



Bericht des Rechnungsprüfungsamtes zur
Einführung, Administration und Steuerung
der bei der Stadt Hilden eingesetzten Anwen-
dungssoftware

30.09.2014

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------|--|----|
| 1. | Informationen zur Prüfung | 3 |
| 1.1 | Prüfungsthema | 3 |
| 1.2 | Prüfer..... | 3 |
| 1.3 | Prüfungszeitraum / -dauer | 3 |
| 1.4 | Prüfungsbeteiligte..... | 3 |
| 1.5 | Prüfungsanlass / -auftrag | 4 |
| 1.6 | Prüfungsziel..... | 4 |
| 1.7 | Gegenstand der Prüfung / Prüfungsobjekt | 4 |
| 1.8 | Prüfungsgrundlagen und Rahmenbedingungen | 4 |
| 1.9 | Prüfungsergebnis / Fazit..... | 5 |
| 1.10 | Bedeutung etwaiger Prüfungsbemerkungen | 6 |
| 2. | Grundsätzliche Darstellung der Software-Umgebung in der Verwaltung | 7 |
| 2.1 | Systemrelevante Software..... | 7 |
| 2.2 | Finanzbuchhaltungsrelevante Software..... | 9 |
| 2.3 | Standardsoftware | 11 |
| 2.4 | Risikoeinschätzung..... | 11 |
| 3. | Administration/Betreuung der IT-Umgebung | 13 |
| 3.1 | Systemadministration | 13 |
| 3.2 | Anwendungsadministration | 14 |
| 3.2.1 | Schwerpunkt der Anwendungs-Administration in der IT- Abteilung | 15 |
| 3.2.2 | Schwerpunkt der Anwendungs-Administration im Fachamt | 16 |
| 3.2.3 | Mehrstufige Anwendungs-Administration in der IT-Abteilung / im Fachamt..... | 16 |
| 3.2.4 | Problematisches Alleinwissen | 19 |
| 4. | Exemplarische Einzelfälle..... | 23 |
| 4.1 | Infoma „NewSystem“ - Haushalts- und Finanzwesen..... | 23 |
| 4.1.1 | Bevorstehende Veränderungen in der IT-Abteilung..... | 23 |
| 4.1.2 | Steuerung der Zugriffsrechte..... | 24 |
| 4.1.3 | Schnittstellenbetreuung | 26 |
| 4.1.4 | Super User-Rechte für die Leiterin der Buchhaltung | 28 |
| 4.1.5 | Alleinwissen in der Buchhaltung | 30 |
| 4.2 | Einwohnerwesen „Meso“ | 31 |
| 4.3 | Barkassenverfahren und „HiKra“ | 32 |
| 4.4 | Gewerbemeldestellensoftware „GEVE4“ | 33 |
| 4.5 | Jugendamtssoftware ProSoz..... | 34 |
| 4.5.1 | Rückblick auf den 1. Einzelprüfungsbericht des Jahres 2013 | 35 |
| 4.5.2 | Erhöhte Anforderungen an eine neue Software | 36 |

| | | |
|----|---|----|
| 5. | Fazit: Grundsätzliche Software- Administrationserfordernis und Administrationalternativen (nicht nur für eine Jugendamtssoftware, sondern analog auch für andere komplexe Workflow-Systeme) | 38 |
|----|---|----|

1. Informationen zur Prüfung

1.1 Prüfungsthema

- Untersuchung der Administration und Betreuung der in der Stadtverwaltung Hilden eingesetzten Softwareprodukte

1.2 Prüfer

- Torsten Schlüter, Verwaltungsprüfer
- Barbara Stach, Verwaltungs- und IT-Prüferin
- Ralf Blisginnis, Verwaltungsprüfer
- Michael Witek, Amtsleiter

1.3 Prüfungszeitraum / -dauer

Diese Prüfung basiert unter anderem auf dem 1. Einzelprüfungsbericht des Jahres 2013 (zum Thema „Jugendamtssoftware ProSoz“ - Prüfzeitraum 2012) und auf den Jahresabschlussprüfungen der Jahre 2010 bis 2013. Die zu diesem Prüfbericht führenden Arbeiten wurden mit Unterbrechungen von März bis September 2014 durchgeführt.

1.4 Prüfungsbeteiligte

- Herr Kämmerer Klausgrete
- Frau stellv. AL Kirchhoff, Amt 20
- Herr Kramer, Amt 10-IT
- Herr Förster, Amt 10-IT
- Herr Kuppe, Amt 20
- Herr AL Siebert, Amt 32
- Herr stellv. AL Beier, Amt 32
- Herr Döpfer, Amt 32
- Herr Schatte, III/51
- Mitarbeiter(innen) der Abteilung Allgemeine Soziale Dienste, III/51
- Mitarbeiterinnen der Abteilung Wirtschaftliche Jugendhilfe, III/51

1.5 Prüfungsanlass / -auftrag

Der erste Prüfungsanlass war die Erkenntnis aus den Jahresabschlussprüfungen der vergangenen Jahre, dass die Chefbuchhalterin neben dieser Funktion gleichzeitig erhebliche softwareadministrative Tätigkeiten in Bezug auf Infoma „NewSystem“ wahrnimmt, und zwar nicht nur für den Mandanten „Stadt Hilden“, sondern auch für den Mandanten „Zweckverband Volkshochschule“.

Der zweite Prüfungsanlass war die bei der Prüfung im Jahr 2014 aufgrund des Korruptionfalles im Amt 32 hinsichtlich der Administration und Einrichtung der Fachsoftware GEVE4 erworbenen Erkenntnisse.

Der dritte Prüfungsanlass war der sich aus der Untersuchung der Bereiche „allgemeiner sozialer Dienst“ und „wirtschaftliche Jugendhilfe“ im Amt 50 ergebende Notwendigkeit der Veränderung der dort eingesetzten Software sowie der 1. Einzelprüfungsbericht des Jahres 2013.

1.6 Prüfungsziel

- Verbesserung der Anwendungseinführung, Administration und Steuerung in organisatorischer, fachlicher und arbeitsablauftechnischer Hinsicht.
- Aufzeigen von Verbesserungsalternativen

1.7 Gegenstand der Prüfung / Prüfungsobjekt

- Die Einführung, die Administration und die Steuerung verschiedener Anwendungsprogramme bei der Stadt Hilden
- Aufgabenverteilung
- Internes Kontrollsystem

1.8 Prüfungsgrundlagen und Rahmenbedingungen

Die Zusammenarbeit mit den Prüfungsbeteiligten gestaltete sich einvernehmlich und zielführend.

Prüfungshilfsmittel waren:

- Gemeindeordnung NRW
- Korruptionsbekämpfungsgesetz
- Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) für das Land Nordrhein-Westfalen
- Dienstanweisung Informationstechnologie
- Allgemeine Dienstanweisung
- Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung
- Dienstanweisung Finanzbuchhaltung
- Handelsgesetzbuch
- Andere Rechtsvorschriften

Prüfungsunterlagen:

- Zuständigkeitsübersicht der IT-Abteilung
- Eigene Prüfungsvermerke und -berichte
- Es wurden Gespräche mit den unter Punkt 1.4 genannten Prüfungsbeteiligten geführt

1.9 Prüfungsergebnis / Fazit

Die Verwaltung muss die angesprochenen Teilthemen in ihr neu einzu-richtendes Risikomanagement aufnehmen, um das bereits vorhandene Notfallkonzept der IT-Abteilung auszubauen und zu ergänzen.

Die durch fehlende Vertretungsregelungen oder -möglichkeiten entstehenden Sicherheitsrisiken sind zu bewerten und durch entsprechende Maßnahmen zu beseitigen oder zu minimieren.

Die Einführung von Software oder die Durchführung von Software-updates sind als Projekt zu verstehen und zu steuern. Die Projektgröße

sollte sich dabei an dem Umfang der Software und des/der betroffenen Verwaltungsbereiche(s) orientieren.

Systemrelevante Softwareprodukte sind zu identifizieren und die Störungs- bzw. Ausfallrisiken sind festzustellen und zu bewerten, damit geeignete Gegenmaßnahmen ergriffen werden können. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen ist rollierend zu evaluieren.

1.10 **Bedeutung etwaiger Prüfungsbemerkungen**

Die in den Berichten verwendeten Kennzeichnungen haben folgende Bedeutung, wobei die unterschiedlichen Kennzeichnungen zur besseren Handhabung des Berichts jeweils nummeriert sind:

B: Beanstandung,

**H: Hinweis, dessen Beachtung anheim-
gestellt wird bzw. der für den Aus-
schuss / Rat gegeben wird,**

E: Empfehlung.

Allerdings werden auch Verfahrensweisen, Ergebnisse etc. dargestellt, bei denen Meinungsverschiedenheiten zwischen Verwaltung und Prüfung nicht zu erkennen sind; sie dienen der Information der Ratsmitglieder.

Die jeweils abgegebenen Stellungnahmen der Verwaltung wurden in die Teilberichte eingearbeitet und gegebenenfalls mit auswertenden Kommentaren versehen.

2. Grundsätzliche Darstellung der Software-Umgebung in der Verwaltung

Die IT-Abteilung der Stadt Hilden führt eine Liste der in der Verwaltung eingesetzten Software-Produkte. Diese Liste umfasst ca. 200 Positionen und reicht von der Haushalts- und Finanzsoftware Infoma „NewSystem“ über solche Fachverfahren wie das Baugenehmigungsverfahren „ProBaug“ oder das Jugendamtsverfahren „ProSoz14“ bis zu Standard-Software wie Word und Excel. Auf dieser Liste befinden sich aber auch von Mitarbeitern der Stadt Hilden selbst erstellte Softwareprodukte wie z. B. das Barkassenverfahren oder das Abrechnungsverfahren für Krankentransporte.

Wenn auch ein Ausfall oder Fehlfunktionen einer Software immer mindestens lästig sind, gibt es doch IT-Produkte, bei denen eine Fehlfunktion oder gar ein Ausfall möglichst zu vermeiden sind, weil sie zu einer nicht hinnehmbaren Beeinträchtigung oder einem Ausfall von Verwaltungsbereichen oder der ganzen Verwaltung führen können.

Es ist unzweifelhaft so, dass an dieser Stelle die zentrale Serverhard- und Software mit den dazugehörigen Datenspeichern, die Netzwerkkomponenten mit dem Netzwerkbetriebssystem, das Datensicherungssystem und deren Stromversorgung zu nennen sind.

Alle Softwareprodukte sowie deren Updates sind gemäß § 31 Abs. 2 Nummer 2.1 der Gemeindehaushaltsverordnung GemHVO und der Punkt 7.1 der Dienstanweisung Informationstechnologie der Stadt Hilden vom Fachamt freizugeben¹.

