

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik der Ge-
meinde Schwalmatal im Jahr
2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
→ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	6
Grundlagen	6
Prüfbericht	6
Inhalte, Ziele, Methodik	6
→ Rahmenbedingungen	9
Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz	9
→ IT-Kosten	18
Kostensituation	18
IT-Gesamtkosten	19
IT-Grunddienste	21
→ Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT	29
IT an Schulen	29
E-Government und Digitalisierung	30
Datenschutz	33

→ Managementübersicht

Die IT-Kosten der Gemeinde Schwalmatal sind hoch. Dies liegt vorrangig daran, dass das Abrechnungssystem des Hauptdienstleisters der Verwaltungsgröße bzw. dem geringen Ressourceneinsatz der Gemeinde Schwalmatal nicht gerecht wird. Somit liegen die wesentlichen Ansatzpunkte, die IT-Kosten zu reduzieren, nicht im unmittelbaren Einflussbereich der Gemeinde. Erfolge lassen sich nur im Zusammenwirken mit anderen Beteiligten in der Gremienarbeit des Zweckverbandes erzielen. Ein entsprechender Diskussionsprozess innerhalb des Zweckverbandes ist allerdings bereits initiiert.

Mehr als 70 Prozent der gesamten IT-Kosten entfallen auf die Leistungen des Kommunalen Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) als Hauptdienstleister der Gemeinde Schwalmatal. Sie stellen für die Gemeinde überwiegend fixe Kosten dar. Dies ist darin begründet, dass das KRZN die meisten seiner Leistungen pauschal über einen Einwohnerschlüssel abrechnet.

Dieses Verfahren ist aus Sicht des Zweckverbandes nachvollziehbar, steht aber einer verursachungsgerechten Leistungsabrechnung aus Sicht der Anwender und Mitglieder entgegen. Die Pauschalabrechnung führt dazu, dass auch die Leistungen fix abgerechnet werden, die mit der tatsächlichen Abnahme variieren. Dazu zählen z.B. Lizenz- und Betreuungskosten. Damit verzichtet das KRZN auf die Möglichkeit, für jedes einzelne Mitglied einen Sparanreiz zu setzen und damit die Verbandskosten insgesamt zu senken. Es begünstigt zudem die Mitglieder, die im Verhältnis zur Einwohnerzahl eine hohe Anzahl von IT-Standardarbeitsplätzen und damit auch einen höheren Ressourceneinsatz haben. Dies belegen auch die Prüfergebnisse anderer Kommunen und Kreise im Verbandsgebiet des KRZN. Dabei ist die Qualität der bezogenen Leistungen bei allen grundsätzlich identisch.

Die Gemeinde Schwalmatal hat als Anwenderkommune des KRZN keine Stimme in der Verbandsversammlung. Gleichwohl hat die Gemeinde Schwalmatal, anders als die meisten anderen Anwender des KRZN, über den Bürgermeister eine Stimme im entscheidungsvorbereitenden Verwaltungsrat. Darüber hinaus wirkt die Gemeinde Schwalmatal aktiv über die fachliche Vorarbeit und -beratung in den verschiedenen KRZN-Arbeitsgremien, wie den Facharbeitskreisen, Arbeitsgemeinschaften und den Koordinierungskreis mit. Hierin liegt für die Gemeinde Schwalmatal ein Ansatzpunkt, die Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung gemeinsam mit anderen Mitgliedern und Anwendern, zu verbessern.

Die gpaNRW unterstützt ausdrücklich das erklärte Ziel des Zweckverbandes, durch die Bündelung und Standardisierung von IT-Leistungen im Zweckverband Synergieeffekte zu nutzen und Einsparungen zu erzielen. Es ist keinesfalls Intention der gpaNRW, der Gemeinde Schwalmatal nahezu legen, zukünftig einen Weg ohne den Zweckverband zu gehen. Die gpaNRW möchte den Mitgliedern und Anwendern einen Impuls geben, gemeinsam vorhandene Potenziale zur wirtschaftlichsten IT-Bereitstellung auszuschöpfen. Die landesweiten Erfahrungen der gpaNRW zeigen, dass sich der Solidaritätsgedanke eines Zweckverbandes mit einer möglichst verursachungsgerechten und transparenten Leistungsabrechnung durchaus miteinander vereinbaren lassen. Umso positiver ist es, dass auf Antrag der Verbandsmitglieder zwischenzeitlich ein Prozess innerhalb des KRZN initiiert worden ist, bei dem die Produkt- und Entgeltstruktur kritisch geprüft und ggf. angepasst werden soll.

Im Betrachtungsjahr 2016 fallen die IT-Kosten der Gemeinde Schwalmthal in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 5.914 Euro höher aus als bei drei Viertel der bisher geprüften Kommunen. Dabei wird die Kennzahl allerdings auch rein rechnerisch belastet. Denn die Gemeinde Schwalmthal sticht in der Kernverwaltung weniger Arbeitsplätze mit IT aus als die meisten Vergleichskommunen. Die fixen IT-Kosten werden somit auf eine geringere Verteilungsmenge verrechnet. Verstärkt wird die Belastung für die Gemeinde Schwalmthal dadurch, dass das KRZN bei der Leistungsabrechnung die Anzahl der auszustattenden Arbeitsplätze vollständig ausblendet. Dadurch sind die zu verteilenden Fixkosten der Gemeinde Schwalmthal überdurchschnittlich hoch.

Die Instrumente und der organisatorische Rahmen, die die Gemeinde Schwalmthal zur IT-Steuerung eingerichtet hat, bilden eine angemessene Grundlage. Die Gemeinde Schwalmthal kann diese weiter optimieren. Dazu sollte sie ihre strategische IT-Ausrichtung in einer verbindlichen IT-Strategie formalisieren, um die Basis für eine zielgerichtete Gremienarbeit im Zweckverband abzusichern. Zudem sollte die Gemeinde Schwalmthal die Ressourcen sowie Fach- und Methodenkompetenzen sicherstellen, die für systematische Prozessanalysen notwendig sind. Sie sind die Grundlage dafür, den IT-Bedarf, insbesondere vor dem Hintergrund anstehender Digitalisierungsaufgaben, anforderungsgerecht zu definieren.

