

Sitzungsvorlage Nr. 0190/2012

Beratungsfolge	Datum	Status
Rechnungsprüfungsausschuss	06.09.2012	öffentlich

Zuständige Facheinheit: 20 - Fachdienst Finanzen 10 - Fachdienst Organisation und IT 15 - Stabsstelle	Berichtersteller/-in: Landrat Dr. Kai Zwicker Kreiskämmerer Wilfried Kersting Ltd. Kreisrechtsdirektor Dr. Hermann Paßlick
---	---

Beratungsgegenstand:

Prüfungsbericht der Gemeindeprüfungsanstalt NRW zur überörtlichen Prüfung des Kreises Borken - Prüfgebiete Finanzen, Innere Verwaltung sowie Informationstechnologie

Beschlussvorschlag:

.Zum Prüfungsbericht der GPA NRW - Prüfgebiete Finanzen, Innere Verwaltung sowie Informationstechnologie wird den zu den einzelnen Handlungsempfehlungen vorgenommenen Vorschlägen der Verwaltung *[mit folgenden Änderungen und Ergänzungen:*] zugestimmt.

Rechtsgrundlage:

§ 53 Absatz 2 KrO NRW i.V.m. § 105 GO NRW

Sachdarstellung:

Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA NRW) führte nach 2005/2006 in der Zeit von Oktober 2010 bis Januar 2012 zum zweiten Mal eine überörtliche Prüfung des Kreises Borken durch. Gem. § 105 Abs. 5 GO NRW legte der Landrat den Prüfungsbericht der überörtlichen Prüfung dem Rechnungsprüfungsausschuss am 08.02.2012 vor. Dieser beschloss daraufhin, den Prüfungsbericht zu prüfgebietsbezogenen Beratungen an die zuständigen Fachausschüsse weiterzuleiten. Die Fachausschüsse tagten bereits in den Monaten Mai und Juni 2012. Die Prüfgebiete **Finanzen** sowie **Innere Verwaltung (Finanzbuchhaltung, Personalmanagement)** sollen dem seinerzeitigen Beschluss zufolge im Rechnungsprüfungsausschuss beraten werden.

Unabhängig von dieser überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW von Juli bis Dezember 2010 den Bereich **Informationstechnologie** aufgrund des geforderten Spezialwissens gesondert geprüft. Diese Prüfung war Teil einer landesweit flächendeckenden überörtlichen Prüfung der kommunalen IT-Strukturen. Der gesonderte Prüfungsbericht „Überörtliche Prüfung Informationstechnologie des Kreises Borken“ wurde ebenfalls vorgelegt. Dieser Prüfungsbericht soll ebenfalls in die Beratung der überörtlichen Prüfung im Rechnungsprüfungsausschuss einbezogen werden.

Die Ergebnisse der GPA-Prüfung finden sich im Prüfungsbericht als Feststellungen wieder. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die nach GPA-Auffassung eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung beziehungsweise Begründung durch den Kreis erforderlich machen (Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW), sind im Prüfungsbericht nicht enthalten. Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die GPA NRW im Prüfungsbericht als Empfehlungen aus.

Nachfolgend sind zu den Prüfgebieten **Finanzen, Innere Verwaltung (Finanzbuchhaltung, Personalmanagement) sowie Informationstechnologie** jeweils ein Überblick über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung (Managementübersicht) und eine Stellungnahme der Verwaltung zu den Handlungsempfehlungen der GPA NRW aufgeführt.

Prüfgebiet Finanzen

In ihrer Managementübersicht gibt die GPA NRW zum Prüfgebiet **Finanzen** folgenden Überblick über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung:

„Bis einschließlich 2009, unter Berücksichtigung des voraussichtlichen Jahresergebnisses 2009, ist es dem Kreis Borken gelungen, den Anfangsbestand der Ausgleichsrücklage zu halten.

Auch für das Jahr 2010 wird nunmehr von einem ausgeglichenen Jahresergebnis ausgegangen, so dass die Ausgleichsrücklage ebenfalls nicht in Anspruch genommen werden muss. Planmäßig wird im Jahr 2011 die Ausgleichsrücklage jedoch vollständig zum Ausgleich des Jahresergebnisses in Anspruch genommen.

Die vorgesehene planmäßige Reduzierung der Allgemeinen Rücklage um circa 20 Prozent (5,3 Mio. Euro) im Jahr 2012 umfasst zum Teil die im Jahr 2008 der Allgemeinen Rücklage zugeführten Finanzmittel aus dem Jahresüberschuss 2008 (7,67 Mio. Euro). Die weiteren Jahre der mittelfristigen Finanzplanung sehen dann ausgeglichene Jahresergebnisse vor.

Die Höhe, sowohl der Allgemeinen Rücklage als auch der Ausgleichsrücklage, im Rahmen der Eröffnungsbilanz, ist im interkommunalen Vergleich gering. Negative Jahresergebnisse sind daher nur in begrenztem Umfang ausgleichbar.

Insgesamt kommen wir, auf Grund der sich insbesondere aus dem Anlagevermögen festgestellten geringen Risiken, der vergleichsweise noch adäquaten Haushaltslage mit ausgeglichenen bis positiven Haushalten bis zum Jahr 2010, des unterdurchschnittlichen Umlagebedarfs und der festgestellten Handlungsmöglichkeiten zu einer noch guten Bewertung der gesamtwirtschaftlichen Situation.

Die Gestaltung des Kreishaushaltes steht gleichwohl unter dem ständigen Zwang das Umlagevolumen so zu gestalten, dass den kreisangehörigen Städten und Gemeinden die Konsolidierung der eigenen Haushalte nicht zusätzlich erschwert wird. Dies bedeutet gleichsam, dass der Kreis die sich bietenden Handlungsmöglichkeiten zur Reduzierung seines Finanzbedarfes weiter nutzen muss, um dadurch - unter Berücksichtigung der sonstigen Einflussfaktoren – auch das Umlagevolumen und damit die Belastung der kreisangehörigen Kommunen zu reduzieren. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der für das Jahr 2011 vorgesehenen vollständigen Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage und dem für das Jahr 2012 geplanten teilweisen Einsatz der Allgemeinen Rücklage zum Haushaltsausgleich. Weitere Einsparungen beim Aufwand sind derzeit vom Kreis Borken geplant.