2.1 Systemrelevante Software

Bei den Softwareprodukten selbst wird man von einer gewissen Systemrelevanz ausgehen müssen, wenn entweder besonders viele Anwenderinnen und Anwender auf deren einwandfreie Funktion angewie-

¹ Keiner Freigabe bedürfen:

- Betriebssysteme,
- betriebssystemnahe Software,
- Standardsoftware als anerkannter Qualitätsstandard, der durch den Hersteller nachweisbar und jederzeit im praktischen Einsatz nachprüfbar ist.

sen sind oder wenn besonders wesentliche Daten mit dieser Software „verarbeitet“ werden. Systemrelevanz hat im Übrigen keinen absoluten „Schwellenwert“; die hier verwendete Definition basiert auf der grundsätzlichen Festlegung, dass ein Ausfall oder eine schwere Fehlfunktion einer systemrelevanten Software (ab einer noch näher zu bestimmenden Dauer) nicht akzeptabel und möglichst zu vermeiden ist.

Je stärker die Abhängigkeit von der Funktionsfähigkeit der Software ist, umso höher ist die Systemrelevanz einzuschätzen. Es ist daher davon auszugehen, dass Software, mit der ein Workflow in der Verwaltung begleitet wird oder mit der durch elektronische Datenhaltung/Akten Papierakten ersetzt werden, im Fehlerfall die entsprechenden Verwaltungsbereiche lähmen kann. Und das nicht nur, weil keine neuen Fälle mehr „eingegeben“ werden können, sondern insbesondere weil auf die vorhandenen „Akten“ nicht zugegriffen werden kann.

Aus Sicht der Rechnungsprüfung können systemrelevante Programme z. B. sein:

| Amt | Bezeichnung Fachverfahren | Inhalt des Fachverfahren |
|---------------------------------------|----------------------------------|--|
| 0 - Allgemeine Anwendungen | evITA / SER | Archivierung / Dokumentenmanagement |
| 01 - Team Bürgermeisterbüro | Somacos | Ratsinformationssystem |
| 10 - Haupt- und Personalamt | LOGA | Personalabrechnungsverfahren |
| 20 - Amt für Finanzservice | Infoma newsystem kommunal | Gesamte Finanzsoftware INFOMA |
| 32 - Ordnungsamt | MESO | Einwohnerwesen (alle Module) |
| 32 - Ordnungsamt | EurOwiG | Ordnungswidrigkeiten des ruhenden Verkehrs |
| 32 - Ordnungsamt | AutiSta | Personenstandswesen im Standesamt |
| 32 - Ordnungsamt | GEVE 4 | Gewerberegisterverfahren |
| 37 - Feuerwehr | HiKra | Krankentransportgebührenwesen |
| 41 - Kulturamt | BIBLIOTHECAplus | Büchereiwesen |
| 41 - Kulturamt | Virtuoso | Musikschulverwaltungsprogramm |
| 51 - Amt für Jugend, Schule und Sport | PROSOZ14plus | Jugendamtswesen |

| Amt | Bezeichnung Fachverfahren | Inhalt des Fachverfahren |
|--|----------------------------------|---------------------------------|
| 60 - Bauverwaltungs- und Bauaufsichtsamt | ProBauG | Baugenehmigungsverfahren |
| 68 - Zentraler Bauhof | Frieda | Friedhofsverwaltung |

Die vorstehende Liste ist keineswegs abschließend. Sie beinhaltet nur erste Vorschläge der Rechnungsprüfung. Eine endgültige Liste wird sich erst aus den Beurteilungen der Verwaltung ergeben, die unter Nummer 2.3 in diesem Bericht näher beschrieben sind.

2.2 Finanzbuchhaltungsrelevante Software

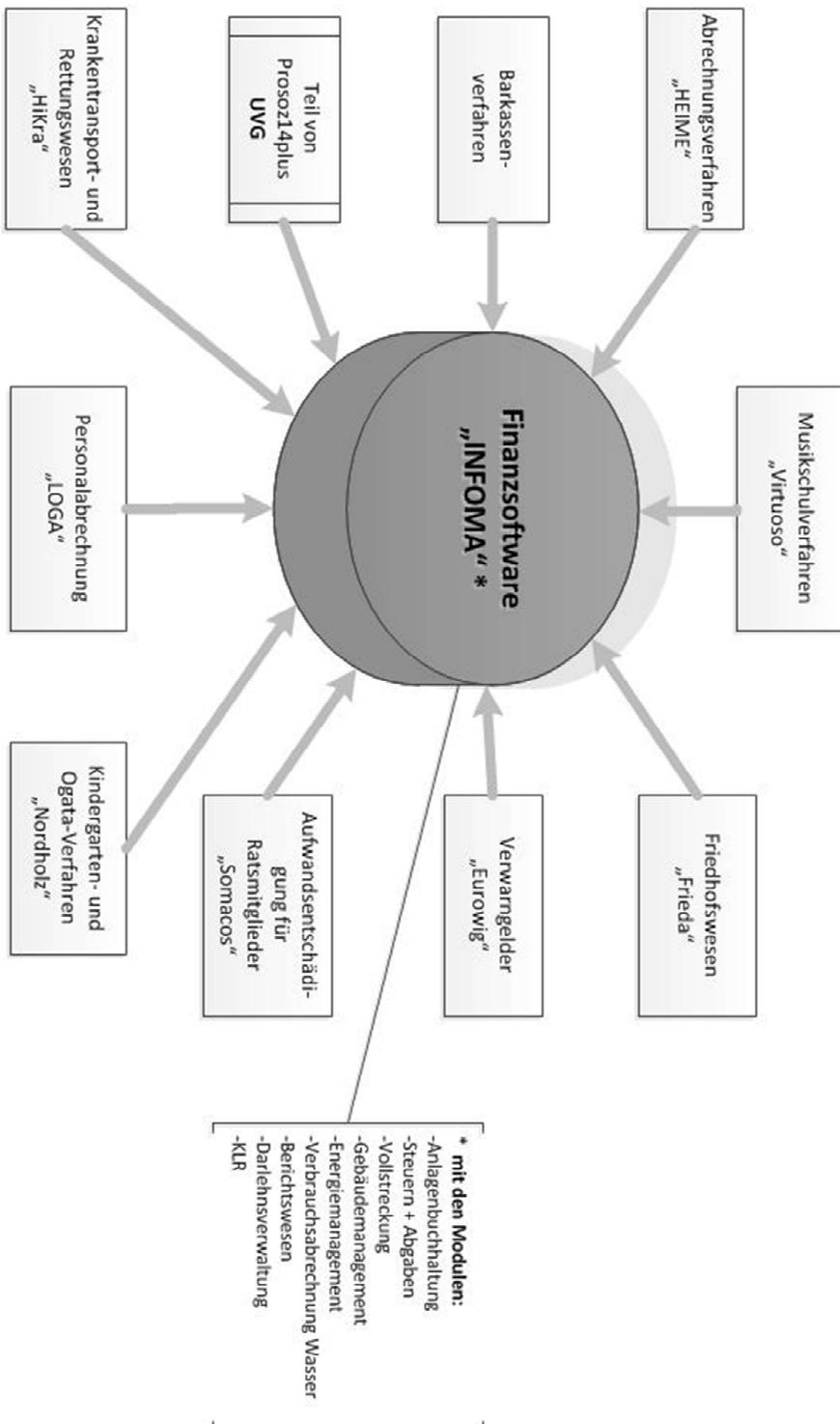
Software ist finanzbuchhaltungsrelevant, wenn mit ihrer Hilfe die Finanzbuchhaltung der Gemeinde durchgeführt wird. Dazu gehören auch diejenigen Programme, die für die Finanzbuchhaltung relevante Daten über Schnittstellen unmittelbar an die Buchhaltungssoftware weitergeben oder sogar unmittelbar in die Buchhaltungssoftware eingebunden sind.

Diese Programme sind gemäß § 103 Abs. 1 Nummer 6 GO NRW von der örtlichen Rechnungsprüfung vor ihrer Anwendung zu prüfen.

Programme, deren Ergebnisse nicht automatisch weitergeleitet werden, sondern die manuell in die Buchhaltungssoftware übertragen werden (Medienbruch) und an dieser Stelle noch einmal kontrolliert werden können, sind hier allerdings nicht betroffen. Zu dieser Software gehören nach Auffassung der Rechnungsprüfung aktuell:

Übersicht und Abhängigkeit der finanzwirksamen Programme

Stand 29.09.2014



2.3 Standardsoftware

Hierzu gehören alle Standardprogramme als anerkannter Qualitätsstandard, der durch den Hersteller nachweisbar und jederzeit im praktischen Einsatz nachprüfbar ist. Das betrifft nicht nur die Microsoft-Office-Suite, sondern auch andere Programme wie Microsoft Visio, Grafikbearbeitungsprogramme, PDF-Reader, aber auch Analyse- und Prüfprogramme (IDEA, Caseware), wie sie z. B. von der Rechnungsprüfung eingesetzt werden.

Solche Standardprogramme müssen weder von den Fachämtern freigegeben werden noch unterliegen sie der Prüfung durch die Rechnungsprüfung nach § 103 Abs. 1 GO NRW.

2.4 Risikoeinschätzung

Um das Maß der Systemrelevanz einer Software feststellen zu können, müssen die diesbezüglichen Risiken beurteilt werden. Je höher die Schadensrisiken hinsichtlich einer Software sind, desto höher sind die Systemrelevanz, d. h. die Unverzichtbarkeit der korrekten Funktion sowie der Verfügbarkeit der Software.

Zum Verfahren der Risikobeurteilung wird auf den KGSt®-Bericht Nr. 8/2014 verwiesen, der hierzu sehr ausführliche Erläuterungen und Anleitungen gibt.

Beginnend mit einem Risikoinventar, welches die Softwareprodukte enthält, sind die für jede einzelne Software bestehenden Risiken und deren mögliche Folgen verbal zu beschreiben. Da die Risiken und die Folgen sogar pro Software individuell in Abhängigkeit von der Ausfalldauer differieren können, werden für hochrisikoreiche Programme wahrscheinlich sogar mehrere Bewertungen für unterschiedliche Schadensszenarien erforderlich sein.

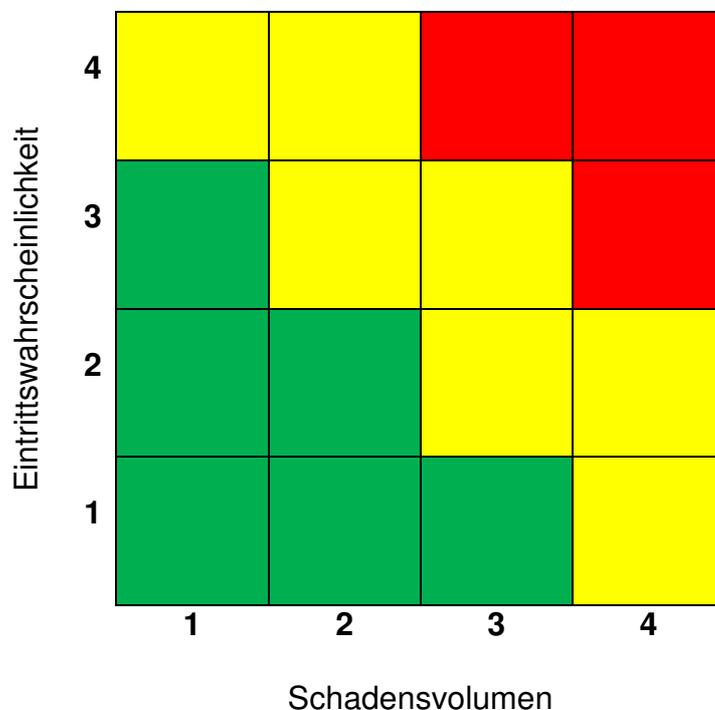
Beispiel:

Wenn ein Ausfall des Einwohnermeldewesens dazu führt, dass im Bürgerbüro keinerlei diesbezügliche Tätigkeiten mehr durchgeführt werden können und der Kundenservice deshalb eingestellt werden muss, ist dies vielleicht für bis zu 2 Stunden hinnehmbar. Es mag aber sein, dass die Verwaltungsführung eine längere Ausfallzeit dieser Software für nicht mehr akzeptabel hält. In diesem Falle wären also zwei Risikobe-

wertungen („> 2 Stunden Ausfall“ und „< 2 Stunden Ausfall“) erforderlich.