Die Wirksamkeit der IT-Steuerung hängt aber letztendlich davon ab, ob und inwiefern die vorgenannten Rahmenbedingungen innerhalb des Zweckverbandes zukünftig verbessert werden können. Dazu gehört neben einer verursachungsgerechteren Leistungsabrechnung auch eine höhere Kostentransparenz. Sie ist erforderlich, um zu bewerten, ob und an welcher Stelle konkrete Ansatzpunkte bestehen, die IT-Kosten für die Gemeinde Schwalmthal zu senken.

Außerhalb der Leistungen des Zweckverbandes hat die gpaNRW keine Ansatzpunkte gefunden, die IT-Kosten der Gemeinde Schwalmthal nennenswert zu reduzieren. Die IT-Steuerung und die daraus resultierende Leistungsbereitstellung sollten ohnehin der erste Ansatzpunkt dafür sein, eine sichere, sachgerechte und wirtschaftliche IT-Struktur zu schaffen. Es geht auch, aber eben nicht nur, um eine möglichst kostengünstige Bereitstellung der Ressource IT. Im Betrachtungsfeld darf nicht nur das „Sparen an IT“ sondern muss auch das „Sparen mit IT“ liegen. Wesentliches Ziel sollte eine möglichst effiziente Aufgabenerledigung unter der Berücksichtigung von Sicherheitszielen sein.

Im Hinblick auf die IT-Sicherheit hat die Kommune einige Empfehlungen der gpaNRW aus der letzten IT-Prüfung aufgegriffen bzw. umgesetzt. Damit besteht insbesondere im Hinblick auf die organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen eine verbesserte Grundlage für einen weitgehend sicheren IT-Betrieb. Hinsichtlich der Gewährleistung der Betriebsbereitschaft der eigenen zentralen IT-Komponenten bestehen nach wie vor Optimierungsmöglichkeiten.

Im Bereich des Datenschutzes erfüllt die Gemeinde Schwalmthal die grundlegenden rechtlichen Erfordernisse. Gleiches gilt für die Umsetzung der Anforderungen aus dem E-Government-Gesetz NRW (EGovG). Hier steht lediglich die Einrichtung einer elektronischen Bezahlungsmöglichkeit (ePayment) aus.

Größere Optimierungsmöglichkeiten bestehen in der IT-Steuerung für den pädagogischen Bereich der eigenen Schulen. Hier sind der organisatorische Rahmen und die Datenlage nicht auf eine zentrale IT-Steuerung ausgelegt. Hier könnten Synergieeffekte ausgenutzt werden, um die

IT-Kosten außerhalb der Kernverwaltung zu reduzieren bzw. Spielraum für Investitionen in die IT-Infrastruktur der Schulen zu schaffen.

→ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik

Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunalverwaltungen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Der Prüfbericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, insbesondere Transparenz herzustellen und damit diesen Personenkreis in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

Prüfbericht

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

Grundsätzlich verwendet die gpaNRW im Bericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Empfehlung** aus.

Unabhängig davon nimmt die Kommune zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts Stellung nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW.

Die in dem Bericht genannten Rechtsgrundlagen haben wir in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhaltes galten.

Inhalte, Ziele, Methodik

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Kernverwaltung“. Daher wird nicht nur die Organisationseinheit betrachtet, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern es werden sämtliche IT-Aufgaben der Kernverwaltung untersucht. Diese Aufgaben können zentral, beispielsweise in einer IT-Abteilung, aber auch dezentral in Fachämtern erledigt werden. Auch die Leistungserbringung durch Externe, z. B. durch kommunale Rechenzentren oder im Wege anderer Formen interkommunaler Zusammenarbeit wird berücksichtigt.

Methodische Grundlage der überörtlichen Prüfung ist die vergleichende Betrachtung kommunaler Leistungen. Damit bietet sich die Möglichkeit, gute Lösungen aufzuzeigen, die andernorts

bereits praktiziert werden. So regt die gpaNRW Veränderungen an, die z. B. zur Konsolidierung des Haushalts genutzt werden können.

Gegenstand der IT-Prüfung

Zunächst erfolgt eine Gesamtbetrachtung der IT unter Berücksichtigung des jeweiligen Betriebsmodells und des internen Steuerungssystems sowie weiterer Einflussfaktoren auf die IT-Gesamtkosten.

Anschließend werden die Kosten für einzelne Leistungsfelder der IT betrachtet. Dabei sollen Kennzahlen und Analysen im interkommunalen Vergleich Kostentreiber sichtbar machen und aufzeigen, wie und wo die Verwaltung IT-Leistungen günstiger bereitstellen kann.

Ob ein im Vergleich erhöhter IT-Aufwand durch Einsparungen bei anderen Produkt- und Prozesskosten gerechtfertigt ist, kann von der gpaNRW noch nicht abschließend bewertet werden. Die dazu notwendigen Daten liegen heute noch nicht vor.

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt daher die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,
- praxisnahe Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden,
- Konsolidierungsmöglichkeiten aufzuzeigen,
- dazu beizutragen, das Sicherheitsrisiko zu minimieren.

Kennzahlenvergleich

In Kennzahlenvergleichen stellt die gpaNRW die Werte der geprüften Städte den Werten anderer Vergleichsstädte gegenüber.

Um die Kennzahlenwerte einordnen zu können, stellt das gpa-Kennzahlenset mit Hilfe statistischer Größen die Extremwerte sowie den Mittelwert dar. Für die Verteilung der Kennzahlenwerte werden ergänzend auch drei Viertelwerte (Quartile) dargestellt.

Viertelwerte teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Der erste Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Der zweite Viertelwert (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Bei der Ermittlung der statistischen Vergleichswerte werden nur belastbare und vergleichbare Daten berücksichtigt. Belastbar sind die Daten, wenn grob geschätzte oder nicht zu ermittelnde Werte nur einen geringen Anteil an den jeweiligen Werten ausmachen.

gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Für die Informationstechnik ist dies die Kennzahl: „IT-Kosten Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung“ („IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“).

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kommunalverwaltungen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können sie diese für ihre interne Steuerung nutzen.

Das gpa-Kennzahlenset ist im Internet veröffentlicht und wird fortlaufend aktualisiert.