Gleichwohl muss in diesem Zusammenhang Erwähnung finden, dass der Haushalt des Kreises Borken, wie grundsätzlich alle Kreishaushalte in NRW, maßgeblich auch durch externe, kaum oder gar nicht vom Kreis selbst zu steuernde Faktoren und Rahmenbedingungen beeinflusst wird.

Dazu zählen insbesondere steigende Sozillasten, Landschaftsumlage, sowie Personal- und Versorgungsaufwendungen (Tarifsteigerungen).

Grundsätzlich ist jedoch anzuerkennen, dass in der derzeitigen kommunalen Finanzkrise die Inanspruchnahme von Ausgleichsrücklage und Allgemeiner Rücklage zur Reduzierung des Umlagevolumens mit entlastender Wirkung für die kreisangehörigen Kommunen zulässige und nachvollziehbare Maßnahmen sind.

Unabhängig davon ist positiv festzustellen, dass der Kreis Borken in einer fortlaufenden Aufgabenkritik bereits jetzt schon Handlungsmöglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung aufgegriffen und umgesetzt hat.“

Zum prüfgebietsbezogenen Teilbericht **Finanzen**, insbesondere zu den Analyseergebnissen und Handlungsempfehlungen (Seiten 6 und 68) der GPA NRW, nimmt die Verwaltung wie folgt Stellung:

Analyseergebnis/Handlungsempfehlung	Stellungnahme der Verwaltung
<p>Vermögenslage:</p> <p>Der Kreis Borken sollte seine Investitionstätigkeit weiterhin an der zur Verfügung stehenden Selbstfinanzierungskraft ausrichten, um den angestrebten Abbau der Verbindlichkeiten nicht zu gefährden (Seite 20).</p> <p>Langfristige Analyse der Investitionsquote mit dem Ziel, die Ergebnisse zur Steuerung zu nutzen, um das Investitionsvolumen und den entsprechenden Finanzierungsbedarf auf das für die Aufgabenerfüllung notwendige Mindestmaß zu beschränken (Seite 68).</p>	<p>Die Bezirksregierung Münster hat die fortschreitende Entschuldung des Kreishaushaltes in der Haushaltsverfügung 2012 als vorbildlich bezeichnet. Die GPA NRW hat die bisherige Vorgehensweise positiv herausgestellt und eine Fortsetzung empfohlen. Der Empfehlung kann gefolgt werden.</p>
<p>Vermögenslage:</p> <p>Die überwiegende Mehrzahl der genutzten Gebäude steht kurz- bis mittelfristig nicht zur Instandsetzung bzw. Neuinvestition an (Seite 22).</p>	<p>Die Beibehaltung dieses Zustandes bedingt eine Fortsetzung der bisherigen Praxis, eine angemessene Gebäudeunterhaltung durchzuführen.</p>
<p>Vermögenslage:</p> <p>Das Straßenvermögen bildet für den Kreis Borken im interkommunalen Vergleich einen sehr hohen Vermögenswert ab. Wertminderungen treffen den Haushalt umso stärker (Seite 26).</p>	<p>Der gute Zustand der Kreisstraßen spiegelt sich betragsmäßig im Anlagevermögen wider. Dennoch entsteht durch Abnutzung am Kreisstraßennetz ein erheblicher Unterhaltungsbedarf, der jährlich im Haushalt zu berücksichtigen ist. Dadurch werden eine nachhaltige Straßenunterhaltung sichergestellt und künftige Investitionsstaus vermieden.</p>
<p>Forderungen:</p> <p>Der Kreis Borken sollte zukünftig für den Forderungsbestand in allen Forderungsarten Pauschalwertberichtigungen prüfen und ggf. vornehmen. Sofern keine Pauschalwertberichtigung in Betracht kommt, sollte dies entsprechend dokumentiert werden (Seite 29).</p>	<p>Der Empfehlung kann gefolgt werden. In den zuletzt aufgestellten Jahresabschlüssen wurden bereits Pauschalwertberichtigungen für Unterhaltsforderungen und Forderungen aus Gebührenbescheiden vorgenommen. Daneben finden bei uneinbringlichen Forderungen Einzelwertberichtigungen durch Niederschlagungen statt. Um weitere Pauschalwertberichtigungen für sämtliche Forderungsbereiche prüfen und ggf. vornehmen zu können, sind diese differenzierter aufzubereiten. Hierzu wird in Kürze eine neue Software „Forderungsmanagement“ genutzt.</p>