Grundsätzlich empfiehlt es sich, für die Risikoeinschätzung die Schadenseintrittswahrscheinlichkeit und das Schadenspotenzial in einer zweidimensionalen Matrix abzutragen, wobei die Beurteilungskriterien, -maßstäbe und Anzahl der Beurteilungsstufen vorher verwaltungsweit abzustimmen und eindeutig festzulegen sind.

Beispiel einer Risikomatrix:



Risikorelevanz:

Rot: Risiken mit hoher Priorität und unmittelbarem Handlungszwang. Diese wesentlichen Risiken beeinflussen die Stadt negativ.

Gelb: Risiken mit mittlerer Priorität, die durch gezielte Maßnahmen unter Kosten/Nutzen-Aspekten bewältigt werden können.

Grün: Risiken mit geringer Priorität, bei denen zunächst kein Handlungsbedarf entsteht. Sie sollten nur beobachtet werden.

Es empfiehlt sich, anschließend aus den einzelnen Risikobewertungen eine Maßnahmen- und Prioritätenliste zu erstellen, mit denen den Risiken entsprechend begegnet werden kann.

3. Administration/Betreuung der IT-Umgebung

Angesichts der vielen Anwendungsprogramme, der offensichtlichen Erforderlichkeit, Benutzer zu verwalten und deren Berechtigungen einzustellen und zu pflegen, der notwendigen Anpassungen von Formularen, Druckdesigns und natürlich der Drucker, der zentralen Datensicherungen, der Steuerung der Internetzugriffe und des Email-Verkehrs ist klar, dass ein solch komplexes System mit all seinen Einzelkomponenten administriert werden muss.

Sowohl die Einführung als auch die Pflege von Softwareprodukten müssen als Prozesse verstanden werden, die geplant und gesteuert werden müssen. Nicht nur die Technik ist auszusuchen und vorzubereiten, auch die organisatorischen Gegebenheiten sind zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen und die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind mitzunehmen, zu schulen und zu motivieren. Meistens müssen zusätzlich Daten neu oder umerfasst werden, was nicht selten einen erheblichen manuellen Aufwand erfordert.

Während die Einführung einer Software bzw. in kleinerem Umfang ein Softwareupdate als einmalige Projekte zu behandeln sind, bedeutet die ständige Pflege der Programme UND der Anwenderinnen und Anwender eine rollierende Wiederholung bestimmter Teile des Einführungsprojektes, denn die Geeignetheit und Übereinstimmung von Software und Organisation sind immer wieder zu evaluieren und evtl. anzupassen.

Im Wesentlichen sollen an dieser Stelle zwei Arten der Administration unterschieden werden:

3.1 Systemadministration

Unter „Systemadministration“ werden in diesem Bericht der Betrieb und die Verwaltung der Server, der Speicher- und Datensicherungskomponenten, des Computernetzwerks, der Datenbanken, der Personal Computer mit ihren Betriebssystemen und aller Peripheriegeräte wie Drucker und Scanner verstanden. Auch die Administration der zentral

gesteuerten Verteilung aller Softwareprodukte auf die einzelnen Endgeräte und das Einspielen der mehr oder weniger regelmäßigen Softwareupdates gehören dazu.

Die Systemadministration findet grundsätzlich in der IT-Abteilung statt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der IT-Abteilung verfügen dazu über sehr weitgehende Administrationsrechte im Bereich der Betriebssysteme, Datenbanken und der Softwareprodukte.

H1: Im Bereich der Systemadministration in der IT-Abteilung ist die Verwaltung hinsichtlich der Einschätzung von und dem Umgang mit Ausfallrisiken bereits gut aufgestellt; es existiert ein ausführliches Notfall- und Wiederanlaufkonzept. Aktuell noch fehlende Ausfall- und Reserveszenarien werden zurzeit bearbeitet und sehen für das kommende Jahr z. B. ein kleines „Ausfallrechenzentrum“ vor.

3.2 Anwendungsadministration

Im Gegensatz zur Systemadministration wird in diesem Bericht als „Anwendungsadministration“ die Verwaltung innerhalb der einzelnen Softwareprodukte bezeichnet. Das kann die Verwaltung der Anwenderinnen und Anwender innerhalb der einzelnen Programme sein, die Steuerung deren Berechtigungen innerhalb der Software, aber auch das Gestalten von Druckvorlagen oder Auswertungen, die in der Software verwendet oder mit der Software von den Anwenderinnen und Anwendern erstellt werden. Die Update-Installationen auf den Personal Computern im Fachamt gehören regelmäßig nicht dazu, da die für die Anwendungsadministration zuständigen Kräfte nicht über die dafür erforderlichen Rechte verfügen und dies auch nicht sollen.

Die Anwendungsadministration ist je nach Software individuell zugeordnet, und zwar der IT-Abteilung, dem Fachamt oder mehrstufig beiden Bereichen.

Die auf den Seiten 7 und 8 dieses Berichtes bereits abgedruckte Aufstellung der von Rechnungsprüfung als systemrelevant voreingeschätzten Programme wird im Folgenden weiter unterteilt. Zu diesem Zweck hat die Rechnungsprüfung vorläufig eingeschätzt, in welcher Organisationseinheit welche Schwerpunkte der Administration abgewickelt werden. Denn in einigen Bereichen haben sich aus den sogenannten „IT-

Koordinatoren² der Vergangenheit im Laufe der Jahre in den Fachämtern tatsächlich IT-Administratoren entwickelt, bei denen ein fester Anteil ihrer Arbeitszeit auf die Verwaltung und Steuerung der Software entfällt.

In den folgenden Tabellen sind Anwendungen in grüner Schrift enthalten, bei denen die Rechnungsprüfung aktuell davon ausgeht, dass für die Anwendungsadministration eine ständige Vertretung vorhanden ist, die im Bedarfsfall sehr zeitnah und mit ausreichendem, aktuellen Knowhow die Anwendungs-Administration übernehmen kann. Rot dargestellt sind die Verfahren, bei denen nach Ansicht der Rechnungsprüfung eine solche Ad-hoc-Vertretung nicht gewährleistet ist.

3.2.1 Schwerpunkt der Anwendungs-Administration in der IT-Abteilung

| Amt | Bezeichnung Fachverfahren | Admin IT | Vertr. IT | Admin Amt | Vertr. Amt |
|-----------------------------|---------------------------|-------------------------|------------|------------|------------|
| 0 - Allgemeine Anwendungen | evITA / SER | SB 10/1 ³ | SB 10/4 | NV | NV |
| 10 - Haupt- und Personalamt | LOGA | SB 10/3 | SB 10/1 | NV | NV |
| 32 - Ordnungsamt | MESO | SB 10/1 | SB 10/3 | SB 32/1 | NV |
| 32 - Ordnungsamt | EurOwiG | SB 10/1 | SB 10/3 | SB 32/2 | NV |
| 32 - Ordnungsamt | AutiSta | SB 10/4 | SB 10/5 | SB 32/3 | NV |
| 32 - Ordnungsamt | GEVE 4 | SB 10/4 | SB 10/5 | SB 32/2 | NV |
| 37 - Feuerwehr | HiKra | SB 10/3 | SB 10/2 | NV | NV |
| 41 - Kulturamt | Virtuoso | SB 10/1 | SB 10/3 | NV | NV |
| 68 - Zentraler Bauhof | Frieda | SB 10/6 | SB 10/1 | SB 68/1 | NV |

² IT-Koordinatoren waren ursprünglich einmal die Ansprechpartner in den Fachbereichen für die IT-Abteilung, sozusagen die Ersten unter Gleichen der Anwenderinnen und Anwender, die dann als Multiplikatoren im Bereich der Software-Verwendung im Amt dienen sollten.

³ Die Personen bzw. Stellen wurden anonymisiert und durchnummeriert: SB 10/1 = 1. Sachbearbeiter im Amt 10

3.2.2 Schwerpunkt der Anwendungs-Administration im Fachamt

| Amt | Bezeichnung Fachverfahren | Admin IT | Vertr. IT | Admin Amt | Vertr. Amt |
|--|---------------------------------|------------|------------|------------|-----------------|
| 01 - Team Bürgermeisterbüro | Somacos | SB 10/2 | SB 10/3 | SB 01/1 | SB 10/2 |
| 41 - Kulturamt | BIBLIOTHECAplus | SB 10/5 | SB 10/4 | SB 41/1 | SB 41/2 |
| 51 - Amt für Jugend, Schule und Sport | PROSOZ14plus | SB 10/5 | SB 10/1 | SB 51/1 | NV ⁴ |
| 60 - Bauverwaltungs- und Bauaufsichtsamt | ProBauG (Baugenehmigungen etc.) | SB 10/6 | SB 10/4 | SB 60/1 | NV ⁵ |
| 60 - Bauverwaltungs- und Bauaufsichtsamt | ProBauG (vorb. Brandschutz) | SB 10/6 | SB 10/4 | SB 37/1 | NV ⁵ |
| 68 - Zentraler Bauhof | Frieda | SB 10/6 | SB 10/1 | SB 68/1 | NV ⁵ |

3.2.3 Mehrstufige Anwendungs-Administration in der IT-Abteilung / im Fachamt.

| Amt | Bezeichnung Fachverfahren | Admin IT | Vertr. IT | Admin Amt | Vertr. Amt |
|----------------------------|--|------------|------------|------------|-----------------|
| 20 - Amt für Finanzservice | Infoma newsystem kommunal (Admin Buchhaltung, Reporting) | SB 10/3 | SB 10/1 | SB 20/1 | NV ⁴ |
| 20 - Amt für Finanzservice | Infoma newsystem kommunal (Admin Benutzerrechte) | SB 10/3 | SB 10/1 | SB 20/2 | SB 20/1 |

Stellungnahme

d. Verwaltung: „Hier fehlen in der Aufstellung die aktuell genutzten Bereiche des Amtes 26 im Modul Gebäudemanagement: „Maßnahmenverwaltung“ und „Energiemanagement“.