Prüfungsablauf

Die IT-Prüfung in der Gemeinde Schwalmatal wurde vom 22. August 2017 bis zum 13. März 2019 durchgeführt. Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Projektleitung)
- Sven Alsdorf

Alle für den Kennzahlenvergleich und die Prüfung notwendigen Grunddaten und Informationen sind in einem internen Prüfungsvermerk festgehalten. Die Daten wurden von der Gemeinde Schwalmatal zeitnah und vollständig geliefert. Sie sind plausibel und vergleichbar und konnten daher in den interkommunalen Vergleich einfließen.

Der vorliegende Prüfungsbericht baut auf diesem Prüfungsvermerk auf und schließt damit die überörtliche Prüfung der Informationstechnik in der Gemeinde Schwalmatal ab.

Das Prüfungsergebnis wurde mit der zuständigen Kämmerin sowie dem beteiligten Mitarbeiter der Gemeinde Schwalmatal erörtert.

→ Rahmenbedingungen

Im Kapitel „Rahmenbedingungen“ steigt die gpaNRW mit den folgenden übergreifenden Aspekten in die Analyse der IT der Gemeinde Schwalmtal ein:

- IT-Betriebsmodell,
- IT-Steuerungssystem,
- IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner,
- Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz und
- Standorte.

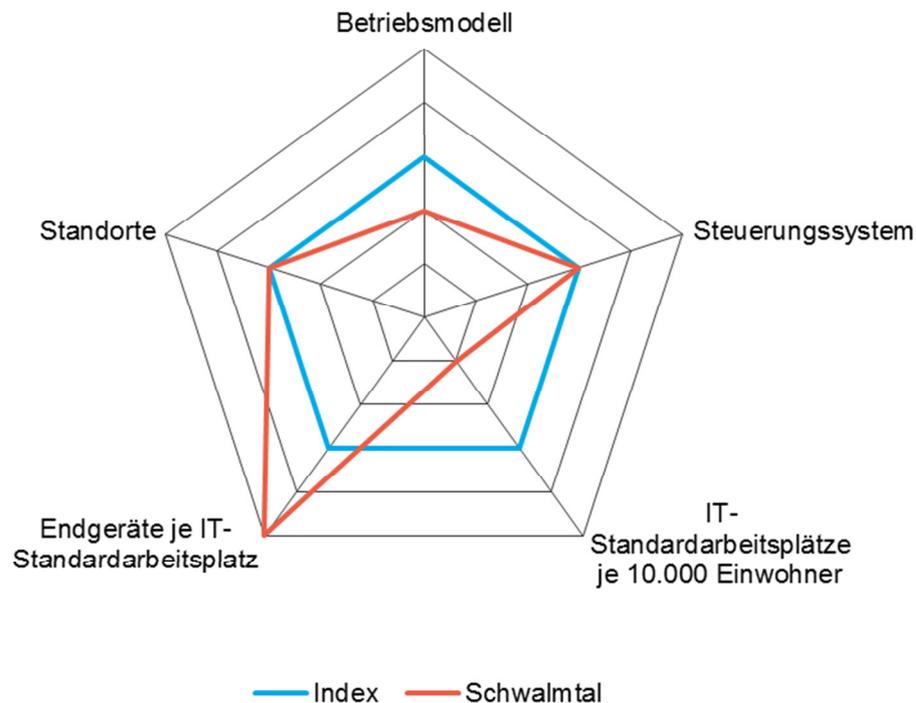
Hier analysiert die gpaNRW, ob und ggf. inwiefern diese Aspekte die dargestellten Kostenkennzahlen beeinflussen. Sofern es möglich und erforderlich ist, formulieren wir auch Feststellungen und Empfehlungen zu den Einflussfaktoren selbst.

Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz

Das nachstehende Netzdiagramm stellt die Wirkung der Einflussfaktoren auf die IT-Kosten in Bezug auf einen IT-Standardarbeitsplatz der Gemeinde Schwalmtal dar.

Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert deutet auf eine begünstigende Wirkung. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert wirkt belastend.

Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz im Jahr 2016



➔ **Feststellung**

Die Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung sind für die Gemeinde Schwalmtal derzeit ungünstig. Unabhängig von quantitativen und qualitativen Leistungsaspekten resultieren daraus für die Gemeinde Schwalmtal negativere Kostenkennzahlen, als es bei vielen andern Kommunen der Fall ist.

Die Hintergründe zu den dargestellten Einflussfaktoren werden nachfolgend im Detail erläutert.

IT-Betriebsmodell

➔ **Feststellung**

Das KRZN rechnet die Leistungen für die Gemeinde Schwalmtal derzeit nicht hinreichend transparent und verursachungsgerecht ab. Dadurch werden die Möglichkeiten der Gemeinde Schwalmtal, Einfluss auf die IT-Kosten und –Leistungen zu nehmen, stark eingeschränkt. Die Mitglieder des KRZN haben allerdings zwischenzeitlich einen Prozess initiiert, um diese Rahmenbedingungen aus Kundensicht zu verbessern.

Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist - bezogen auf die IT - die wichtigste strategische Festlegung einer Kommune. Mit dem Betriebsmodell legt sie fest, wer (intern oder extern) seine IT-Leistungen auf welcher rechtlichen Basis bereitstellt.

Ein gutes Betriebsmodell eröffnet effektive Einflussmöglichkeiten auf die bereitgestellten IT-Leistungen und die zu tragenden Kosten:

- Die Kommune sollte entscheiden können, welche IT-Leistungen sie von wem in Anspruch nimmt.
- Sie sollte nur die Kosten tragen, die hierdurch verursacht werden.
- Die Kommune sollte die tatsächliche Möglichkeit haben, das Betriebsmodell mittelfristig maßgeblich zu verändern.

Das Betriebsmodell der Gemeinde Schwalmthal ist durch eine starke Auslagerung von IT-Leistungen geprägt. Dabei setzt die Gemeinde auf die interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen eines Zweckverbandes, dem „Kommunalen Rechenzentrum Niederrhein (KRZN)“.