<p>Rückstellungen:</p> <p>Die gebildeten dezidierten Rückstellungen geben ein temporär realistisches Bild der Haushaltslage wieder (Seite 35 ff.).</p>	<p>Auch die Revision des Kreises Borken bestätigt in ihren Prüfberichten zu den Jahresabschlüssen 2008 und 2009, dass für bestehende Risiken - soweit erkennbar - in ausreichendem Maß Rückstellungen gebildet wurden.</p>
<p>Finanz- und Schuldenlage:</p> <p>Sinkende Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten in der Vergangenheit, ein niedriger Kapitaldienst und eine noch gute Liquidität stützen die strukturelle Haushaltssituation. Die geplante Kreditaufnahme im Jahr 2011 wird aufgrund der verbesserten Liquiditätslage voraussichtlich zumindest nicht im veranschlagten Volumen erforderlich (Seite 38 ff.).</p>	<p>Die Kreditemächtigung im Haushalt 2011 von 7 Mio. EUR wurde vor dem Hintergrund einer möglicherweise angespannten Liquiditätslage geplant, da der Kreishaushalt 2011 einen erheblichen Liquiditätsabfluss vorsah. Die Kreditemächtigung sollte vor allen Dingen auf Grund der andauernden Niedrigzinsphase vorsorglich für künftige Entwicklungen genutzt werden. Nach derzeitigem Stand ist es aber weiter nicht erforderlich, die Kreditemächtigung in Anspruch zu nehmen. Zwei Darlehen, deren Zinsbindung in 2013 und 2014 auslaufen, konnten jetzt schon durch Forward-Darlehen zinsgünstig bis 2023 bzw. 2024 umgeschuldet werden.</p>
<p>Eigenkapital:</p> <p>Die unterdurchschnittliche Eigenkapitalquote I lässt eine Finanzierung negativer Jahresergebnisse nur sehr begrenzt zu (Seite 45 ff.).</p>	<p>Grundsätzlich hat ein Kreis eine Kreisumlage zu erheben, soweit die sonstigen Erträge die entstehenden Aufwendungen nicht decken. Der Umlagebedarf kann entweder vollständig über die Kreisumlage oder aber teilweise unter Inanspruchnahme von Eigenkapital gedeckt werden. Die Inanspruchnahme von Eigenkapital ist rechtlich aber nur begrenzt zulässig. Die Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage muss sogar kommunalaufsichtlich genehmigt werden.</p> <p>Bedingt durch die deutlich positiven Jahresabschlüsse 2008 bis 2010 stieg das Eigenkapital vom fortgeschriebenen Eröffnungsbilanzwert zum 01.01.2006 von 33,3 Mio. EUR auf den Wert zum 31.12.2010 von 57,7 Mio. EUR. Die Bezirksregierung Münster hat für den Haushalt 2012 die Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage von 1,6 Mio. EUR noch ohne Auflagen und Bedingungen genehmigt.</p> <p>Im Übrigen berücksichtigt die Eigenkapitalquote I nicht die Sonderposten für Investitionen. Diese werden vielmehr erst bei der Eigenkapitalquote II berücksichtigt. Insbesondere die Zuwendungen für Straßenbaumaßnahmen werden als Sonderposten in sehr unterschiedlicher Höhe in den Eröffnungsbilanzen der Kreise ausgewiesen. Allein schon hieraus resultieren deutliche Unterschiede beim ausgewiesenen Eigenkapital und damit auch bei der Eigenkapitalquote I. Die Sonderposten führen jedoch durch die planmäßige Auflösung zu Erträgen, die den Belastungen aus Abschreibungen der Anlagegüter anteilig gegenüberstehen.</p>
<p>Vermögenslage:</p> <p>Prüfung, ob das Anlagevermögen weiterhin für die kommunalen Dienstleistungen erforderlich ist oder im Einzelfall aufgeben werden kann (Seite 68).</p>	<p>Die GPA-Prüfung hat keine konkreten Anhaltspunkte ergeben, dass nicht mehr erforderliches Anlagevermögen vorgehalten wird.</p>

<p>Wirtschaftliche Situation: Intensivierung der umfänglichen Aufgabenkritik zur nachhaltigen Ergebnisverbesserung (Seiten 11 und 68).</p>	<p>Der Kreis Borken wird weiterhin jährlich mögliche Anpassungsmaßnahmen aufzeigen und gezielt einzelne Bereiche analysieren.</p>
<p>Wirtschaftliche Situation: Umsetzung der sonstigen in unseren Fachprüfungen ausgewiesenen Konsolidierungspotenziale (Seite 68).</p>	<p>Siehe hierzu die jeweiligen Stellungnahmen zu den weiteren Prüfgebieten.</p>

Prüfgebiet Innere Verwaltung (Finanzbuchhaltung, Personalmanagement)

In ihrer Managementübersicht gibt die GPA NRW zum Prüfgebiet **Innere Verwaltung (Finanzbuchhaltung, Personalmanagement)** folgenden Überblick über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung:

„In der **Finanzbuchhaltung** weist der Kreis Borken Arbeitsrückstände (Jahresabschlüsse) auf, die bis zum Ende des Jahres aufgearbeitet werden. Die Geschäftsbuchführung zeigt in der Aufgabenerledigung bei einem unterdurchschnittlichen Fehlbetrag einen überdurchschnittlichen Erfüllungsgrad. Die Zahlungsabwicklung weist ein rechnerisches Stellenpotenzial aus. In der Vollstreckung konnten wir keine Leistungskennzahlen abbilden, die Arbeiten in diesem Bereich befinden sich zurzeit im Umbruch und werden neu organisiert.

Das **Personalmanagement** umfasst die Handlungsfelder Bezüge- und Entgeltabrechnung, Kindergeld-Bearbeitung, Personalbetreuung sowie Personalentwicklung. Der Kreis Borken erzielt im Personalmanagement mit einem unterdurchschnittlichen Fehlbetrag einen überdurchschnittlichen Erfüllungsgrad. In der Personalbetreuung setzt der Kreis Borken vor dem Hintergrund der Personalgewinnung mehr Personal ein als in den Vergleichskreisen, gleiches spiegelt sich auch in der Personalentwicklung wider.“

Zum prüfgebietsbezogenen Teilbericht **Innere Verwaltung (Finanzbuchhaltung, Personalmanagement)**, insbesondere zu den Handlungsempfehlungen der GPA NRW, nimmt die Verwaltung wie folgt Stellung:

Analyseergebnis/Handlungsempfehlung	Stellungnahme der Verwaltung
<p style="text-align: center;"><u>Finanzbuchhaltung</u></p> <p>Zahlungsabwicklung: Die GPA NRW hat auf Basis des Benchmarks ein rechnerisches Stellenpotenzial ermittelt (Seite 16).</p>	<p>In die Berechnung der Stellenanteile für die Zahlungsabwicklung sind auch Sekretariatsaufgaben des Fachdienstes Finanzen, die dort angesiedelt sind, eingeflossen. Insofern relativiert sich das von der GPA NRW ermittelte rechnerische Stellenpotenzial. Unabhängig davon wird aber geprüft, inwieweit durch die Digitalisierung der Belegverwaltung und durch die Weiterentwicklung der Buchungssoftware weitere Kostenreduzierungen erreicht werden können.</p>
<p>Vollstreckung: Der Kreis Borken plant das Forderungsmanagement neu zu organisieren und ab Mitte des Jahres 2012 eine Vollstreckungssoftware zu implementieren. In der zukünftigen Vollstreckungslösung sollen die im Prüfungsbericht näher beschriebenen Themen (siehe Seite 20) Berücksichtigung</p>	<p>Die beschriebenen Themen werden bei der Einführung einer Vollstreckungssoftware („Forderungsmanagement“) berücksichtigt.</p>

finden (Seite 18 ff.).	
<p style="text-align: center;"><u>Personalmanagement</u></p> <p>Bezüge- und Entgeltabrechnung:</p> <p>Der Kreis Borken sollte prüfen, ob eine Vergütung für alle „Dritte“ zur Transparenz und Wirtschaftlichkeit beiträgt (Seite 26).</p>	<p>Bislang wurden beim Netzwerk Westmünsterland e.V. und bei der WFG für den Kreis Borken mbH auf eine Vergütung verzichtet, da die Fallzahl insgesamt gering ist (< 2 %) und diese Kosten zu erheblichen Anteilen ohnehin vom Kreis getragen werden.</p>
<p>Bezüge- und Entgeltabrechnung:</p> <p>Der Kreis Borken weist in der Bezüge- und Entgeltabrechnung ein geringes rechnerisches Stellenpotenzial aus (Seite 30).</p>	<p>Das rechnerische Stellenpotenzial unter Berücksichtigung der Stellenreduzierung im Jahr 2010 beträgt ca. 0,2 Vollzeit-Stellen. Es wurden mit den Kommunen im Kreisgebiet bereits die Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit geprüft, um eine weitere Verbesserung der Kennzahlen zu erreichen. Dies wurde jedoch nicht weiter verfolgt, da auf externe Bezüge- und Entgeltabrechnung spezialisierte Dienstleister heute schon attraktivere Angebote unterbreiten können. Für die Kreisverwaltung ergeben sich aus der gemeinsamen Erledigung im eigenen Hause von Personalverwaltung und –abrechnung Synergien, auf denen die insgesamt hohe Qualität des Personalmanagements (zweithöchster Wert für den Erfüllungsgrad im Kreisvergleich insgesamt, vgl. Seite 23) basiert.</p>
<p>Bezüge- und Entgeltabrechnung:</p> <p>Es sollten Kennzahlen (Leistungskennzahlen, Fehlerquote etc.) festgesetzt werden, um die gesetzten Qualitätsstandards zu prüfen (Seiten 31 und 52).</p>	<p>Zwischenzeitlich wurden grundlegende Leistungskennzahlen (z.B. Abrechnungsfall pro MA) erhoben. Diese werden künftig jährlich fortgeschrieben.</p>
<p>Bezüge- und Entgeltabrechnung:</p> <p>Eine Dokumentation der Vertretungsregelung sollte eingeführt werden (Seiten 31 und 52).</p>	<p>Eine schriftliche Dokumentation der bestehenden Vertretungsregelungen bei den Sachbearbeiterinnen wurde bereits eingeführt.</p>
<p>Bezüge- und Entgeltabrechnung:</p> <p>Das Fortbestehen der Anspruchsvoraussetzungen des § 40 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BBesG (Geschiedene, die aus der Ehe zum Unterhalt verpflichtet sind oder Ledige bzw. Geschiedene, die eine andere Person in ihre Wohnung aufgenommen haben) sollte im Abstand von einem Jahr überprüft werden. Der Kreis Borken prüft ca. alle drei Jahre (Seiten 31 und 52).</p>	<p>Der zu überprüfende Personenkreis nach § 40 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BBesG wurde bereits in 2011 identifiziert und aufgefordert, Angaben zum Fortbestehen der Ansprüche zu machen. Diese Überprüfung soll künftig jährlich erfolgen.</p>
<p>Kindergeld-Sachbearbeitung:</p> <p>Der Kreis Borken weist in der Kindergeldbearbeitung ein absolut betrachtet geringfügiges rechnerisches Stellenpotenzial aus (Seite 36).</p>	<p>Das rechnerische Stellenpotenzial leitet sich insbesondere auch aus einer sinkenden Zahl von Kindern mit Kindergeld her. Dieses ergibt sich aufgrund einer aktuell rückläufigen Zahl von neugeborenen Kindern. Da ein hoher Bearbeitungsaufwand sich ganz überwiegend bei der weiterhin hohen Zahl heranwachsender Kinder (über 18 Jahre) ergibt, verbleibt entgegen dem Fallzahlentrend zurzeit eine hohe Arbeitsintensität im Kindergeldbereich.</p>

<p>Interkommunale Zusammenarbeit:</p> <p>Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit (Übernahme der Personalabrechnung/Kindergeld-Sachbearbeitung für andere Kommunen) könnte eine Verbesserung der Leistungskennzahlen erreicht werden (Seite 52).</p>	<p>Es wurden mit den Kommunen im Kreisgebiet bereits umfangreich die Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit geprüft. Dabei wurden auch gemeinsam Praxisbeispiele aus anderen Kreisen betrachtet. Während die interkommunale Zusammenarbeit bei der Bezüge- und Entgeltabrechnung nicht weiter verfolgt werden soll, da spezialisierte Dienstleister heute schon attraktivere Angebote unterbreiten können, gibt es u.a. im Bereich der Erledigung arbeitsrechtlicher Fragen Zusammenarbeiten.</p>
---	---

Prüfgebiet Informationstechnologie

In ihrer Managementübersicht gibt die GPA NRW zum Prüfgebiet **Informationstechnologie** folgenden Überblick über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung:

„Mit dieser Managementübersicht wollen wir den für die Gesamtsteuerung in der Verwaltung Verantwortlichen einen konzentrierten Überblick über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung geben.