Weiterhin fehlen die Module „Steuern und Abgaben“, „KLR“, „Anlagenbuchhaltung“ (wobei diese möglicherweise in der „Buchhaltung“ enthalten sein könnten), „Vollstreckung“ und „Insolvenzverwaltung“, denn Infoma

⁴ Im Amt selbst UND in der IT-Abteilung ist keine Stellvertretung für die Anwendungs-Administration gegeben. Daher ist hier ein Risiko vorhanden und die Zeile rot.

⁵ Im Amt selbst ist keine Stellvertretung gegeben; diese wird in diesem Fall von einem anwendungskundigen Mitarbeiter der IT-Abteilung wahrgenommen (SB10/6). Daher ist diese Zeile grün.

beschränkt sich bekanntlich nicht nur auf die Buchhaltung als solches, sondern enthält natürlich auch die zuvor genannten übrigen Bereiche.

Eine Notfallvertretung für den „Admin Amt“ ist teilweise durch SB 20/2 gegeben, teilweise auch durch den Admin IT 10/3 bzw. durch beide gemeinsam oder zusammen mit einem weiteren Mitarbeiter je nach Zuständigkeitsbereich.

Darüber hinaus sind natürlich die SGL der Abteilungen 20.1 (Haushalt mit den Bereichen „Haushaltsplanung und Anlagenbuchhaltung“) und der Abteilung 20.2. (für den Bereich der „kompletten Steuerverwaltung“) für ihren jeweiligen Bereich verantwortlich.

An dieser Stelle muss deutlich gesagt werden, dass die Verwaltung auf Grund ihrer personellen Größe nicht in der Lage ist, für alle Bereich mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorzuhalten, die nicht nur vertretungsweise sondern dauerhaft dieselben Aufgaben erledigen. Von daher gibt es auf etlichen Arbeitsplätzen in einem gewissen Umfang „Alleinwissen“. In der Vergangenheit wurden zur Vorbeugung schon sehr viele Handreichungen, Checklisten, Anleitungen usw. erstellt, damit im Vertretungsfalle die Arbeiten auch voll umfänglich erledigt werden können.

Weiterhin besteht für Restrisiken die Möglichkeit der Fernwartung mit dem Softwarehersteller.

Von daher sehe ich eine Einstufung „in Rot“ wie Sie es im Bericht zu den Punkten 3.2.3 und 3.2.4 dargestellt haben – incl. der Bezeichnung „NV“ als so nicht gegeben an.“

**Auswertung
des RPA:**

„Die Rechnungsprüfung dankt für die ausführliche Ergänzung der Aufstellung im Prüfbericht und die ersten Einschätzungen der Verwaltung. Möglicherweise werden diese Einschätzungen durch eine strukturierte Risikoanalyse gestützt, wie sie das RPA weiterhin dringend empfiehlt. Es ist aber auch möglich, dass sich aus einer solchen Analyse ganz andere Schlussfolgerungen zie-

hen lassen. Gerade den Hinweis der Verwaltung auf die personelle Größe der Verwaltung VOR der Durchführung der objektivierten Risikoanalyse hält die Rechnungsprüfung für problematisch, denn es besteht die Gefahr, dass auf diese Weise ‚selbsterfüllende Prophezeiungen‘ geschaffen werden, also Risiken nicht gesehen oder akzeptiert werden, weil man meint, ihnen nicht begegnen zu können. Genau dieses Ergebnis darf aber erst ganz am Ende der Betrachtungen stehen - wenn es denn zu diesem Ergebnis kommt.

Ob die in den Tabellen enthaltenen ‚NV‘ richtiger Weise in Rot dargestellt sind, sollen gerade die vom RPA empfohlenen Risikoeinschätzungen ergeben. Das RPA hatte in diesem Zusammenhang hinsichtlich möglicher Systemrelevanz auch von Voreinschätzungen gesprochen.

Es bleibt festzuhalten, dass hier Risiken bestehen, deren Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenspotenzial noch nicht feststehen. Und genau um hier genauere Entscheidungsgrundlagen zu erhalten, empfiehlt die Rechnungsprüfung, die Risiken einzuschätzen.

Das gilt auch in Bezug auf den folgenden Punkt „Problematisches Alleinwissen“. Die Verwaltung bestätigt in ihrer Stellungnahme selbst, dass angesichts der Größe und Struktur der Hildener Verwaltung an verschiedenen Stellen die mit Allgemeinwissen verbundenen Risiken hingenommen werden. Und genau damit bestätigt die Verwaltung auch die Befürchtung der Rechnungsprüfung, dass die Verwaltung schon bei der Einschätzung von Risiken und ihrer Potenziale auch in Bezug auf solches Alleinwissen Faktoren einbezieht, die erst bei der Beurteilung möglicher Risikovermeidungsstrategien zu betrachten sind. Solche „selbsterfüllende Prophezeiungen“ sind eine Gefahr, weil sie die tatsächlichen Dimensionen der Risiken zu weit in den Hintergrund gelangen lassen.

Die Rechnungsprüfung bekräftigt daher ihre Empfehlung bezüglich der Einführung eines Risikomanagements.“

3.2.4 Problematisches Alleinwissen

Sofern system- oder finanzrelevante Programme von Einzelpersonen betreut werden, über deren spezifisches Wissen sonst niemand in der Verwaltung verfügt, ist dies problematisch. Auf seine ganz eigene Weise mutiert solches Fachwissen dann zu Alleinwissen. Sofern dieses Fachwissen ausfallen sollte, wäre die Stadt Schadensereignissen im Bereich dieser Anwendungen gegenüber ungeschützt.

Je nach Risikoeinstufung der jeweiligen Anwendung könnte die Stadt natürlich unterschiedlich mit den Risiken umgehen:

- a) Das jeweilige Risiko könnte durch eigenes Handeln minimiert werden, z. B. durch Installation einer Vertretungsregelung mit ständigem Wissenstransfer. Eine solche Vertretung könnte in derselben Organisationseinheit, in einer anderen Organisationseinheit in der eigenen Verwaltung oder sogar in einer anderen Behörde geschaffen werden.
- b) Das Risiko könnte auch abgewälzt werden, z. B. durch Abschluss eines Fernwartungsvertrages mit dem Softwarehersteller oder einem externen IT-Wartungsunternehmen mit kurzer Reaktionszeit und angemessener Erreichbarkeit - im Extremfall 24 Stunden an 7 Tagen pro Woche.
- c) Grundsätzlich könnte das Risiko auch eingegangen werden. Dies wird in der Regel bei Risiken mit nur geringem Schadenspotenzial und einer sehr geringen Eintrittswahrscheinlichkeit der Fall sein können. Dies kann auch die Restrisiken betreffen, die übrig bleiben, wenn bereits eine der Maßnahmen a) oder b) ausgewählt worden sind.

Wie die vorstehenden Tabellen zeigen, sieht die Rechnungsprüfung aktuell zwei Softwareprodukte, bei deren Administration solch zu vermeidendes Alleinwissen vorhanden ist. Eine dritte Software ist das Gewerberegisterverfahren GEVE 4, bei dem das Alleinwissen des Administrators im Amt unter anderem für erhebliche, kriminelle Handlungen missbraucht worden ist. Diese Situation wurde nun unlängst beseitigt.

Allerdings sieht es leider so aus, als sei die Verwaltung dabei, in absehbarer Zeit wieder Bereiche von Alleinwissen zu schaffen, denn im November 2014 wird SB 10/1 in der IT-Abteilung in seinen letzten Urlaub und dann in die Passivphase der Altersteilzeit treten. Wenn man

sich nun in den Tabellen ansieht, in welchen Bereichen diese Person bislang erstzuständig ist und in welchen wo sie als Vertretung eingesetzt ist, dann wird dort eine Reihe neuer Probleme entstehen:

| Amt | Bezeichnung Fachverfahren | Admin IT | Vertr. IT | Admin Amt | Vertr. Amt |
|---------------------------------------|--|------------|-------------------------|------------|-----------------|
| 0 - Allgemeine Anwendungen | evITA / SER | SB 10/1 | SB 10/4 | NV | NV |
| 10 - Haupt- und Personalamt | LOGA | SB 10/3 | SB 10/1 | NV | NV |
| 32 - Ordnungsamt | MESO | SB 10/1 | SB 10/3 | SB 32/1 | NV |
| 32 - Ordnungsamt | EurOwiG | SB 10/1 | SB 10/3 | SB 32/2 | NV |
| 41 - Kulturamt | Virtuoso | SB 10/1 | SB 10/3 | NV | NV |
| 68 - Zentraler Bauhof | Frieda | SB 10/6 | SB 10/1 | SB 68/1 | NV |
| 51 - Amt für Jugend, Schule und Sport | PROSOZ14plus | SB 10/5 | SB 10/1 ⁶ | SB 51/1 | NV ⁶ |
| 20 - Amt für Finanzservice | Infoma newsystem kommunal (Admin Buchhaltung, Reporting) | SB 10/3 | SB 10/1 ⁶ | SB 20/1 | NV ⁶ |
| 20 - Amt für Finanzservice | Infoma newsystem kommunal (Admin Benutzerrechte) | SB 10/3 | SB 10/1 | SB 20/2 | SB 20/1 |

Insgesamt werden es dann neun Programme sein, die keine Ausfallsicherung im Bereich der Administration aufweisen.

Es ist davon auszugehen, dass für die Administration sowohl im System als auch im Anwendungsbereich ein gleich qualifiziertes Fach- und Funktionswissen vorhanden sein muss. Es ist nachvollziehbar, dass ein Wissenstransfer auf eine Nachfolgekraft wesentlich einfacher und schneller vollzogen ist, solange die „alte“ Kraft“ noch arbeitet und die neue anleiten kann.

E1: Aus diesem Grund empfiehlt die Rechnungsprüfung erstens dringend, mit einer Prüfung der Wiederbesetzung nicht zu warten, bis die Stelle frei ge-

⁶ Im Amt selbst UND in der IT-Abteilung ist keine Stellvertretung für die Anwendungs-Administration gegeben. Die System-Administration der Software ist mit dem Ausscheiden des SB 10/1 ebenfalls nicht mehr sichergestellt. Daher ist hier ein Risiko vorhanden und die Zeile rot.

worden ist, zweitens, bei Stellenwiederbesetzungsprüfungen auch eine Risiko- und Wirtschaftlichkeitsprüfung anzustellen, und drittens, je nach Ergebnis der Prüfung schnellstmöglich für eine Nachfolge zu sorgen.

H2: Es wird darauf hingewiesen, dass in diesem Licht das - wie kameral seinerzeit übliche - Einsparen von Personalaufwendungen input-orientiert nur Personalkosten „einspart“, aber bei einer solch reduzierten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung weder Output noch Outcome Berücksichtigung finden.