Die Gemeinde Schwalmthal selbst ist kein Verbandsmitglied. Gemäß § 1 der Verbandssatzung ist dies der Kreis Viersen. Grundlage für dieses Betriebsmodell ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen dem Kreis Viersen und seinen kreisangehörigen Kommunen aus dem Jahr 1973. Darin verpflichtet sich der Kreis, die IT-Aufgaben der Kommunen im Sinne einer interkommunalen Zusammenarbeit zu übernehmen. Zur Erledigung dieser Aufgaben bedient sich der Kreis der Leistungen des KRZN. Die Vereinbarung bezieht sich nur auf die Leistungen, die das KRZN auch anbietet. Die Gemeinde Schwalmthal besitzt innerhalb des Zweckverbandes den Status einer sogenannten Anwenderkommune. Weitere Mitglieder sind neben dem Kreis Viersen, die Kreise Kleve, Wesel und Mettmann sowie die Städte Bottrop und Krefeld.

Diese Vereinbarung kann von der Gemeinde Schwalmthal schriftlich gegenüber dem Kreis gekündigt werden. Kündigungen werden zum Ablauf des übernächsten Jahres nach Eingang der Kündigungserklärung wirksam. Die Austrittsmöglichkeiten werden allerdings durch die entstandenen Abhängigkeiten vom Kreis und dem Zweckverband sowie die politischen Verflechtungen erheblich erschwert.

Das KRZN hat die Aufgabe, die IT für seine Mitglieder und mithin für die darüber angebotenen Anwenderkommunen zu entwickeln oder zu beschaffen und anzubieten. Bei der Gemeinde Schwalmthal wird der mit Abstand größte Teil der IT-Leistungen durch den Zweckverband erbracht. Sie umfassen insbesondere:

- die Beschaffung, Bereitstellung und Pflege der meisten Fachanwendungen,
- den Internet- und Mailservice inkl. des Sicherheitsgateways,
- den Second-Level-Support,
- die Telekommunikation sowie
- die Beschaffung der meisten Hardware im Bereich der Server und Clients.

Ergänzend erbringt die IT-Organisationseinheit der Gemeinde eigene IT-Leistungen. Dazu zählt:

- die Beschaffung, Bereitstellung und Pflege der gesamten Standardanwendungen,
- die Beschaffung, Bereitstellung und Pflege kleinerer Fachanwendungen sowie
- der First-Level-Support.

Insgesamt entfallen bei der Gemeinde Schwalmtal mehr als 70 Prozent der gesamten IT-Kosten auf die Leistungen des KRZN. Die Einflussmöglichkeiten der Gemeinde Schwalmtal auf die bereitgestellten IT-Leistungen sowie die resultierenden Kosten hängen daher maßgeblich von der Strategie und der Abrechnungssystematik des Zweckverbandes ab.

Die Mitglieder und Anwender sind per Satzung an die Leistungen des Zweckverbandes gebunden. Die Kernleistungen verteilen sich auf sieben Pakete, in denen jeweils mehrere Einzelprodukte zusammengefasst sind. Grundsätzlich zahlt ein Mitglied bzw. der Anwender alle in einem Paket enthaltenen Einzelprodukte unabhängig von der tatsächlichen Nutzung. In einem weiteren Paket werden periodenfremde Finanzlasten in Rechnung gestellt, denen keine unmittelbare Leistung gegenübersteht.

Das KRZN ordnet die Mitglieder und Anwender abhängig von ihrer Einwohnerzahl in fünf unterschiedliche Preisgruppen für die sieben Anwendungspakete und die periodenfremden Finanzlasten ein. Zur Ermittlung der Gesamtentgelte wird der Gesamtpreis dieser acht Kernpakete mit der jeweiligen Einwohnerzahl multipliziert. Die IT-Kosten steigen und fallen folglich nur mit der Einwohnerzahl oder der Änderung des Paketpreises durch das KRZN.

Im Bereich dieser Kernpakete kann die Gemeinde Schwalmtal damit selbst keinen unmittelbaren Einfluss auf die in Rechnung gestellten Entgelte nehmen. Die Kosten können weder über die Abnahmemenge noch durch die generelle Entscheidung für oder gegen ein Einzelprodukt gesteuert werden. Direkten Einfluss hat die Gemeinde Schwalmtal lediglich auf einen geringen Anteil optionaler Leistungen des KRZN sowie auf die selbst erbrachten IT-Leistungen.

Vor dem Hintergrund des Solidaritätsgedankens und der notwendigen Finanzierung eines Zweckverbandes durch seine Mitglieder sind Pauschalabrechnungen und Produktbindungen zum Teil nachvollziehbar und begründet. Insbesondere aus Sicht des Zweckverbandes bringen sie Planungssicherheit und vereinfachen die Abrechnung mit den Mitgliedern und Anwendern.

Mit der derzeitigen Verfahrensweise verzichtet das KRZN allerdings auf die Möglichkeit, für jedes einzelne Mitglied und jeden Anwender einen Sparanreiz zu setzen und damit den Verbandskosten insgesamt zu senken. Die Systematik des KRZNs begünstigt derzeit die Mitglieder bzw. Anwender, die im Verhältnis zur Einwohnerzahl eine hohe Anzahl von IT-Standardarbeitsplätzen haben und damit tendenziell auch mehr IT-Leistungen in Anspruch nehmen. Sparsamkeitsbemühungen der einzelnen Mitglieder werden nicht unmittelbar honoriert.

Da die Gemeinde Schwalmtal kein Mitglied des Zweckverbandes ist, sind auch die Möglichkeiten eingeschränkt, Einfluss auf dessen strategische Ausrichtung auszuüben. So ist die Gemeinde Schwalmtal nicht in der Verbandsversammlung, dem wesentlichen Entscheidungs- und Kontrollgremium des Zweckverbandes vertreten. Gleichwohl hat die Gemeinde Schwalmtal über den Bürgermeister eine Stimme im Verwaltungsrat. Damit reicht der Einfluss der Gemeinde Schwalmtal weiter, als bei den meisten andern Anwenderkommunen. Darüber hinaus wirkt die Gemeinde Schwalmtal über die fachliche Vorarbeit und -beratung in den verschiedenen KRZN-Arbeitsgremien, wie den Facharbeitskreisen, Arbeitsgemeinschaften und den Koordinierungskreis mit. Dadurch hat Sie die Möglichkeit, die Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung künftig, gemeinsam mit anderen Mitgliedern und Anwendern, aus Kundenperspektive zu verbessern.