Die Matrixdarstellung [*Anm. siehe Seite 13*] zeigt, dass der Kreis Borken hinsichtlich der Relation des Ressourceneinsatzes zum Grad der Aufgabenerfüllung im Vergleich eine Position im unteren Mittelfeld einnimmt.

Der Erfüllungsgrad in der IT-Sicherheit liegt mit rund 84 Prozent über dem von uns empfohlenen Schwellenwert von 80 Prozent und entspricht fast genau dem Mittelwert der bisher geprüften Kreise. Negativ wirkt sich auf die Positionierung des Kreises Borken der im Vergleich relativ hohe Ressourceneinsatz aus. Die grafische Darstellung zeigt, dass ein noch höheres Sicherheitsniveau von mehreren Kreisen mit einem teils erheblich günstigeren Ergebnis in der betriebswirtschaftlich orientierten Bewertung erreicht wird.

Die IT-Gesamtaufwendungen je Arbeitsplatz betragen 3.684 Euro und liegen damit oberhalb des interkommunalen Mittelwertes von 3.524 Euro. Die Aufwendungen je Einwohner im Kreisgebiet betragen 9,41 Euro und überschreiten damit den Mittelwert von 8,41 Euro um einen Euro; gleichwohl bleibt ein deutlicher Abstand zum Maximum von 10,94 Euro gewahrt.

Die Kennzahlenausprägung fällt bei der arbeitsplatzbezogenen Betrachtung weniger negativ aus, weil im Verhältnis zur Einwohnerzahl eine relativ große Zahl von Verwaltungsarbeitsplätzen mit IT-Ausstattung vorhanden ist; im Vergleich zu anderen Kreisen werden die Gesamtkosten also auf eine größere Verteilungsmenge verrechnet.

Eine eindeutige Ursache für die relativ ungünstige Positionierung ließ sich im Rahmen der Prüfung nicht identifizieren. So liegt die Stellenausstattung für die Wahrnehmung von IT-Aufgaben zwar über dem Durchschnitt, ist aber nicht allein für den insgesamt hohen Ressourceneinsatz ausschlaggebend. So ist auch auffallend, dass die Sachaufwendungen in dem vierjährigen Betrachtungszeitraum um annähernd 20 Prozent angestiegen sind. Eine derartige Entwicklung kann selbstverständlich sachlich begründbar und insofern gerechtfertigt sein, sollte aber dennoch Anlass geben, dem Sachkostenbereich besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Damit besteht letztlich im Bereich aller IT-Aufwandsarten mit einem nennenswerten Volumen Handlungsbedarf, Wege zu einer verbesserten Wirtschaftlichkeit zu finden. Dazu sind eigene, tiefer gehende Analysen erforderlich, in denen die spezifischen Anforderungen und Strukturen innerhalb der Kreisverwaltung Borken im Einzelnen berücksichtigt werden.

Im Rahmen der Prüfung haben wir feststellen können, dass der Kreis Borken bereits aktiv Möglichkeiten sucht, die Kostensituation positiv zu beeinflussen. Um die Wirtschaftlichkeit der gegenwärtig laufenden Softwareverträge mit dem KRZN zu gegebener Zeit unter Marktbedingungen neu bewerten zu können, hat der Fachdienst 10 beispielsweise die Laufzeit der Verträge auf einen einheitlichen Zeitpunkt synchronisiert. Diese Vorgehensweise können wir unter dem Blickwinkel der Herstellung einer Vergleichbarkeit des Angebotsmarktes nur begrüßen.

Auch die Zielsetzung des Kreises Borken, explizit auch im IT-Bereich ein zur aktiven Kostensteuerung eingesetztes Controllingkonzept zu implementieren, sehen wir als richtige Reaktion auf die festgestellte Situation an. In diesem Zusammenhang ist die erfolgte Umorganisation des IT-Bereichs ebenfalls positiv als Maßnahme zu bewerten, von der eine verbesserte Gesamtsteuerung zu erwarten ist.

Im Bereich des IT-Grundschatzes sehen wir Optimierungspotenziale zunächst in einer ergänzenden Absicherung der Infrastrukturräume oder gegebenenfalls in deren Verlegung. Die IT-Infrastruktur (Server, aktive Netzkomponenten, Tape Library Plattform) ist über drei Räume des Verwaltungsgebäudes Burloer Straße 93 verteilt. Der neu gestaltete Hauptserverraum im dritten Obergeschoss des Verwaltungsgebäudes weist beste Standards sowohl in der Anordnung und Unterbringung der dort vorgehaltenen Technik als auch der sicherheitstechnischen Gestaltung der Räumlichkeit auf. Die räumliche Unterbringung der Anlagenteile sowohl im zweiten Obergeschoss als auch im Bunkerraum, in dem Teile der Datensicherungstechnik untergebracht sind, sehen wir dagegen als risikobehaftet an. Räumlichkeiten, in denen IT-technische Anlagen untergebracht sind, sollten grundsätzlich gegen Gefahren durch Feuer oder Einbruch sowie Umgebungseinflüsse geschützt sein. Insbesondere sollte auch eine ausreichende Klimatisierung sichergestellt sein.

Hinsichtlich des IT-Sicherheitsmanagements bleibt festzuhalten, dass der Kreis Borken eine IT-Sicherheitsbeauftragte bestellt hat, die mit der Begleitung sicherheitsrelevanter Prozesse beauftragt ist. Auch wenn wir im Rahmen der Prüfung feststellen konnten, dass Bestandteile von IT-Sicherheitszielen bereits in Dienstanweisungen formuliert sind, halten wir es für geboten, eine IT-Sicherheitsleitlinie als generelles Dokument zu erlassen. Eine IT-Sicherheitsleitlinie eröffnet der in der Verantwortung stehenden Verwaltungsführung eine weitere Möglichkeit, kurz und übersichtlich das Bewusstsein für IT-Sicherheitsprozesse in Bezug auf Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit, Transparenz und Revision von Daten zu schärfen und zur Sensibilität im Umgang mit dem Datenmaterial anzuhalten.

