende Pflege und Wartung. Hinzu kommen insgesamt rund 3.500 Euro für die erweiterten Verfahren in den Bereichen Kosten- und Leistungsrechnung, Vollstreckung und Schuldenmanagement. Bei den meisten Vergleichskommunen entstehen in diesen Bereichen Kosten, die um ein vielfaches höher sind.

Die Personalkosten machen rund 12 Prozent der gesamten Fachanwendungskosten aus. Hier weist die Stadt geringere Kosten auf, als die Hälfte der Vergleichskommunen. Angesichts der autonomen Leistungsbereitstellung ist der dieser Wert sehr gering. Möglich ist dies, weil die Stadt Übach-Palenberg Wartungsverträge für ihre Fachverfahren mit externen Dienstleistern geschlossen hat. Dadurch kann sie eigene Personalressourcen einsparen, während die bezogenen Dienstleistungen Teil der Sachkosten sind.

Neben den direkt zuzuordnenden Sach- und Personalkosten haben auch die Kosten der vorgelegten Kostenstellen Einfluss auf die Fachanwendungskosten. Ihr Anteil beläuft sich auf annä-

hernd 32 Prozent. Sie entstehen insbesondere im Bereich der zentralen Rechnersysteme. Hier werden Kosten im Zusammenhang mit eigenen Servern, zentralen Speichersystemen und Datenbanken usw. zusammengefasst. Sie wurden in Übach-Palenberg zu 60 Prozent auf die Kostenstelle „Fachanwendungen“ umgelegt.

Die Kosten für die zentralen Rechnersysteme fallen in Übach-Palenberg mit rund 449 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher aus, als bei dreiviertel der Vergleichskommunen. Für die Stadt wirkt sich die Umlage daher belastend auf die Fachanwendungen aus. Sie teilen sich jeweils ungefähr zur Hälfte in Personal- und Sachkosten auf. Auf beiden Kostenebenen weist die Stadt gleichermaßen hohe Kosten auf.

Die Ursache liegt auch hier in der gewählten Strategie, die IT-Leistungen größtenteils eigenverantwortlich bereitzustellen. Die Stadt investiert in den letzten Jahren konsequent in eine Serverinfrastruktur, die in jedem Fall angemessen ist und entsprechende Redundanzen bereitstellt.<sup>1</sup> Über 61 Prozent der Sachkosten entfallen auf die Abschreibungen der entsprechenden Hard- und Softwarekomponenten. Die eingesetzten Personalressourcen sind erforderlich, um Redundanzen auch in personeller Hinsicht sicherzustellen.

## IT-Grunddienste

### → Feststellung

Die Stadt Übach-Palenberg stellt die IT-Grunddienste für die Kernverwaltung sehr günstig bereit. Ansatzpunkte, die Kosten weiter zu reduzieren bzw. Raum für Investitionen zu schaffen, bestehen im Bereich der Druckleistungen.

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,

<sup>1</sup> s. dazu auch die Erläuterungen zur IT Sicherheit auf der Seite 10.

- Wartungsleistungen im Bereich Druck,
- Verbrauchsmaterial.

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



Übach-Palenberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.802	1.813	1.882	2.109	28

Analysen und mögliche Empfehlungen gehen aus den nachstehenden Betrachtungsebenen hervor.

**Ebene „IT-Standardarbeitsplatz“**

Die Kosten des IT-Standardarbeitsplatzes machen einen Anteil von knapp 58 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

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



Übach-Palenberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.041	1.121	1.288	1.399	28

Das Ergebnis wird wesentlich durch die Kosten für die zentralen Rechnersysteme und den Netzbetrieb beeinflusst. Beide Kostenstellen machen zusammen fast die Hälfte der gesamten Kosten für die die IT-Standardarbeitsplätze aus.

Die Kostensituation der zentralen Rechnersysteme wurde im Zusammenhang mit den Fachanwendungen bereits erläutert.<sup>2</sup> 40 Prozent dieser Kosten wurden auf die IT-Standardarbeitsplätze umgelegt.

Die Netzkosten wurden vollständig auf die Kostenstelle „IT-Standardarbeitsplatz“ umgelegt. Dazu zählen typischerweise Leitungskosten - mit Ausnahme der Gebäudeverkabelung - sowie Kosten der Netzwerkkomponenten (z.B. Firewall, Router, Switches). Sowohl die Personal- als auch die Sachkosten liegen über dem günstigsten Viertel der Vergleichskommunen, aber deutlich unter den interkommunalen Mittelwerten. Sie wirken daher begünstigend auf die Kosten für die IT-Standardarbeitsplätze. Ein wesentlicher Aspekt für die günstige Kostensituation liegt darin, dass eine kostenintensive Anbindung eines externen Rechenzentrums mit hoher Bandbreite entfällt. Außenstellen sind über gewöhnliche DSL- bzw. Kabelleitungen angebunden. Insofern fallen Leitungskosten in Übach-Palenberg nur in Form von Internet- bzw. Kabelgebühren an.