Stellungnahme

d. Verwaltung: „Die Administrationsaufgaben des ausscheidenden Mitarbeiters sind gut dokumentiert. Im Rahmen einer Aufgaben- und Tätigkeitsanalyse wurden klassische Fachamtsaufgaben identifiziert, die aufgrund historisch gewachsener Strukturen bisher von der IT-Abteilung wahrgenommen wurden. Hier hat der notwendige Wissenstransfer ins Fachamt bereits stattgefunden und die Aufgaben können zukünftig von diesem selbst bewältigt werden. Die entsprechend wegfallende Aufgabe in der IT-Abteilung ist im Rahmen der Wiederbesetzungsprüfung berücksichtigt. Die Entscheidung des VV steht noch aus.“

Im Rahmen der Wiederbesetzungsprüfung wurde eine neue Aufgabenverteilung und Zuständigkeitsregelung innerhalb der IT-Abteilung erarbeitet, die kurzfristig umgesetzt werden kann. Diese beinhaltet auch eine neue Vertretungsregelung. Die neue Aufgabenverteilung und Zuständigkeitsregelung soll noch vor dem Ausscheiden des betreffenden Mitarbeiters so umgesetzt bzw. vorbereitet werden, dass eine geregelte Übergabe stattfinden kann und das Fachwissen des Mitarbeiters nicht verloren geht.

Bezüglich der „input-orientierten Vorgehensweise“ stimmt die Verwaltung mit dem Hinweis auf den kameralen Ursprung durchaus überein. Die Verwaltung ist aber durch Beschlüsse und Empfehlungen des Personalausschusses bzw. des Rates gebunden, bei jeder Wiederbesetzungsfrage eine konkrete Prüfung zu be-

setzungsumfang und Besetzungszeitpunkt durchzuführen. Dass bei einer zeitlichen Wiederbesetzung Wissen verloren gehen kann, muss bei einer Priorisierung der Personalkosteneinsparung leider in Kauf genommen werden.“

**Auswertung
des RPA:**

„Die Ausführungen der Verwaltung zu einer neuen Aufgabenzuordnung innerhalb der IT-Abteilung werden zur Kenntnis genommen. Die Informationen des Fachamtes während der Prüfung beinhalteten noch eine andere Aussage, nämlich u. a. die (sicherlich ein wenig überspitzte), dass der SB 10/3 im Jahr 2015 keinen Urlaub würde nehmen können, weil keine Vertretungsregelung vorhanden sei. Wenn dieses Problem nicht mehr existiert, wird dies vom RPA begrüßt.

Es wird aber dringend empfohlen, dass die neue Infoma-Administrationsvertretung in der IT-Abteilung dann zugleich mit dem SB 10/3 die erforderlichen Schulungen und Einweisungen bezüglich der neuen Infoma-Version erhalten muss.

Die Aussage der Verwaltung, dass bei einer ‚zeitlich verzögerten Wiederbesetzung Wissen‘ verloren gehen könne und bei einer vom Rat beschlossenen Priorisierung der Personalkosteneinsparung dies leider in Kauf genommen werden müsse, ist absolut betrachtet möglicherweise richtig. Nach Auffassung der Prüfung wurde die Unwirtschaftlichkeit dieser Verfahrensweise aber bislang gar nicht in den politischen Raum berichtet, worin einer der Gründe liegen dürfte, warum immer noch diese aus kameraler (inputorientierter) Steuerung stammende Beschlusslage vorhanden ist. Das Nicht-Berichten dieser Unwirtschaftlichkeit wiederum hat zuallererst seine Ursache darin, dass die Verwaltung selbst den Umstand dieser Unwirtschaftlichkeit noch gar nicht erkannt hat. Wie sollte das auch der Fall sein, wenn die Wirkungen solcher Entscheidungen nicht bewertet und zu Steuerungszwecken verwendet werden.

Seit 2007 befindet sich die Stadt Hilden im NKF und schon im sogenannten Controllingbericht des Jahres 2011 hat das Rechnungsprüfungsamt darauf hingewie-

sen, dass eine anforderungsgerechte Steuerung der Verwaltung nicht wirklich vorhanden ist, weil es neben der Steuerung nach Input (Finanzen), wie sie in Hilden immer noch hauptsächlich praktiziert wird, im NKF auch eine Steuerung nach Output (Leistungen), idealerweise sogar nach Outcome (Wirkung) geben sollte. Die grundsätzlichen Aussagen des „Controllingsberichtes“ gelten auch noch heute. Die Rechnungsprüfung geht allerdings davon aus, dass der Ratsbeschluss vom 01.10.2014 zu einer strategischen Zielplanung für die Stadt nun den Startpunkt für die erforderlichen Veränderungen gesetzt hat.“

4. Exemplarische Einzelfälle

4.1 Infoma „NewSystem“ - Haushalts- und Finanzwesen

Die Haushalts- und Finanzsoftware Infoma NewSystem ist ohne Zweifel ganz wesentlich für das Funktionieren der Stadtverwaltung. Mit dieser Software wird in allen Ämtern gearbeitet; es werden mindestens Daten gelesen, in etlichen Ämtern werden aber auch unmittelbar Daten eingegeben und verändert.

Das Software-Produkt Infoma NewSystem auf Basis des Datenbanksystems „Microsoft Dynamics NAV“ ist die aktuelle Finanzsoftware der Stadt Hilden und ist seit ca. 10 Jahren im Einsatz.

Im Rahmen der Umstellung auf das neue kommunale Finanzmanagement (NKF), welches die „alte“ Kameralistik ablöste, ergaben sich immer wieder neue Aufgaben und Aufgabenverschiebungen. Die Veränderungen trafen nicht nur die Fachämter, die die Software nutzen, sondern auch z.B. die IT-Abteilung, in welcher früher neben der System- auch die Anwendungs-Administration zentralisiert war. Seit der Einführung von Infoma wird die Betreuung nicht mehr alleine von der IT-Abteilung wahrgenommen, sondern es sind administrative Aufgaben zum großen Teil auf das Amt für Finanzservice verlagert worden.

4.1.1 Bevorstehende Veränderungen in der IT-Abteilung

Wie schon unter Nummer 3.2.4 dieses Berichts ausgeführt ist, wird das Ausscheiden noch in diesem Jahr des SB 10/1 (IT-Abteilung) eine nen-

nenswerte Lücke reißen, wenn nicht für schnelle und adäquate Nachfolge oder anderweitigen Ersatz gesorgt wird. Der SB 10/1 ist Systemadministrationsvertreter für die Infoma-Software, so dass nach seinem Ausscheiden „nur“ noch der SB 10/3 in der IT-Abteilung für das Produkt zuständig ist. Besonders im Hinblick auf ein großes anstehendes Update in 2015 auf die „Version 7“ ist die Situation mehr als brisant, da bei Ausfall oder Urlaub des SB 10/3 keine vernünftige Vertretung vorhanden wäre. Diese Situation ist zu vermeiden (S. Empfehlung 1).

4.1.2 Steuerung der Zugriffsrechte

Aus Sicherheits- und Datenschutzgründen müssen die Zugriffsrechte der einzelnen Nutzerinnen und Nutzer sehr detailliert festgelegt werden. Zu diesem Zweck hat die Verwaltung Rollen definiert und diesen Rollen bestimmte Rechte auf die einzelnen Datentabellen und Datenfelder zugewiesen. Die Rollen wiederum werden den Benutzerinnen und Benutzern zugeordnet, wobei einer Person auch mehrere Rollen zugewiesen sein können und die dort enthaltenen Berechtigungen kumuliert werden. Insgesamt gibt es in der Software mehr als 2.000 Datentabellen, die ihrerseits bis zu mehrere hundert Felder beinhalten können. Die Rechte in den angesprochenen Rollen werden pro Rolle und pro Feld definiert; es ergeben sich also mehrere zehntausend Einzelrechte.

Die Aufgaben der Rechtevergabe sind aktuell folgendermaßen verteilt:

- Die IT-Abteilung (SB 10/3 und vertretend SB 10/1) ist im Rahmen ihrer Anwendungsadministration für das Anlegen einzelner User und die Zuteilung der benötigten Rollen verantwortlich.⁷
- Die Vergabe von sog. Berechtigungsfiltren wird im Amt für Finanzservice durch SB 20/2 (SB Kosten-/Leistungsrechnung) durch Zuordnung von Kostenträgern/Kostenstellen vorgenommen.

Tatsächlich ist die Administrationsstruktur für die Infoma-Software im Haus historisch „gewachsen“. Das gilt auch und insbesondere für die Berechtigungsstruktur der Nutzerinnen und Nutzer. Im Laufe der Jahre wurden Benutzerrollen erstellt, deren Rechtezuordnungen immer wieder erweitert bzw. geändert wurden.

Ein vollständiges Bild der kumulierten Berechtigungen pro User kann allerdings nicht erstellt werden; nach Auskunft von Vertretern der Firma

⁷ Die systemadministrativen Tätigkeiten „Datensicherung, Einspielung von Updates und Aktualisierung des Testmandanten etc.“ werden natürlich auch dort wahrgenommen.

Infoma ist dies angesichts der Vielzahl der einzelnen Berechtigungen nicht möglich. Damit ist eine schnelle Kontrolle der Berechtigungen nicht möglich. Man wolle aber über die Schaffung eines Tools nachdenken, mit dem die Berechtigungen angezeigt werden können, die für bestimmte Aufgabengruppen vorhanden/erforderlich sind. Da aber die Kontrolle der Berechtigungen insbesondere in einer Software wie Infoma ein ganz wichtiger Baustein des internen Kontrollsystems darstellt, kann die Verwaltung nicht darauf verzichten. Immerhin sind erhebliche Schäden durch wissentlichen, aber auch durch unwissentliches Nutzen zu weitgehender Rechte ein nicht zu unterschätzendes Risiko.

Der Rechnungsprüfung liegt die Information aus einer anderen Stadt vor, dass dort „nur“ für die Pflege und Kontrolle der wie in Hilden selbst erstellten der Rollen und Berechtigungen ca. eine halbe Stelle vorgehalten werden muss.

H3: Ein solcher Stenumfang wird in Hilden für diese Aufgabe bei Weitem nicht vorgehalten; allerdings ist hier nach Ansicht der Rechnungsprüfung auch eine entsprechende Sicherheitslücke vorhanden.

Die Firma Infoma erstellt seit einiger Zeit sogenannte Standardrollen und hat diese erstmals mit einem der vergangenen Updates ausgeliefert. Diese Standardrollen, die bei unveränderter Verwendung den zuvor benannten erheblichen Kontrollaufwand nicht benötigen, werden in Hilden nicht eingesetzt.

E2: Die Verwaltung sollte die Standardrollen auf ihre Verwendung in Hilden so rechtzeitig prüfen, dass spätestens mit dem Update auf „Version 7“ auf diese Rollen gewechselt werden kann.

Nur sofern dennoch zusätzliche Individualisierungen erforderlich wären, wären diese dann individuell zu kontrollieren. Der zu erwartende Aufwand wäre erheblich geringer als eine halbe zusätzliche Stelle.

Stellungnahme

d. Verwaltung: „Eine Rollenvergabe, die ausschließlich auf Standardrollen aufbaut, wird aktuell nie konsequent einzuhalten sein, da hier maßgeblich auch die Organisationsstrukturen aber auch die Tabellenstrukturen der Software berücksichtigt werden müssen.“

(Beispiel: Für die Buchung der von Amt 26 erfassten Bestellungen benötigen die Mitarbeiterinnen auch Lese- und Schreibrechte auf bestimmte Tabellen des Moduls Gebäudemanagement, die im Hintergrund „bedient“ werden.)