Zudem empfehlen wir, über das Betriebshandbuch hinaus Sicherungsmaßnahmen für Notfälle in einem Notfallhandbuch nach BSI-Standard zu beschreiben.

Im Bereich des Lizenzmanagements liegt der von uns festgestellte Erfüllungsgrad zwar unterhalb des Mittelwertes; dies lässt dennoch nicht auf einen dringlichen Handlungsbedarf schließen, da mit dem Microsoft Enterprise Agreement-Vertrag eine Vielzahl an möglichen Risiken, die sich aus den Lizenzverträgen mit Microsoft und deren Nutzung ergeben könnten, wirksam abgedeckt werden. Gleichwohl sollte der Gesamtprozess des Lizenzmanagements beim Kreis Borken als ganzheitlicher Prozess ausgestaltet werden, der letztlich dazu beitragen wird, Rechtssicherheit und wirtschaftlichen Softwareeinsatz für die Gesamtheit der verwendeten Softwareprodukte sicherzustellen.“

Zum prüfgebietsbezogenen Teilbericht **Informationstechnologie**, insbesondere zu den Handlungsempfehlungen der GPA NRW, nimmt die Verwaltung wie folgt Stellung:

Handlungsempfehlung	Stellungnahme der Verwaltung
<p>Interkommunaler Kennzahlenvergleich:</p> <p>Die Positionierung des Kreises Borken hinsichtlich des Ressourceneinsatzes löst in der Gesamtbetrachtung letztlich Handlungsbedarf aus, alle Aufwandsarten mit einem nennenswerten Volumen auf mögliche Einsparungspotenziale zu untersuchen.</p> <p>Aus grundsätzlichen personalwirtschaftlichen Erwägungen sollte eine vergleichsweise niedrig ausfallende Betreuungsquote stets kritisch betrachtet werden, ohne jedoch den für eine hohe Qualität in der Aufgabenerfüllung erforderlichen Ressourcenbedarf unberücksichtigt zu lassen.</p> <p>Zielsetzung sollte sein, mittel- bis langfristige objektive Grundlagen für die Beurteilung zu erhalten, ob und inwieweit die Stellensituation unter Berücksichtigung der spezifischen Anforderungen und Strukturen innerhalb der Kreisverwaltung Borken angemessen ist.</p> <p>Gleiches gilt auch für die Sachaufwendungen, die zwar im interkommunalen Vergleich nicht auffällig hoch sind, deren erheblicher Anstieg in den letzten vier Jahren aber Anlass geben sollte, auch diesen Bereich im Hinblick auf eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung besondere Aufmerksamkeit zu widmen (Seite 34f.).</p>	<p>Der im Rahmen der Prüfung zu Grunde gelegte Ressourceneinsatz errechnet sich auf Basis der abgefragten Personal- und Sachaufwendungen. Basis für die Bewertung der Personalaufwendungen ist das Jahr 2009 mit 14,75 Stellenanteilen für die zentrale IT und 4,4 dezentrale Stellenanteilen in den Facheinheiten für originäre IT-Aufgaben (z.B. Koordinationsaufgaben, Anforderung von Arbeitsplatzausstattung).</p> <p>Dazu sind folgende Punkte zu berücksichtigen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Im Vergleich zur derzeitigen Personalsituation sind noch 2 Stellenanteile enthalten, die nach der Organisations- und Aufgabenänderungen nicht mehr anfallen (Minderaufwand: 150 T-EUR). Allein dadurch wird der von der GPA ermittelte Durchschnittswert der IT-Gesamtkosten je Arbeitsplatz erreicht. 2. Im Quervergleich mit anderen Kreisverwaltungen stellte sich heraus, dass die Kreisverwaltung Borken offensichtlich als einzige Verwaltung überhaupt nennenswerte dezentrale Stellenanteile in den Facheinheiten angegeben hat. Die GPA war trotz Hinweisen nicht bereit, die Erfassungssystematik in anderen Verwaltungen anzupassen bzw. zu hinterfragen. Allein die Berücksichtigung der dezentralen Stellenanteile als naturgemäß entstehender IT-Aufwand, die bei anderen Verwaltungen zwangsläufig ebenfalls vorhanden aber kaum oder gar nicht ausgewiesen wurden, bedeutet eine rechnerische Kostenbelastung von rd. 320 T-EUR pro Jahr und führt zu einer niedrigeren Betreuungsquote. 3. Größte Positionen bei den Sachaufwendungen sind die Nutzungsentgelte für das KRZN, Abschreibungen auf IT-Systeme, Leasing- bzw. Mietkosten sowie die Wartung für Anwendungsprogramme. Im Betrachtungszeitraum 2006 bis 2009 sind diese Ausgaben bis auf die Softwarewartung (bedingt durch steigende Anzahl betriebener Fachanwendungen) rückläufig.
<p>Finanzwirtschaftliche Steuerung im IT-Bereich:</p> <p>Der Kreis Borken sollte die Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerung mit der Zielsetzung einer erhöhten Wirtschaftlichkeit im IT-Bereich konsequent fortsetzen (Seite 38).</p>	<p>Verschiedene Maßnahmen zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit sind in den vergangenen zwei Jahren erfolgreich umgesetzt worden. Dazu zählen u.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Optimierung der vertraglichen Regelungen zur Nutzung von MS-Lizenzen: Einsparung rd. 90TEUR/a bis Ende 2015 • Neues Druckerkonzept (kosten-optimierter Einsatz von Druckern, Kopierern und Multifunktionsgeräten). Einsparung rd. 40TEUR/a. • längere Nutzungsdauer von Arbeitsplatzrechnern: Einsparung rd. 28TEUR/a. • Einsatz von kostengünstigeren Thin Clients in den Nebenstellen