Das KRZN sprach zuletzt in diesem Zusammenhang von einer „mit allen Mitgliedern und Anwendern abgestimmten Strategie“. Der Verband ziele darauf ab, durch eine grundsätzliche „Ein-Produkt-Linie“, IT-Leistungen so wirtschaftlich wie möglich anzubieten. Die Kernpakete beinhalten daher Anwendungen, die zur Verwaltungssteuerung und der Erfüllung von kommunalen Pflichtaufgaben erforderlich seien. Die beschriebene Abrechnungssystematik habe sich als „gerechte, praktikable und allgemein akzeptierte Methode erwiesen“.

Eine Ein-Produkt-Strategie kann aus Abnehmersicht nur wirtschaftlich sein, sofern alle Abnehmer den gleichen Bedarf haben. Dieser ist unter anderem abhängig von deren Größe und Aufgabenstruktur. Zwischen den einzelnen Mitgliedskreisen und -städten sowie Anwenderkommunen existieren allerdings starke Unterschiede im Hinblick auf die Verwaltungsgröße und -aufgaben. Über die Bedarfsgerechtigkeit der bezogenen Leistungen kann jedes Mitglied und jeder Anwender nur für sich selbst entscheiden. Dafür ist eine hohe Transparenz in der Leistungsabrechnung erforderlich.

Der Gemeinde Schwalmatal ist grundsätzlich bekannt, welcher Preis auf welches Produkt entfällt und mit welchem Schlüssel die Einzelpreise verteilt werden. Nicht vollständig transparent ist hingegen, wie die Einzelpreise selbst kalkuliert werden. Bei neueren Produkten kann die Kalkulation größtenteils über die Beschlussvorlagen der Arbeitskreise und Gremien, in denen die Gemeinde Schwalmatal vertreten ist, nachvollzogen werden. Allerdings geht diese Transparenz im Laufe mehrerer Jahre durch Leistungs- und/oder Preisanpassungen zunehmend verloren. Diese kann teils nur durch aufwändige Recherchen wiederhergestellt werden. Auch die vollständigen Inhalte der Kernpakete können nicht mit verhältnismäßigem Aufwand nachvollzogen werden. Dies betrifft insbesondere das Paket 1 „Integration“. Enthalten sind die Produkte „Standarddienstleistungen“, „User Help Desk“ und „Infrastruktur“. Welche Leistungen abschließend dahinter stecken und welchen Anteil sie jeweils an den Paketkosten haben, ist nicht ersichtlich.

Mit der mangelnden Preistransparenz fehlt der Gemeinde Schwalmatal die Möglichkeit, sich selbst ein Urteil über das Verhältnis von Mitteleinsatz und dem damit verfolgten Zweck machen zu können. Dies wäre allerdings erforderlich, um die eigenen Belange innerhalb des Verbandes adäquat einbringen zu können. Zumal durch die grundsätzliche Beschränkung auf das Angebot des KRZN das Risiko besteht, dass einzelne Anwendungen aus Sicht der Gemeinde Schwalmatal nicht anforderungsgerecht sind.

Mittlerweile gibt es aus dem Zweckband heraus erste Impulse, das Abrechnungssystem anzupassen. Es liegt ein Antrag der Mitglieder vor, die Produkt- und Entgeltstruktur zu überprüfen. In der Strategieguppe, die sich mit diesem Antrag befassen wird, ist auch die Gemeinde Schwalmatal durch die Kämmerin vertreten.

In diesem Prozess sollte die Gemeinde Schwalmatal darauf hinwirken, dass sich die Leistungsabrechnung zukünftig soweit wie möglich an der tatsächlichen Inanspruchnahme orientiert. Bei Lizenz, Betreuungs- und Verbrauchskosten ist eine Abrechnung nach tatsächlicher Inanspruchnahme sowohl aus Einzel- als auch aus Verbandsicht vorteilhafter. Bei reinen Infrastrukturleistungen wie z.B. den Netzbetrieb bietet sich eine pauschale Abrechnung weiterhin an.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW bestärkt die Gemeinde Schwalmatal darin, ihre eigenen Belange weiterhin aktiv über die Abstimmungsgremien einzubringen. In diesem Zusammenhang sollte sie sich im

Zuge der anstehenden Überarbeitung der Produkt- und Entgeltstruktur für eine transparentere und verursachungsgerechtere Leistungsabrechnung und-kalkulation einsetzen.

IT-Steuerungssystem

→ **Feststellung**

Die Vorgaben, Instrumente und der organisatorische Rahmen, die die Gemeinde Schwalmtal zur IT-Steuerung eingerichtet hat, bilden eine angemessene Grundlage. Die Gemeinde Schwalmtal hat aber Möglichkeiten, die IT-Steuerung effizienter zu gestalten.

Ein gutes Steuerungssystem zeichnet sich wie folgt aus:

- Die Verantwortung für die Steuerung der IT ist eindeutig geregelt. Eine Person der Verwaltungsführung nimmt diese wahr. Ihr liegen die hierfür notwendigen Informationen vor.
- Es existieren konkrete Vorgaben an die IT. Diese berücksichtigen übergeordnete Belange der Kommune und stellen die Einzelinteressen der Organisationseinheiten hierzu in Beziehung.
- Die IT wird in Organisationsprozesse eingebunden.
- Die Kommune überprüft regelmäßig die Auswirkungen des gewählten IT-Betriebsmodells auf die Höhe der IT-Kosten und dem damit verbundenen Nutzen.

Die IT der Gemeinde Schwalmtal ist organisatorisch als Sachgebiet im Produktbereich 1.1 „Zentrale Dienste“ innerhalb des Fachbereiches 1 „Zentrale Dienste für Bürger und Verwaltung“ angesiedelt. Der Bürgermeister ist die für die strategische Steuerung der IT verantwortliche Person in der Verwaltungsführung.