Inwieweit der Umstieg auf die Version 7 hier zu Veränderungen führt, kann im Moment noch nicht beurteilt werden. Sicherlich wird die Frage, ob die vorgegebenen Standardrollen verwendet werden können, geprüft werden.

**Auswertung
des RPA:**

„Das RPA sieht grundsätzlich auch, dass Standardrollen nicht ausreichend sein könnten. Genau weiß man das aber erst NACH einer Betrachtung dieser Rollen, die es ja nun schon seit einiger Zeit gibt. Wenn man andererseits sieht, wie hoch der Aufwand für die vollständige Administration ausschließlich eigener Rollen sein müsste - siehe hierzu den Aufwand anderer Anwender - dann sollte dies ausreichend Motivation sein, die Standard-Rollen zumindest anfänglich „wohlwollend“ in Betracht zu ziehen. Sofern die in der aktuellen Rollenadministration vorhandene Unsicherheit über die tatsächlich vorhandenen Rechte bestehen bleiben, müsste dies zukünftig beanstandet werden.

Die Betrachtung der Geeignetheit der Standardrollen wird die Rechnungsprüfung gerne beratend begleiten.“

4.1.3 Schnittstellenbetreuung

Mit Schnittstellen werden die Funktionsbereiche in einer Software bezeichnet, mittels derer Daten von einer Anwendung in eine andere transferiert werden, wobei das Format dieser Daten für beide Anwendungen übereinstimmend festgelegt wurde.

In der Regel werden die Daten von der einen Anwendung, ausgelöst durch einen Befehl oder eine Verarbeitungsroutine auf einen dafür vorgesehenen Speicher (Festplatte o. ä.) geschrieben und dann wieder ausgelöst durch einen weiteren Befehl in der lesenden Software dort eingelesen. Sofern diese Vorgänge in beiden Programmen zeitgesteuert stattfinden können, muss durch administrative Einstellungen diese Steuerung initiiert werden. Wenn einer oder beide Vorgänge manuell

ausgelöst werden, müssen die manuellen Befehlssequenzen durch administratives Vorgehen durchgeführt werden. Oft sind in diesem Fall auch manuelle Kontrollen erforderlich.

Im Bereich der Schnittstellenverwaltung besteht zurzeit keine einheitliche Regelung, in welchen Verantwortungsbereich diese gehört. Aus der Vergangenheit heraus hat sich die IT-Abteilung vorrangig „gekümmert“ und verwaltet heute in aller Regel die Schnittstellenimporte.

Für Infoma gilt hier, dass die entsprechenden Datenformate für die Schnittstellen von Infoma vorgegeben werden und die einzelnen Fachverfahren diese Vorgaben erfüllen müssen. Entweder der Hersteller der „Fremdsoftware“ oder die IT-Abteilung muss die nötigen Anpassungen vornehmen und die Anpassungen bei jedem Update kontrollieren und ggfls. erneut vornehmen.

Eine Ausnahme von dieser Regel stellt derzeit ein Fachverfahren namens „Nordholz“ dar. Hier wird eine Schnittstelle durch Amt 20 getestet. Bei Problemen nimmt Amt 20 selbst mit „Nordholz“ Kontakt auf und sorgt für die Anpassung, bis die Schnittstelle einwandfrei funktioniert.

Für die von den Drittverfahren zur Verfügung gestellten Schnittstellendaten gilt aber grundsätzlich, dass diese durch das Fachamt produziert und in einem Datei-Ordner des Amtes II/20 abgelegt werden. Den Import in Infoma übernimmt derzeit die IT-Abteilung.

E3: Da es sich allerdings bei dem Importieren um Buchungsvorgänge handelt, vertritt die Rechnungsprüfung die Auffassung, dass für diese Tätigkeiten die Buchhaltung im Amt 20 zuständig sein sollte.

Denn schon heute werden solche Importe schon von II/20 durchgeführt, wenn die Mitarbeiter der IT-Abteilung verhindert sein sollten.

Stellungnahme

d. Verwaltung: „Wie ... durch das Rechnungsprüfungsamt ausgeführt wird, würde das Fachverfahren „Nordholz“ eine Ausnahme von der beschriebenen Regel darstellen.“

Es handelt sich aber schon länger nicht mehr um einen „Test“ sondern die Schnittstelle wird im Echtbetrieb eingesetzt.

Amt 20 hat hier nur ein einziges Mal direkt Kontakt zu der Fa. Nordholz aufgenommen, weil es sich um einen Sachverhalt handelte, der im Zusammenhang mit dem Aufbau der Schnittstellendaten während der Entscheidungsphase vor der Entscheidung für diese Software stand. Ansonsten werden Schnittstellenfehler mit dem Fachamt kommuniziert und ggf. von dort aus an die Softwarefirma Nordholz weitergeleitet.

Ob zukünftig statt I/10 nunmehr II/20 für die Schnittstellen zuständig sein soll, muss noch entschieden werden. In gewisser Weise würde aber schon wieder eine weitere Konzentration stattfinden.“

4.1.4 Super User-Rechte für die Leiterin der Buchhaltung

Die Rechnungsprüfung hatte in den vergangenen Jahresabschlussprüfungsberichten wiederholt darauf hingewiesen, dass die Leitung der Buchhaltung (Chefbuchhaltung SB 20/1) sogenannte Super User-Rechte besitzt, welche mit der Tätigkeit von SB 20/1 als Chefbuchhalterin kollidieren.

Es darf grundsätzlich nicht möglich sein, dass buchende Personen gleichzeitig alle Sicherheitseinrichtungen ausschalten oder anderweitig manipulieren könnten. Allerdings sind diese Berechtigungen wohl erforderlich, um z. B. bestimmte Auswertungen, Reports und Berichtsänderungen (im Modul „Object Designer“ etc.) durchführen zu können. Insofern hat die Rechnungsprüfung diese Berechtigungen bislang geduldet.

Da es aber in dem Konzept des Datenbanksystems „Microsoft Dynamics NAV“ keine reduzierte Form der Super User-Rechte gibt, diese Rechte aber für bestimmte Tätigkeiten erforderlich sind, besitzt die Leiterin der Buchhaltung neben ihren normalen Zugriffsberechtigungen auch ein Nutzerkonto mit diesen Super User-Rechten. Dass die IT-Mitarbeiter entsprechende Super User-Rechte besitzen, steht außer Frage und entspricht deren Aufgabenstellung. Problematisch hingegen sind solche Admin-Rechte im Fachamt. Wenn es aus technischen Gründen nicht anders geht, müssen entsprechende organisatorische Regelungen dafür sorgen, dennoch den Sicherheitsanforderungen genügend Rechnung zu tragen.

Eine Konzentration der Admin-Rechte ausschließlich in der IT-Abteilung wird von der Verwaltung bislang aus nachvollziehbaren, praktischen Gründen abgelehnt (dort „fehlendes Funktionswissen“⁸).

E4: **Da die Adminrechte auf keinen Fall mit der Buchhaltungstätigkeit zusammenfallen dürfen, wird empfohlen, diese Rechte jemandem im Amt für Finanzservice zu übertragen, der nicht oder nur sehr am Rande buchhaltend tätig ist. Konkret empfiehlt hier das RPA, die Stelle SB Kosten-/Leistungsrechnung mit den Admin-Rechten auszustatten und die diesbezüglichen Aufgaben von der Stelle „Buchhaltungsleitung“ auf diese Stelle zu verlagern.**

Ziel dieser Verlagerung soll sein, dass die Buchhaltungsleitung beispielsweise bei der aus ihrer Sicht erforderlichen Verwendung des Object Designers eine zweite Person hinzuziehen muss, die dies dann durchführt. Hiermit würde ein Vier-Augen-Prinzip gewährleistet, welches die technische Unmöglichkeit der Trennung von Buchhaltung und Admin-Rechten kompensieren kann.

Stellungnahme

d. Verwaltung: „In den einzelnen buchungsrelevanten Tabellen direkt können keine Änderungen vorgenommen werden. Unterstellt man die Absicht zur Manipulation von Daten ist es unerheblich, ob diese von der mit Admin-Rechten ausgestatteten Stelle „SB Kosten-/ Leistungsrechnung“ oder der Stelle „Buchhaltungsleitung“ vorgenommen werden.“

Auf die umfangreichen Protokollfunktionen wird hingewiesen.

Außerdem wurde unabhängig von diesem Bericht die Firma Infoma gebeten, Erweiterungen in der Software vorzunehmen, die aktuell aber nicht über den Standardvertrag abgedeckt sind, sondern zusätzlich programmiert werden müssten. Das Auftaktgespräch hat inzwischen stattgefunden und ein Programmierungskonzept liegt vor, so dass der finanzielle Aufwand und noch einige Detailfragen geklärt werden müssen.

⁸ Funktionswissen bedeutet das Wissen um die Buchhaltungssystematik und die funktionelle Abbildung dieser Systematik in der Buchhaltungssoftware.

Höchstwahrscheinlich bietet sich hier auch eine Kooperation mit der Nachbarstadt Monheim an, die ebenfalls Infomaanwender ist.“

**Auswertung
des RPA:**

„Das RPA dankt der Verwaltung für die Informationen und bleibt bei der Empfehlung 4.“

E5: Eine Verhinderungs-Vertretungsregelung für diese Rechte und Tätigkeiten mit dem Object Inspector ist aktuell nicht vorhanden. Aus Sicht der Rechnungsprüfung ist sie aber wohl erforderlich; die Verwaltung sollte prüfen, ob dies für den Ausnahmefall bei der Systemadministration von Infoma in der IT-Abteilung angesiedelt werden kann.

Außerdem könnte die Verwaltung prüfen, ob hier nicht die Einbeziehung eines Externen - z. B. eine entsprechend qualifizierte Kraft bei einem anderen Anwender oder der Softwarehersteller selbst - möglich ist.

4.1.5 Alleinwissen in der Buchhaltung

In den vergangenen Prüfberichten hat die Rechnungsprüfung wiederholt darauf hingewiesen, dass im Amt für Finanzservice bei der Leiterin der Buchhaltung aufgrund der organisatorischen Struktur ein Alleinwissen entstanden sei. Zwar ist diese Situation ein wenig durch die Einbindung des Sachbearbeiters Kosten- und Leistungsrechnung entschärft worden; dies reicht aber bei weitem nicht aus. Nicht nur angesichts nie auszuschließender Ausfallrisiken, sondern auch wegen des mittelfristig bevorstehenden Ruhestandes der Leiterin der Buchhaltung empfiehlt die Rechnungsprüfung dringend, die Organisation und Zuständigkeiten in der Buchhaltung zu ändern.