	<ul style="list-style-type: none"> • Neuausschreibung des Kreisnetzes: Einsparung rd. 30TEUR/a.
<p>IT-Sicherheit:</p> <p>Wir empfehlen, die räumliche Unterbringung der Server im Raum 2260 sowie des Datensicherungssystems im Bunkerraum des Verwaltungsgebäudes zu überdenken und ggf. auf besser geeignete Standorte zurückzugreifen (Seite 45).</p>	<p>Es ist projektiert, die bislang außerhalb des Rechenzentrums aufgestellten IT-Systeme in einen nach aktuellem Technikstand neu auszustattenden Serverraum, ggf. unter Einbeziehung der zentralen IT-Technik der Leitstelle, zu verlagern.</p>
<p>IT-Sicherheit:</p> <p>Um den sicheren Betrieb unter Gesichtspunkten des Brandschutzes zu gewährleisten, sollten in den Räumlichkeiten der technischen Infrastruktur Brandlasten möglichst vermieden werden (Seite 45).</p>	<p>Bei der Konzeption des o.a. Serverraums werden auch die Aspekte des Brandschutzes berücksichtigt.</p>
<p>IT-Sicherheit:</p> <p>Der zweite Serverraum des Kreises Borken (Raum 2260) sollte gegen Feuer, Einbruch und Vandalismus besser geschützt werden. Wir empfehlen, in Zusammenarbeit mit dem vorbeugenden Brandschutz der Feuerwehr, der kriminalpolizeilichen Beratung und dem technischen Baubereich Lösungen zu erarbeiten, die Türen, Fenster, angrenzende Büroraume und Umgebungswände einbeziehen, soweit nicht über eine Verlagerung der technischen Anlagen nachgedacht wird. Insbesondere sollte der Raum nicht als Lagerraum genutzt werden. Im Rahmen dieser Untersuchung sollte auch die Tür des Hauptserverraumes hinsichtlich des Einbruchsschutzes begutachtet werden (Seite 47).</p>	<p>Gleiches gilt für die hier genannten Aspekte. Die Federführung bei der Planung und weiteren Ausgestaltung liegt beim Gebäudemanagement.</p>
<p>IT-Sicherheit:</p> <p>Insbesondere in Anbetracht dessen, dass die Räumlichkeiten der IT öffentlich zugänglich sind, empfehlen wir, die Tür zum Serverraum (Raum 2260) stets abgeschlossen zu halten und darüber hinaus den Zugang nur auf den zugelassenen Personenkreis zu beschränken (Seite 47).</p>	<p>Die Empfehlung wird beachtet.</p>
<p>IT-Sicherheit:</p> <p>Der Kreis Borken sollte prüfen, inwieweit es bautechnisch möglich ist, die Heizkörper vom Wasser führenden Kreislauf abzutrennen, damit das beschriebene Gefahrenpotenzial vermieden wird. Sollte dies nicht möglich sein, erscheint zumindest die Einbindung des Risikos eines Wasseraustritts in ein Fernanzeigesystem geboten (Seite 48).</p>	<p>Problematik wird im Zusammenhang mit der Konzeption des neuen Serverraums beachtet.</p>
<p>IT-Sicherheit:</p> <p>Soweit der Kreis Borken keine Verlagerung</p>	<p>Problematik wird im Zusammenhang mit der Konzeption des neuen Serverraums beachtet.</p>

<p>der technischen Anlage in Betracht zieht, sollte die Installation eines Not-Aus-Schalters für den zweiten Serverraum (Raum 2260) sowie den Bunkerraum geprüft und ggf. umgesetzt werden (Seite 49).</p>	
<p>IT-Sicherheit:</p> <p>Soweit die technische Realisierung mit einem vertretbaren Aufwand verbunden ist, empfehlen wir, den Zutritt zu den Serverräumen über ein elektronisches Zugangssystem zu sichern, das gleichzeitig den Schließmechanismus der Tür als auch die Zutrittsdokumentation abdeckt. Soweit Dritte in Begleitung eines IT- Bediensteten die Räumlichkeiten betreten, sollte dies manuell protokolliert werden (Seiten 49 und 50).</p>	<p>Problematik wird im Zusammenhang mit der Konzeption des neuen Serverraums beachtet.</p>
<p>IT-Sicherheit:</p> <p>Wir empfehlen, die Grundstrukturen des Sicherheitsgateways zu überdenken, um den gestiegenen Sicherheitsanforderungen in der externen Kommunikation gerecht zu werden (Seite 50).</p>	<p>Es ist geplant, die derzeitige Sicherheitsumgebung nach Ablauf des zu Grunde liegenden Betreuungsvertrages im Herbst 2012 neu auszuschreiben. Wesentliche Aspekte werden u.a. die veränderte Bedrohungslage sowie der technologische Fortschritt vor dem Hintergrund des aktuellen Sicherheitsbedürfnisses der Kreisverwaltung sein.</p>
<p>IT-Sicherheit:</p> <p>Die Leitaussagen zur IT-Sicherheitsstrategie sollten in einer IT-Sicherheitsleitlinie zusammengefasst werden, um die zu verfolgenden IT-Sicherheitsziele und das angestrebte IT-Sicherheitsniveau für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu dokumentieren. Mit der IT-Sicherheitsleitlinie bekennt sich die Behördenleitung sichtbar zu ihrer Verantwortung für IT-Sicherheit (Seite 52).</p>	<p>Der Landrat hat am 14.02.2012 eine für alle Beschäftigten der Kreisverwaltung verbindliche Leitlinie zur IT-Sicherheit in Kraft gesetzt.</p>
<p>IT-Sicherheit:</p> <p>Wir empfehlen dem Kreis Borken über die Einrichtung einer Stellvertreterfunktion nachzudenken, die ggf. die Umsetzung des IT-Sicherheitsprozesses in geeigneter Weise begleiten könnte. Denkbar wäre auch, den IT-Sicherheitsprozess im Rahmen einer Arbeitsgruppe zu unterstützen (Seite 55).</p>	<p>Innerhalb der Verwaltung wurde vor Jahren eine Arbeitsgruppe IT-Steuerung eingerichtet. Diese Arbeitsgruppe befasst sich auch mit Fragen von IT-Sicherheit. Die IT-Sicherheitsbeauftragte ist Mitglied der Arbeitsgruppe.</p>
<p>IT-Sicherheit:</p> <p>Wir empfehlen, ein IT-Sicherheitskonzept nach den Standardvorgaben des BSI zu entwickeln (Seite 55).</p>	<p>In enger Zusammenarbeit mit der IT-Sicherheitsbeauftragten soll ein auf das notwendige Maß und die Belange der Kreisverwaltung abgestimmtes IT-Sicherheitskonzept für die Kreisverwaltung erarbeitet werden.</p>
<p>IT-Sicherheit:</p> <p>Es sollten regelmäßige Berichte zur IT-Sicherheit von der IT-Sicherheitsbeauftragten erstellt werden, um der Verwaltungsleitung alle Informationen für eine Risikobewertung transparent zu machen und eine Basis für notwendige</p>	<p>Die Berichtspflicht an die Verwaltungsleitung gehört zum Aufgabenumfang der IT-Sicherheitsbeauftragten und wird von dort entsprechend ausgeführt.</p>