Die Personalkosten, die den IT-Standardarbeitsplätzen direkt zugeordnet werden konnten, belaufen sich auf circa 244 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Damit liegen sie höher, als bei den meisten geprüften Kommunen. Vor dem Hintergrund, dass die Stadt alle Systeme selbst betreut und entsprechende Redundanzen vorhalten muss, ist dies völlig unkritisch. Zumal die Stadt bei den Sachkosten mit rund 143 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung die geringsten Kosten im Prüfsegment aufweist. Ausschlaggebend dafür ist, dass im Betrachtungsjahr nur wenige Endgeräte Sachkosten in Form von Abschreibungen verursacht haben. Die Stadt Übach-Palenberg hat die wirtschaftliche Nutzungsdauer auf 3 Jahre festgesetzt. Im interkommunalen Durchschnitt beträgt sie zwischen 4 und 5 Jahren. Tatsächlich nutzen zweidrittel aller Vergleichskommunen ihre Geräte 5 Jahre oder länger. Die Nutzungsdauer in Übach-Palenberg liegt mit derzeit 7 Jahren allerdings noch deutlich über dem Durchschnitt. Die Stadt setzt größtenteils ThinClients ein, wodurch die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Endgeräte sinken und die Nutzungsdauer ausgereizt werden kann. Ein Austausch erfolgt meist nur bei Defekt. Hinzu kommt, dass die Haushaltslage in Übach-Palenberg zuletzt keine größeren Investitionen zugelassen hat und somit zum Teil auch stark veraltete Hardware eingesetzt wird. In den Folgejahren sind daher höhere Kosten, aber keine kritische Ergebnisverschlechterung zu erwarten.

Gleiches gilt für die Personalkosten. Im Mai des Betrachtungsjahres wurde ein IT-Mitarbeiter eingestellt. In der Folge sind lediglich zweidrittel der entsprechenden Personalkosten in die Betrachtung eingeflossen.

→ **Empfehlung**

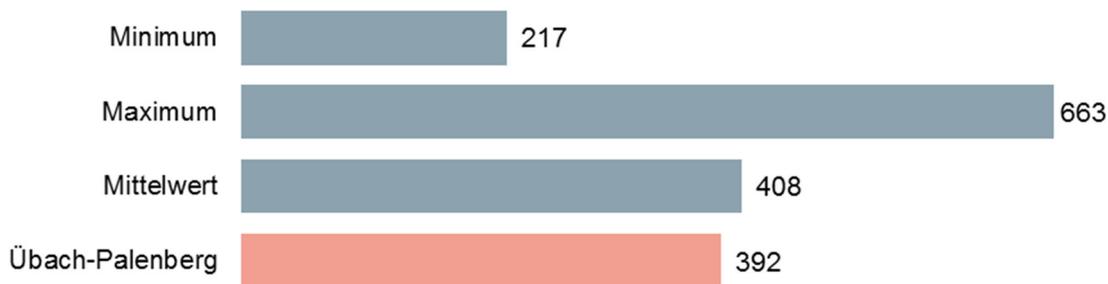
Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Übach-Palenberg, die wirtschaftliche Nutzungsdauer so weit wie möglich anzupassen, um sie der tatsächlichen Nutzung anzunähern.

<sup>2</sup> s. Seiten 14-15

## Ebene „Telekommunikation“

Die Kosten für die Telekommunikation in Übach-Palenberg machen einen Anteil rund 22 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus

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



Übach-Palenberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
392	338	392	487	28

In Übach-Palenberg werden mehr Telefonendgeräte betreut als bei den meisten Vergleichsstädten. Der Ausstattungsgrad liegt bei 1,9 Telefonendgeräten je IT-Arbeitsplatz und damit über dem interkommunalen Mittelwert von 1,7. Dass die Anzahl der Telefonendgeräte grundsätzlich über der der IT-Arbeitsplätze liegt, ist darauf zurückzuführen, dass auch nicht personen- bzw. arbeitsplatzbezogene Endgeräte vorhanden sind, die Kosten verursachen. Diese finden sich beispielsweise in Besprechungsräumen oder städtischen Sporthallen. Trotz der etwas höheren Anzahl an Telefonendgeräten sind die Kosten in Übach-Palenberg im Arbeitsplatzbezug durchschnittlich. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Einzelkosten geringer sind, als bei zweidrittel der Vergleichskommunen. Die Kosten je Telefonendgerät liegen bei 203 Euro. Der interkommunale Durchschnitt liegt hier bei 254 Euro.

Rund 80 Prozent der gesamten Telekommunikationskosten in Übach-Palenberg sind Sachkosten. Sie sind mit 315 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung knapp unter dem Durchschnittswert der Vergleichskommunen. Knapp 52 Prozent der Sachkosten entfallen auf Miete der zentralen Telekommunikationsanlage und sowie deren Wartung durch einen externen Dienstleister. Für die Gesprächsgebühren im Festnetz fallen weitere 38 Prozent an. Die restlichen 10 Prozent werden im Bereich Mobilfunk verursacht.