Die bisher auf der Stelle SB KLR angesiedelte Vertretung „Buchhaltungsleitung“ ist ohnehin nach Auffassung der Rechnungsprüfung ungeeignet, das bisher auf der Leitungsstelle angesammelte Alleinwissen mit zu übernehmen. Dieses Alleinwissen lässt sich nur teilen, wenn die zweite Person nicht nur im Verhinderungsfall vertretend, sondern dauernd als zweite Kraft tätig und so in das Geschäft ständig eingebunden ist. Genau das ist bei der aktuellen Regelung nicht der Fall.

E6: Die „Dauerstellvertretung“ der Buchhaltungsleitung ist auf einer der anderen Stellen im Amt für Finanzservice (vorrangig Anlagenbuchhaltung oder einer

anderen, dann wahrscheinlich aufzuwertenden Stelle der Buchhaltung) anzuordnen.

E7: Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass jetzt der richtige Zeitpunkt dafür ist, eine Nachfolgeregelung für die Stelle der Buchhaltungsleitung im Rahmen eines Personalentwicklungskonzeptes anzugehen.

Stellungnahme

d. Verwaltung: „Verwaltungsintern hat es hierzu auch schon einige Gespräche gegeben. Allerdings ist zu bedenken, dass die Leiterin der Buchhaltung noch mindestens 4 Jahre im Dienst sein wird. Unter finanziellen Gesichtspunkten erscheint eine Doppelbesetzung für diesen langen Zeitraum nicht möglich. Die Verwaltung ist sich aber dieses Problems bewusst und wird rechtzeitig als sonst üblich für eine Nachfolgeregelung sorgen.“

Auswertung des RPA:

„Die Entscheidung der Verwaltung wird begrüßt. Die RPA-Formulierung ‚im Rahmen eines Personalentwicklungskonzeptes anzugehen‘ meint übrigens nicht die unmittelbare ‚Doppelbesetzung‘ einer Funktion, sondern den Beginn der Wahrnehmung von Personalmanagement, also z. B. die Schaffung erforderlichen Wissens, das Hinführen geeigneter Kräfte auf spätere Funktionen, mithin ein grundsätzliches, in die Zukunft gerichtetes Agieren etc.

Die Aussage der Rechnungsprüfung, dass hinsichtlich der Leitung der Buchhaltung eine Verhinderungsververtretung nicht ausreicht und dass die Stelle der KLR eine der weniger geeigneten ist, wird in vollem Umfang aufrechterhalten.“

4.2 Einwohnerwesen „Meso“

Für die Anwendungsadministration als solches ist kein tiefgehendes Funktionswissen erforderlich. Die erforderlichen Administrationsarbeiten sind gut dokumentiert. Problematisch ist hier, dass historisch entwickelt vom SB 10/1 in der IT-Abteilung eine Reihe von Tätigkeiten wahrgenommen wird, die eigentlich dem Fachamt zuzuordnen sind. Für dieses Wissen ist weder in der IT-Abteilung noch im Fachamt eine Ausfallrege-

lung vorhanden. Mit dem Eintritt des SB/1 in seinen Ruhestand wird hier ein Problem entstehen. Dies kann vermieden werden (Siehe Empfehlung 1).

4.3 **Barkassenverfahren und „HiKra“**

Bei dem Barkassenverfahren handelt es sich wie auch bei dem Krankentransportabrechnungsverfahren „HiKra“ um ein selbstentwickeltes und gepflegtes Verfahren auf Basis einer Datenbank-Programmiersprache, die nur eine Person in der IT-Abteilung beherrscht. Da beide Verfahren finanzrelevant sind und von der Rechnungsprüfung vorläufig als systemrelevant eingeschätzt werden, wird dringend die Schaffung entsprechender Vertretungsressourcen empfohlen. Aktuell ist im Hause niemand in der Lage, den evtl. abwesenden Administrator der Programme zu vertreten.

Während der Prüfung des aktuellen Korruptionsfalles musste die Rechnungsprüfung trotz intensivster Bemühungen der IT-Kräfte fast drei Wochen bis zur Urlaubsrückkehr des Administrators warten, um die Schadenshöhe im Barkassenverfahren feststellen zu können. Man stelle sich vor, das Barkassenverfahren würde so lange ausfallen.

E8: Eine Risikobewertung bezüglich eines Ausfalls oder einer Fehlfunktion eines der beiden Programme mit anschließenden Maßnahmen ist dringend erforderlich.

Stellungnahme

d. Verwaltung: „Im Rahmen der Umsetzung einer neuen Aufgabenverteilung und Zuständigkeitsregelung innerhalb der IT soll auch beim Thema „Eigenentwicklung“ eine Vertretungsregelung gefunden werden, die dauerhaft einen sicheren und reibungslosen Betrieb sicherstellt. Entsprechend notwendige Programmierkenntnisse sind dafür evtl. zu erwerben. Im Übrigen sind die Eigenentwicklungen so dokumentiert, dass sowohl die vorgeschriebene Prüfung der finanzrelevanten Verfahren durch das RPA, als auch eine Vertretung durch einen qualifizierten, mit Programmierkenntnissen ausgestatteten Vertreter möglich ist.“

Sollte aus welchen Gründen auch immer das Barkassenprogramm ausfallen, so bestünde jederzeit die Mög-

lichkeit vorhandene spezielle Quittungsblocks zu verwenden.“

Stellungnahme

d. Verwaltung: „Auch hier begrüßt die Rechnungsprüfung die Bemühungen der Verwaltung hinsichtlich des Aufbaus einer Vertretung bei Eigenentwicklungen.“

Bezüglich der Bemerkung der Verwaltung zum potenziellen Ausfall des Barkassenverfahrens wird auf die Ausführungen des RPA zum Thema Risikoanalyse verwiesen. (siehe Auswertung des RPA zu Nummer 3.2.3)

4.4 Gewerbemeldestellensoftware „GEVE4“

Die etwa seit Ende 2009 eingesetzte Fach-Software GEVE4 wurde ausschließlich von einer Person eingeführt und administriert. Ein Projekt „Softwareeinführung“ hat im Amt 32 seinerzeit nicht stattgefunden. Kontrollen der Einrichtung fanden nicht statt. Tatsächlich waren die Softwareeinstellungen bis Sommer 2014 mangelhaft. Im Grunde war die Software zwar vorhanden, wurde aber nur marginal bzw. falsch genutzt. Auf den entsprechenden Prüfbericht vom 25.09.2014 wird verwiesen.

Im Zuge der jetzt vorgenommenen Korrekturen hat die IT-Abteilung neben der Systemadministration auch die Anwendungsadministration übernommen.

Es ist nicht zu übersehen, dass auch solche Anwendungsadministratio-
nen, auch wenn sie vergleichsweise wenig Arbeit machen, dennoch dokumentiert werden müssen und in der Summe der Aufwand nicht unerheblich ist.

E9: **Bei einer Neuregelung bzw. Verlagerung von IT-Zuständigkeiten sind die kapazitären Auswirkungen sowohl im Fachamt als auch in der IT-Abteilung zu prüfen und zu berücksichtigen.**

Stellungnahme

d. Verwaltung: „Die Empfehlung wird von der Verwaltung berücksichtigt. Hierzu wird z. B. auf das aktuelle Software-Auswahlverfahren im Amt 51 (ASD) verwiesen.“

Die Software GEVE 4 ist zwar inzwischen sicher eingerichtet; die Anwenderinnen und Anwender im Fachamt können aber noch nicht richtig damit umgehen. Tatsächlich befindet sich die Wieder-Einführung der Software in einem der Ersteinführung sehr ähnlichen Stadium; das zusätzlich erforderliche Modul „elektronische Akte“ ist noch nicht vorhanden.

Eine Softwareeinführung ist ein Projekt und muss auch so gesteuert werden.

E10: Es wird nicht verkannt, dass das Fachamt nach dem Korruptionsfall aktuell zunächst die offensichtlichsten Schäden beseitigen und die Antrags- und Fallakten komplettieren oder grundsätzlich erstellen will und wenig Zeit auf die Einführung der Software verwenden kann. Auf der anderen Seite kann und sollte diese Situation genutzt werden, die Akten und die Datenbestände gleich elektronisch zu erfassen und somit die Software sinnvoll in Betrieb zu nehmen.

E11: Die Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes 32 sollte kurzfristig vorgenommen werden.

Stellungnahme

d. Verwaltung: „Die Einführung des Moduls „Elektronische Akte“ wird derzeit vom Fachamt geprüft. Die Prüfung hat sich verzögert, weil die Teststellung aufgrund von Programmfehlern zunächst nicht lauffähig war.“

4.5 Jugendamtssoftware ProSoz

Momentan wird im Amt für Jugend, Schule und Sport (Amt 51) die Software ProSoz benutzt, unter anderem auch im Bereich der Sozialen Dienste. Die Aufgabe der Firma IN/S/O bestand im Rahmen der Untersuchung während der vergangenen 12 Monate insbesondere darin, die vorhandenen Prozesse sowohl im ASD als auch in der WJH aufzunehmen und zu optimieren. Grundsätzlich ist die vorhandene Software zumindest im Bereich des ASD geeignet, die Fälle zu bearbeiten und zu dokumentieren. Im Bereich der WJH wird die Software im Buchungsgeschäft gar nicht eingesetzt, weil es hier keine vernünftige Schnittstelle zur Buchhaltungssoftware INFOMA gibt, die zuverlässige Ergebnisse

liefert. Nach Aussage der Firma ProSoz soll diese Schnittstelle aber mittlerweile vorhanden sein; aussagekräftige Erfahrungsberichte aus der Praxis (evtl. anderer Jugendämter) können aber nicht vorgelegt werden.

4.5.1 **Rückblick auf den 1. Einzelprüfungsbericht des Jahres 2013**

Grundsätzlich wird an dieser Stelle an den 1. Einzelprüfungsbericht 2013 - Softwareeinführung am Beispiel der Software im Jugendamt erinnert. Dort wurde das Fazit gezogen, dass es

- 1. Prozessabweichungen gab,**
 - 2. dass die Software im Hinblick auf Neuerungen (Stichwort Infoma-Schnittstelle) bisher nicht zielführend betreut worden ist.**
- und**
- 3. keine Überprüfung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit stattgefunden hat.**

Unter anderem war ein Ziel der Softwareanschaffung, Stelleneinsparungen zu realisieren.⁹ Auf Nachfrage bei der Organisationsabteilung wurde der Prüfung mitgeteilt, dass eine Überprüfung dieses Ziels nicht stattgefunden habe, da dies aufgrund der Komplexität des Aufgabenbereiches nicht möglich gewesen wäre. Hierüber gibt es keinerlei Dokumentation und aus Sicht der Prüfung ist diese Aussage nicht überzeugend. Es kann keine Zielvorgabe geben, deren Erreichung nicht messbar ist.