Entscheidungen zu liefern (Seite 56).	
IT-Sicherheit: Der Ablauf des IT-Sicherheitsprozesses sowie wichtige Entscheidungen und die Arbeitsergebnisse in den einzelnen Phasen sollten dokumentiert werden (Seite 57).	siehe oben
IT-Sicherheit: Wir empfehlen, über das Betriebshandbuch hinaus Sicherungsmaßnahmen für Notfälle in einem Notfallhandbuch nach BSI-Standard festzuhalten. Darüber hinaus empfehlen wir auch, für die autorisierte und rechtzeitige Einleitung von Notfallmaßnahmen einen Notfallverantwortlichen förmlich zu benennen (Seite 59).	Zwischenzeitlich ist ein automatisiert geführtes IT-Notfallhandbuch erstellt worden. Hier sind auch Regelungen im Hinblick auf die genannten Maßnahmen enthalten.
IT-Sicherheit: Der Kreis Borken sollte festlegen, welche IT-Anwendungen mit welcher Priorität im Notfall eingeschränkt betrieben werden müssen. Es sollten Notfallpläne erstellt werden, die speziell auf die Belange der IT beim Kreis Borken ausgerichtet sind (Seite 60).	Im Rahmen der Notfallplanung /-vorsorge sind die für die Kreisverwaltung wichtigsten Kernprozesse sowie Regelungen zu deren Wiederherstellung definiert worden.
IT-Sicherheit: Beim Kreis Borken sollten Wiederanlaufpläne erstellt und in ein Notfallhandbuch mit aufgenommen werden. Diese Maßnahmen sollten regelmäßig anhand von Notfallübungen überprüft werden (Seite 62).	Die Regelungen sind im oben erwähnten Notfallhandbuch enthalten.
IT-Sicherheit: Wir empfehlen das Datensicherungskonzept in Bezug auf die Unterbringung der ITSM-Systeme und Erstellung und Lagerung von Sicherungsdatenträgern zu überdenken (Seite 64).	Eine Überarbeitung des Datensicherungskonzepts ist im Rahmen einer aktuell geplanten Konsolidierung der Speicher- und Datensicherungs Umgebung vorgesehen.
Lizenzmanagement: Die Aufgabe des Lizenzmanagements sollte zumindest in die Stellenbeschreibung explizit mit aufgenommen und mit Zeitanteilen versehen werden. Es bietet sich auch an, zur Erfüllung des Lizenzmanagements Zielvereinbarungen zu formulieren, um hier für die Aufgabenerledigung eine gewisse Verbindlichkeit zu erzielen (Seite 68).	Das Lizenzmanagement ist in der Fachabteilung IT-Steuerung und Service des Fachdienstes 10-Organisation und IT angesiedelt und wird dort im Rahmen der entsprechenden dienstlichen Obliegenheiten abgewickelt.
Lizenzmanagement: Da sich der Enterprise- Agreement- (EA) Vertrag auf Microsoft-Produkte erstreckt, sollte eine Intensivierung der Lizenzverwaltung für die eingesetzten Produkte anderer Hersteller in Betracht gezogen werden. Darüber hinaus sollte trotz EA- Vertrag eigene Fachkompetenz zu	Vor dem Hintergrund einer klaren, eindeutigen und belastbaren Übersicht der beschafften und innerhalb der Kreisverwaltung eingesetzten Softwarelizenzen sowie deren ständiger Kontrolle ist die Einführung eine automatisch geführten aktiven Lizenzmanagement-Lösung geplant. Darin sollen auch die unterschiedlichen Lizenzmetriken der verschiedenen Hersteller jeweils aktuell enthalten

den Microsoft- Lizenzmodellen aufgebaut werden (Seite 70).	sein.
--	-------

Der Rechnungsprüfungsausschuss wird in seiner Sitzung am 06.09.2012 unter Einbezug seiner Beratungsergebnisse zu den Prüfgebieten Finanzen, Innere Verwaltung sowie Informationstechnologie und der jeweiligen Beschlussempfehlungen der Fachausschüsse den gesamten GPA-Prüfungsbericht abschließend beraten und gem. § 105 Abs. 5 GO NRW den Kreistag über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichts und über sein Beratungsergebnis unterrichten.

Entscheidungsalternative(n):

Ja Nein

Wenn ja, welche ?

Finanzielle Auswirkungen:

Der Aufwand von Euro ist im laufenden Budget finanziert: Ja Nein

Es entstehen Folgewirkungen, die eine Veränderung des Budgets in Folgejahren verursachen: Ja Nein

Wenn ja, wofür ? – Voraussichtlich in welcher Höhe ?