Die zur IT-Steuerung relevanten Informationen können größtenteils mit verhältnismäßigem Aufwand seitens der IT aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden. Der Verwaltungsvorstand erhält diese Informationen automatisch in regelmäßigen Abständen sowie anlassbezogen.

Insbesondere bei den sicherheitsrelevanten Informationen und Mengendaten gestaltete sich die Erhebung und Auswertung in dieser Prüfung problemlos. Die Kosten bedarfsweise auszuwerten ist allerdings mit hohem Aufwand verbunden. Dies hat folgende Ursachen:

- Die im Finanzsystem hinterlegten Buchungsinformationen zu den IT-Kosten lassen kaum einen Rückschluss auf die zugrunde liegenden Leistungen zu.
- Ein großer Teil der Hard- und Softwarekosten wird gemeinsam mit Mobiliar in Festwerten gebucht.
- Die Budgetverantwortung für einen Teil der IT-Kosten, wie z.B. im Bereich der Schulen, liegt außerhalb der zentralen IT. Die Kosteninformationen stehen der Verwaltungsführung zwar aus jedem Bereich einzeln zur Verfügung, ein hinreichender Gesamtüberblick ist jedoch nicht gegeben.

Die Verwaltungsführung der Gemeinde Schwalmtal hat wesentliche Rahmenbedingungen für ein zielgerichtetes Handeln der operativen IT geschaffen. So existieren Zahlreiche verbindliche Regelungen:

- Sicherheitsleitlinie
- Notfallplanung/konzept
- Umgang mit technikunterstützter Informationsverarbeitung allgemein
- Umgang mit Internet- und Email
- Umgang mit Datenschutz
- IT-Sicherheitskonzept
- Grundlegende Verfügbarkeitsanforderungen mit dem IT-Dienstleister

Es fehlt derzeit noch eine explizit formulierte IT-Strategie. Die Gemeinde Schwalmtal folgt zwar grundsätzlich der strategischen Ausrichtung des Zweckverbandes. Eine eigene IT-Strategie ist allerdings die Grundlage für eine zielgerichtete Gremienarbeit, um den Zweckverband, im Rahmen der Möglichkeiten, an der eigenen Bedarfslage auszurichten. Gleichwohl gestaltet die Gemeinde Schwalmtal auch derzeit schon die strategische Ausrichtung des Zweckverbandes über ihre Arbeitskreis- und Gremienarbeit aktiv mit.

Zum Produktbereich „Zentrale Dienste“ gehört auch das Sachgebiet „Organisation“. Es besteht somit eine enge aufbauorganisatorische Verbindung zwischen IT und Organisation. Dies begünstigt einen geregelten Informationsfluss. Die Kommunikation, also die gegenseitige Beteiligung beider Bereiche, funktioniert nach eigenen Angaben reibungslos und zuverlässig. Dabei werden eingehende Anforderungen der Fachbereiche zunächst auf ihre technische und finanzielle Machbarkeit hin geprüft. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten untersucht und optimiert die Gemeinde Schwalmtal dazu auch die zugrundeliegenden Verwaltungsprozesse. Dies ist erforderlich, da die IT dazu dient, Verwaltungsprozesse gezielt zu unterstützen, um deren Effizienz und Effektivität zu erhöhen. Im Idealfall sollte einem IT-Einsatz daher immer eine Prozessbetrachtung vorausgehen. Die Erkenntnisse bilden dann die Grundlage, um konkrete Leistungsanforderungen zu definieren. Damit ist sie auch eine wichtige Basis für anstehende Digitalisierungsvorhaben. Derzeit ist es der Gemeinde Schwalmtal mit den zur Verfügung stehenden Personalressourcen allerdings nur möglich, Prozessbetrachtungen vereinzelt, aber nicht systematisch vorzunehmen.

Wie bereits beschrieben, setzt die Gemeinde Schwalmtal auf Wirtschaftlichkeit durch die interkommunale Zusammenarbeit im Zweckverband. Die Gemeinde Schwalmtal hat die nachteiligen Effekte im Blick, die mittelbar daraus resultieren würden, dass Produkte und Dienstleistungen des eigenen und zu finanzierenden Zweckverbandes nicht abgenommen werden. Insofern existieren keine abweichenden Produktstrategien. Gezielte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen führt die Verwaltung nur für optionale Produkte des KRZN durch. Bei diesen kann sie frei entscheiden, ob sie diese Produkte abnimmt oder nicht. Hier stellt die Selbstwahrnehmung von IT-Aufgaben für die Gemeinde Schwalmtal immer eine Alternative im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung dar. Innerhalb der Kernpakete verlässt sich die Gemeinde Schwalmtal in der Regel darauf, dass die vom KRZN bereitgestellten Leistungen auch für sie wirtschaftlich sind.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schwalmtal sollte Ihre strategische IT-Ausrichtung in einer eigenen IT-strategie formalisieren. Zudem sollte sie die Ressourcen sowie Fach- und Methodenkompetenzen sicherstellen, die für systematische Prozessanalysen notwendig sind.

IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner hat direkten Einfluss auf die IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz: Viele IT-Standardarbeitsplätze begünstigen die Kennzahl, wenige belasten sie.

Unterschiede bei den IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohner können folgende Ursachen haben:

- Die Kernverwaltungen nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr, beispielsweise wegen
 - der Aufgabendelegation von bzw. an die jeweilige Kreisverwaltung,
 - der Verlagerung von Aufgaben in Sondervermögen oder Gesellschaften.
- Die Kommunen setzen unterschiedlich viel Personal für gleiche Aufgaben ein.

Erfahrungsgemäß steigen oder fallen die IT-Kosten nicht proportional mit der Zahl der IT-Arbeitsplätze. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern.

Bei der Gemeinde Schwalmtal stellt sich die Situation verglichen mit den bisher geprüften 13 Kommunen wie folgt dar:

Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner im Jahr 2016



Die geringe Zahl der zu betreuenden IT-Arbeitsplätze bei der Gemeinde Schwalmtal führt in der Kennzahlenermittlung dazu, dass die fixen IT-Kosten auf eine geringere Verteilungsmenge verrechnet werden. Damit fällt die Ausprägung der im Arbeitsplatzbezug dargestellten Kennzahlen für die Gemeinde Schwalmtal negativer aus als bei den anderen Kommunen.

Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

IT-Endgeräte, die keine IT-Standardarbeitsplätze sind, erhöhen die IT-Kosten, ohne dass sich deren Verteilungsmenge verändert. Damit belasten sie die „IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz“.

Beispiele für IT-Endgeräte, die keine IT-Standardarbeitsplätze sind:

- IT-Endgeräte, die zu einer Mehrfachausstattung von Mitarbeitern führen,
- IT-Endgeräte ohne festen Personenbezug (Geräte in Schulungsräumen, Geräte des Krisenstabes, Test- und Präsentationsgeräte),
- IT-Endgeräte für Azubis und Praktikanten.

Bei der Gemeinde Schwalmtal liegt die Zahl der Endgeräte in Verhältnis zu den IT-Standardarbeitsplätzen bei rund 110 Prozent. Damit liegt sie niedriger als bei allen anderen bisher geprüften Kommunen innerhalb dieses Prüfsegmentes. Die Kennzahl „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ wird dadurch begünstigt. Der Durchschnitt der Vergleichskommunen liegt derzeit bei 142 Prozent.

Standorte

Die Anzahl, Größe und Anbindung der Standorte einer Verwaltung beeinflussen deren IT-Kosten.

Bei der Gemeinde Schwalmtal liegt die Anzahl der Standorte je 100 IT-Standardarbeitsplätze mit 11,11 leicht unter dem interkommunalen Durchschnitt von 11,77. Dieser Wert ist unauffällig und damit neutral zu werten.

→ IT-Kosten

Die gpaNRW bewertet die Kostensituation auf der Grundlage diverser Kennzahlen. Der interkommunale Vergleich ist dabei immer die Ausgangsbasis jeder Analyse.

Die Kennzahlen der gpaNRW erfassen die Kostensituation sowohl auf der Ebene der Gesamtkosten als auch auf der Ebene der dahinterstehenden Handlungsfelder der IT. Um diese abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Handlungsfeld gehörenden Kosten, entweder direkt oder indirekt über eine Umlage, einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen.

Für den interkommunalen Vergleich des Jahres 2016 wurden als dabei Ausgangspunkt zunächst die jeweiligen Kosten „je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro“ ermittelt.

Kostensituation

→ Feststellung

Das KRZN berücksichtigt bei seiner Leistungsabrechnung nicht, dass bei der Gemeinde Schwalmtal weniger Arbeitsplätze mit IT zu versorgen sind als bei vielen anderen Mitglieds- und Anwenderkommunen. Daraus resultieren für die Gemeinde Schwalmtal unverhältnismäßig hohe IT-Kosten. Darüber hinaus fehlen Informationen seitens des KRZN sowie Analyseressourcen auf Seiten der Gemeinde Schwalmtal, um die IT-Leistungen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten bewerten zu können. In technischer Sicht besteht noch Handlungs- bzw. Investitionsbedarf, um die Betriebsbereitschaft der eigenen IT-Infrastruktur noch besser abzusichern.

In einer modernen Verwaltung werden nahezu alle Prozesse und Fachaufgaben mit IT gesteuert bzw. unterstützt. Im Zuge der fortlaufenden Digitalisierung wird die Durchdringung der IT in den Verwaltungsprozessen weiter steigen. Die Verwaltung ist davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind. Mit steigendem Anspruch an die Durchdringung, Betriebsbereitschaft und Sicherheit der IT-Systeme sind auch steigende Kosten verbunden. Somit sind höhere IT-Kosten nicht zwangsläufig das Ergebnis einer unwirtschaftlichen IT-Bereitstellung. Sie können auch Ausdruck einer hohen Servicequalität und einem angemessenen Sicherheitsniveau sein. Zumal Investitionen in die IT verwaltungsweit betrachtet auch Synergieeffekte in den Fachprozessen z.B. in Form von geringeren Personalressourcen oder einem höheren Output herbeiführen können.

Wie bereits beschrieben, kann die gpaNRW den Output bzw. die Qualität der IT-Leistungserstellung nicht monetär bewerten. Gleichwohl gilt, dass

- eine Kausalität zwischen Kosten und Wirkung bzw. Ziel des IT-Einsatzes erkennbar sein muss,
- der Ressourceneinsatz verhältnismäßig ist und
- sowohl die erreichte Qualität als auch die dafür eingesetzten Ressourcen das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sind.

IT-Gesamtkosten

Wie bereits beschrieben, ist der Ausgangspunkt für die Analyse der Kostensituation der Gemeinde Schwalmtal ist der Vergleich der IT-Gesamtkosten im Verhältnis zu der Anzahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung.

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro 2016



Gemeinde Schwalmtal	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
5.914	4.064	4.820	5.567	13

Daraus resultieren für die Gemeinde Schwalmtal auffällig hohe Kosten. Nur zwei der bisher geprüften Kommunen weisen noch höhere Gesamtkosten auf. In Bezug auf die Einwohnerzahl fallen sie hingegen deutlich geringer aus. Dies wird in nachstehender Tabelle ersichtlich:

IT-Kosten der Kernverwaltung je Einwohner in Euro im Jahr 2016

Gemeinde Schwalmtal	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
25,02	23,53	25,02	27,57	13

Die abweichenden Ergebnisausprägungen werden in erster Linie durch die Kombination von zwei der zuvor dargestellten Einflussfaktoren begründet. Die Gemeinde Schwalmtal hält im Verhältnis zur Einwohnerzahl die wenigsten IT-Standardarbeitsplätze vor. Ein Großteil der dafür vom KRZN bezogenen IT-Leistungen wird allerdings im Einwohnerbezug abrechnet.

Die vom KRZN favorisierte Einwohnerzahl gibt Auskunft über die Größe einer Kommune und somit zumindest ansatzweise auch über dessen Aufgabenspektrum. Sie gibt allerdings keinen Aufschluss darüber, wie viele Sach- und Personalressourcen tatsächlich eingesetzt werden, um diese Aufgaben zu erledigen. Zudem spiegelt sich in der Einwohnerzahl auch nicht wider, inwiefern die Kommune Aufgaben von Kreisen delegiert bekommt oder selbst an Sondervermögen, Gesellschaften etc. ausgelagert hat. Diese Aspekte spielen allerdings bei der Bemessung und Bewertung von IT-Kosten eine wesentliche Rolle.