Ein weiterer Punkt, der keine Beachtung mehr fand, ist die Schnittstelle nach Infoma. Zum Zeitpunkt der Anschaffung der Software wurde auf die Schnittstelle für den Bereich „Wirtschaftliche Jugendhilfe“ verzichtet. Grund dafür war, dass diese nicht NKF-geprüft war. Es gab lediglich eine funktionierende Schnittstelle zur kameralen Rechnungslegung. Daraus ergab sich dann die folgende

Beanstandung: Wie der Prüfung aus einem Infoma-Workshop bekannt ist, sei zwischenzeitlich eine Lösung gefunden worden. Es stellt sich die Frage, warum die Verwaltung hier nicht „am Ball“ geblieben ist und

⁹ Erläuterung der Rechnungsprüfung: Das Fachamt hatte dies in seiner Stellungnahme zu seinerzeitigen Prüfungsbericht allerdings relativiert; dies sei nicht Ziel des Fachamtes gewesen. Es mag jedoch sein, dass es seitens der Verwaltungsführung eine diesbezügliche, diffuse Erwartungshaltung gegeben habe, die dann allerdings vom Fachamt nicht so geteilt worden sei.

sich nicht in regelmäßigen Abständen über Neuerungen informiert hat?

Der Bericht schloss schließlich mit dem

Hinweis: Eine kontinuierliche Verfolgung von zurückgestellten Problemen und erforderlichen Anpassungen/Verbesserungen der Softwareprodukte sollten seitens der Organisationsabteilung und der IT, aber auch des Fachamtes erfolgen. Sollte es der Fall sein, dass diese Probleme derzeit nicht behoben werden können, ist trotzdem eine Weiterverfolgung in zeitlichen Abständen sinnvoll, um Neuerungen oder Verbesserungen auch nutzen zu können.

Der Prozessablauf sollte folglich überprüft werden und an die derzeitige Handlungsweise angepasst werden.

... und der

Empfehlung: Darüber hinaus wird dringend empfohlen, nach einem angemessenen Zeitablauf nach Ersteinsatz der Software eine Überprüfung hinsichtlich

- der alltäglichen Handhabung,

- der Zielerreichung, die mit dem Einsatz der Software verfolgt wurde, sowie

- evtl. Verbesserungen/Neuerungen

in den Prozessablauf mitaufzunehmen, sodass der Prozess nicht mit Einsatz der Software endet, sondern eine Evaluierung als letzter Schritt folgt. Wichtig ist, dass dieser Schritt aussagekräftig dokumentiert und die Zuständigkeiten der Überprüfung im Prozessablauf festgelegt werden!

4.5.2 Erhöhte Anforderungen an eine neue Software

Bei der Untersuchung durch IN/S/O stellte sich nun heraus, dass die bisher eingesetzte Software nicht in der Lage ist, die für die im Rahmen

ihres Auftrages durchzuführende Stellenbedarfsermittlung erforderlichen Kennzahlen zu liefern. Näheres zu diesem Problem ist in dem IN/S/O-Abschlussbericht ausführlich beschrieben. Im Rahmen der Untersuchung mussten also die erforderlichen Kennzahlen mühsam händisch extrahiert bzw. ermittelt werden. Für eine zukünftige Steuerung oder Stellenbemessung ist diese Methode allerdings wegen des exorbitanten Aufwandes bei gleichzeitig zu hoher Ungenauigkeit nicht geeignet. Genauere Kennzahlen lassen sich nur mittels einer Software ermitteln, die anders als die aktuell eingesetzte Software den Workflow wesentlich exakter abbildet und die Erfassung der einzelnen Prozessschritte bei der Bearbeitung der Fälle richtig strukturiert und die Kräfte im ASD durch den Workflow führt. Nur auf diese Weise können die Ungenauigkeiten vermieden werden, die ansonsten zu nicht richtigen (passenden) Kennzahlen führen würden. Leider bietet die derzeitige Version von ProSoz diese Möglichkeit noch nicht.

Die Verwaltung ist nun auf der Suche nach einer geeigneten Software-Lösung, um die jetzt begonnenen Vorarbeiten auch EDV-technisch umsetzen und anwenden zu können. Dasselbe soll dann auch für die WJH gelten. Die Rechnungsprüfung wird den Findungs- und Auswahlprozess sowie ggfls. auch den Einführungsprozess begleiten.

H4: Die Anschaffung und Einführung einer neuen Software in den Bereichen ASD und WJH wird einen erheblichen Aufwand verursachen. Dieser Aufwand kann aus Sicht des RPA nur befürwortet werden, wenn sowohl die Einführung als auch der spätere Dauereinsatz so angemessen projiziert sind, dass die Projektdurchführung und das Erreichen der Projektziele eine wirklichkeitsnahe Erfolgswahrscheinlichkeit aufweisen. Hierzu zählt nicht nur die technische Einführung, sondern auch die dauerhafte personelle Betreuung der Software.

E12: Die Einführung einer Software ist ein Projekt und muss auch so gesteuert werden. Dieses Projekt beginnt nicht mit der Installation der Software, sondern mit den ersten Planungsüberlegungen. Zum Projekt gehören nicht nur die Installation der Hard- und Software, sondern die Mitnahme aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des betroffenen Bereichs und die Anpassung der organisatorischen Gegebenheiten sowie der Software.

Stellungnahme

d. Verwaltung: „Bereits am 15.09.2014 wurde unter Berücksichtigung der Ergebnisse des IN/S/O-Abschlussberichtes gemeinsam mit den zuständigen Fachämtern und dem Rechnungsprüfungsamt vereinbart, dass der Auswahl- und Entscheidungsprozess zum Einsatz einer geeigneten Software in der ersten Hälfte des Jahres 2015 abgeschlossen sein soll. Gleichzeitig wird in diesem Zeitraum der Einführungsprozess und der spätere dauerhafte Einsatz dieser Software projektiert und mit der IT-Abteilung und dem Rechnungsprüfungsamt abgestimmt werden. In diesem Zusammenhang wird der realistische Aufwand für die Fach- und Systemadministration ermittelt werden.“

Auswertung des RPA:

„Die Ausführungen der Verwaltung sind richtig. Die Rechnungsprüfung bittet darum, die Empfehlung 12 als grundsätzliche Empfehlung für alle (nicht absolut geringfügigen) Softwareeinführungen bzw. -änderungen zu verstehen.“

5. Fazit: Grundsätzliche Software-Administrationserfordernis und Administrationsalternativen (nicht nur für eine Jugendamtssoftware, sondern analog auch für andere komplexe Workflow-Systeme)

Eine Software, zumal von der Komplexität und Mächtigkeit wie eine Software für den ASD, bedarf einer intensiven Administration. Die erforderlichen Aufwendungen betreffen dabei zwei grundsätzliche Bereiche:

- Die Systemadministration (betriebssystemnahe und Datenbankadministration) sorgt dafür, dass die Software technisch korrekt installiert wird und bleibt, dass die Daten gesichert werden und im Bedarfsfalle zurückgesichert werden können und dass die Software auf den angeschlossenen Arbeitsplätzen aufgerufen werden kann. Diese Administration ist klassischerweise in der IT-Abteilung des Hauptamtes angesiedelt. Stellvertretungen sind (mit Abstrichen) in der Regel verfügbar.

- Die Fachadministration der Software richtet die Benutzer und ihre Berechtigungen innerhalb der Software ein bzw. pflegt sie, sorgt für die richtige Funktion und Korrektheit der zentral in der Software verwalteten Berichte und Textbausteine, parametrisiert die Workflow-Einstellungen und die vom Controlling benötigten Grund- und Kennzahlen, bildet die Schnittstelle zwischen der Software und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die mit und in der Software arbeiten, und unterweist diese bzw. bearbeitet alle Fragen und Probleme, die mit der Software einhergehen. Unter anderem sind die Workflows anzupassen bzw. die inhärenten Fragen, die die Softwarenutzer bei der Datenerfassung hinsichtlich problematischer, nicht auf den ersten Blick eindeutig als Prozessschritt zu erkennender Tätigkeiten stellen, zu beantworten. Darüber hinaus ist diese Administration ein wichtiges Zwischenglied zum Controlling, zur Sachgebiets- und Amtsleitung und hält die Verbindung zum Software-Hersteller, z. B. für Benutzer-Feedbacks oder rechtzeitige Informationen über Software-Updates. Diese Funktionen sind in Hilden seit 10 bis 15 Jahren (mit der Ausnahme der grafischen Datenverarbeitung) nicht mehr in der IT-Abteilung angesiedelt, sondern wurden den sogenannten IT-Koordinatoren in den Fachämtern übertragen. Eine Vertretungsmöglichkeit dieser anwendungskritischen Funktion ist in den Fachämtern in der Regel nicht oder nur sehr eingeschränkt vorhanden.

E13: **Es wird empfohlen, die Verwaltung möge sich grundsätzlich und nicht zwingend bezüglich dieser Software im Jugendamt angesichts der immer stärkeren Abdeckung mit unternehmenskritischen Softwareprodukten mit der Frage beschäftigen, auf welche Weise für die nunmehr in vielen Bereichen weit ausgedehnten Pflichten der bisherigen IT-Koordinatoren zukünftig das wirtschaftlich und zweckmäßig richtige Maß an Grundausstattung und „Ausfallsicherheit“ (Vertretung) sichergestellt werden kann.**

Grundsätzlich denkbar sind für diese Funktion

- wie bisher die Anordnung in den Fachämtern mit dem Problem eines potenziellen „Einzelkämpfertums“ ohne Vertretungsmöglichkeit,
- eine Ansiedlung der Softwareadministrationen auf Ebene der Dezernate mit dort wegen der ohnehin größeren Stellenvolumina bes-

seren Chance, Vertretungen zu installieren und „Einzelkämpfertum“ zu vermeiden,

- die Ansiedlung innerhalb der IT-Abteilung mit einer grundsätzlichen Spezialisierung bezüglich der Fachthemen in den betreuten Fachämtern, allerdings mit noch größerem Potenzial auf die Implementierbarkeit von Vertretungsregelungen.

H5: Für den Einsatz einer Software bedarf es grundsätzlich einer Fachadministration. In einer Sitzung der Lenkungsgruppe bestand in Kenntnis des Betreuungsaufwandes für die bisherige „alte“ Software und der bekannten „neuen“ Funktionalität einer Nachfolgesoftware Einigkeit zwischen Herrn Hastrich und dem Rechnungsprüfungsamt, dass eine solche „Nachfolgesoftware“ etwa 0,5 VZÄ dauerhaften Administrationsaufwand erfordert. Hierfür gibt es bisher weder ausreichende Stellenanteile im Jugendamt noch ist eine geeignete Fachkraft vorhanden. Rechtzeitig vor der Einführung der Software, besser schon während des Auswahlprozesses sollten Stelle und Stellenbesetzung vorhanden sein.

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Einführung und der Betrieb einer neuen Software ohne die Sicherstellung der erforderlichen Administration nicht wirtschaftlich wären und vom RPA beanstandet würden.

Hilden, den 30. September 2014



Susanne Rother
Prüferin



Barbara Stach
Prüferin



Torsten Schlüter
Prüfer



Ralf Blisginnis
Prüfer



Michael Witek
Rechnungsprüfungsamtsleiter

Stand 04.11.2014

Herausgeber:

Rechnungsprüfungsamt
der Stadt Hilden
Am Rathaus 1
40721 Hilden

Tel.: 02103 / 72 170
Fax.:02103 / 72 677
E-Mail: rpa@hilden.de