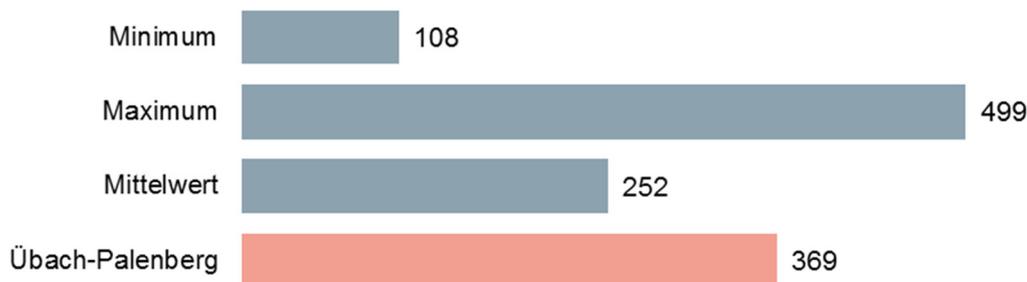
Im Unterschied zu einzelnen Kommunen, die Ihre Telefonanlagen gekauft und im Betrachtungsjahr bereits abgeschrieben haben, fallen in Übach-Palenberg durchgängig Mietaufwendungen an. Dies führt dazu, dass die Kosten im interkommunalen Vergleich nicht noch geringer ausfallen. Die GPA NRW verbindet damit keine Wertung. Der Hinweis dient dazu, die Unterschiede in der Kostenstruktur im interkommunalen Vergleich aufzuzeigen.

Die externe Wartung ermöglicht der Stadt, nur geringe Personalressourcen im Bereich der Telekommunikation vorhalten zu müssen. Daraus resultieren wiederum Personalkosten, die mit 49 Euro je IT-Arbeitsplatz günstiger sind, als bei zweidrittel der Vergleichskommunen.

## Ebene „Druck“

Die Kosten für Druck in Übach-Palenberg machen einen Anteil von knapp 21 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

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



Übach-Palenberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
369	202	254	286	28

In Übach-Palenberg sind rund 84 Prozent der IT-Arbeitsplätze mit einem Druckendgerät ausgestattet. Im interkommunalen Durchschnitt sind es nur 75 Prozent. Der Anteil der gemeinschaftlich, also durch mehr als eine Person genutzten Endgeräten, liegt folglich mit 21 Prozent ebenfalls niedriger als bei den meisten Vergleichskommunen. Die durchschnittliche Quote liegt hier bei 39 Prozent. Die hohen Kosten begründen sich allerdings nicht nur durch eine höhere Anzahl von Druckern in der Verwaltung. In Bezug auf ein Druckendgerät weist die Stadt annähernd so hohe Kosten auf wie im Arbeitsplatzbezug.

Der Kostenverursacher liegt im Bereich der Sachkosten. Sie machen circa 83 Prozent der gesamten Druckkosten aus und liegen bei 308 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Nur eine der geprüften Kommunen weist hier höhere Kosten auf. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 177 Euro. Rund 90 Prozent der Sachkosten sind Verbrauchskosten für Tinte und Toner. Lediglich 10 Prozent entfallen auf die Hardware.

Dieses Ergebnis ist umso kritischer zu werten, da in dieser Prüfung noch nicht alle Druckkosten betrachtet werden. So beziehen sich die dargestellten Kosten nur auf den Arbeitsplatzdruck. Die vorhandenen Etagenkopierer und die zentrale Druckerei fallen nicht in das Betrachtungsfeld dieser Prüfung. Dies ist darin begründet, dass sie im Betrachtungsjahr fast ausschließlich zur Vervielfältigung genutzt worden sind. Bei einzelnen Kommunen, die ihre Etagenkopierer im nennenswerten Umfang auch als Großdrucker nutzen, sind die entsprechenden Kosten jedoch eingeflossen. Dennoch liegen die Kosten in Übach-Palenberg höher, als bei diesen Kommunen.

Zudem halten nur wenige Vergleichskommunen Etagenkopierer und eine zentrale Druckerei vor. Hier sieht die GPA NRW Möglichkeiten, durch einen komprimierten Hardware- und gegebenenfalls auch geringeren Personaleinsatz Kosten einzusparen.

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

dem Bedarf unter wirtschaftlichen Aspekten abzustimmen. Erfolgreiche Beispiele aus der Praxis und relevante Konzeptinhalte wurden in der Prüfung mit den Verantwortlichen der Stadt erörtert. Die Stadt plant, im Sinne einer papierlosen Verwaltungsarbeit, eine Testumgebung ohne Arbeitsplatzdrucker einzurichten. Die Erkenntnisse sollen dann Grundlage für weitergehende Konzeptionen sein.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Übach-Palenberg, ein Druckerkonzept als Grundlage für eine wirtschaftliche Hardwareplanung zu entwerfen.

Herne, den 28.06.2016

gez.

Michael Kuzniarek

Abteilungsleitung

gez.

Alexander Ehrbar

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)