Näheren Aufschluss gibt hier die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze. Sie steht für das Personal, das mit IT auszustatten ist. Damit ist sie ein wichtiger Indikator für den benötigten Ressourceneinsatz in der IT. Grundsätzlich sollte eine Korrelation zwischen den IT-Kosten und der Zahl der IT-Standardarbeitsplätze feststellbar sein.

Insofern gibt das Ergebnis aus dem arbeitsplatzbezogenen Vergleich für die Gemeinde Schwalmatal Anlass, die Ursachen nachstehend kritisch zu prüfen und nach Optimierungsmöglichkeiten zu suchen.

IT- Kostenbestandteile der Gemeinde Schwalmatal im interkommunalen Vergleich im Jahr 2016 in Prozent

	Personalkosten	Sachkosten	Erträge	Gemeinkosten
Gemeinde Schwalmatal	19,9	81,4	-5,1	3,8
Interkommunaler Durchschnitt	22,2	75,9	-2,3	4,1

Der hohe Anteil der Sachkosten ist Ausdruck der Aufgabenauslagerung der Gemeinde Schwalmatal an den Zweckverband. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. In den Durchschnittswerten sind einzelne Kommunen vertreten, die Ihre IT nahezu autonom oder zumindest zu einem höheren Grad eigenverantwortlich bereitstellen.

Über 80 Prozent der Sachkosten der Gemeinde Schwalmatal entfallen auf die Leistungen des KRZN. Durch dessen Abrechnungssystematik ist der Anteil an fixen Kosten innerhalb der Sachkosten bei der Gemeinde Schwalmatal höher als bei den meisten anderen Kommunen. Der entsprechende Anteil der durch die Kernpakete entstehenden Kosten beträgt knapp 64 Prozent. Darin sind auch anteilige periodenfremde Finanzlasten enthalten, denen keine unmittelbare Leistung gegenübersteht.

Die sogenannten Entwicklungskosten des Zweckverbandes sind noch nicht berücksichtigt, obwohl die Gemeinde Schwalmatal auch diese anteilig über die Kreisumlage trägt.

Gemäß § 13 Abs. 2 der Verbandssatzung tragen die Verbandsmitglieder die Entwicklungskosten des KRZN im Verhältnis ihrer Einwohner. Die Entwicklungskosten wurden durch den Beschluss der Verbandsversammlung des KRZN am 25.11.2005 in Form eines Betriebskostenzuschusses auf einen jährlichen Festbetrag von 4,0 Mio. Euro festgeschrieben.

Die Mitgliedskreise des KRZN wählen unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Weiterbelastung dieser Umlage auf die kreisangehörigen Kommunen. Um zu gewährleisten, dass trotz der unterschiedlichen Vorgehensweisen der Verbandsmitglieder einheitliche Vergleichsmaßstäbe angelegt werden, hat die gpaNRW für die IT-Prüfung der Anwenderkommunen im KRZN-Verbandsgebiet folgenden Weg gewählt: Die auf den jeweiligen Kreis entfallende Entwicklungsumlage wird im Verhältnis der Einwohnerzahl der geprüften Kommune zur Gesamteinwohnerzahl des Kreises der jeweiligen Kommune zugerechnet.

In der Konsequenz hat die Entwicklungsumlage damit erheblichen Einfluss auf die Höhe der IT-Kosten der Verbandsanwender. Für die Gemeinde Schwalmatal errechnet sich eine anteilige Umlage durch den Kreis Viersen von 54.232 Euro. In Bezug auf die oben dargestellte Kennzahl macht dies etwa 670 Euro je IT-Arbeitsplatz bzw. weitere 14 Prozent fixe Kosten innerhalb der Sachkosten aus.

Weitergehende Analysen zu den finanziellen Auswirkungen werden im Folgenden auf Ebene der Handlungsfelder vorgenommen.

IT-Grunddienste

Die „IT-Grunddienste“ bilden den typischen Büroarbeitsplatz einer Verwaltung ab. Hier werden die direkt zuzuordnenden Kosten

- von IT-Standardarbeitsplätzen,
- der Telekommunikation und
- des Drucks

erfasst. Zudem sind hier Netzkosten, ein Anteil der Kosten eigener zentraler Rechnersysteme sowie die Kosten allgemeiner Vorleistungen berücksichtigt. Dadurch werden die IT-Kosten sowohl auf den einzelnen Ebenen als auch in der Gesamtsicht vergleichbar.

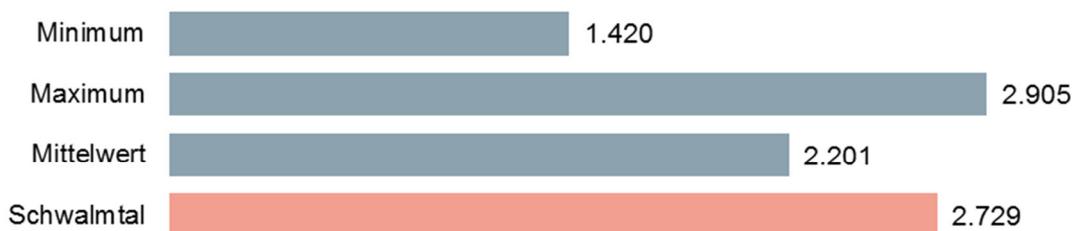
Um die IT-Grunddienste möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte sich die Kommune folgende Fragen stellen:

- Was ist technisch erforderlich?
- Welche Bedarfe formulieren die Nutzer?
- Was ist finanziell machbar?

Ziel sollte es sein, die Büroarbeitsplätze (inklusive der zugehörigen Services) bedarfsgerecht und kostengünstig bereit zu stellen. Die Festlegungen hierzu sollten in klaren Vorgaben münden. Abweichungen sollten einem verbindlichen Abwägungsprozess unterliegen.

Ausgangspunkt für die tiefergehende Analyse der Kosten für den Bereich der IT-Grunddienste sind die Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Sie stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

IT-Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016

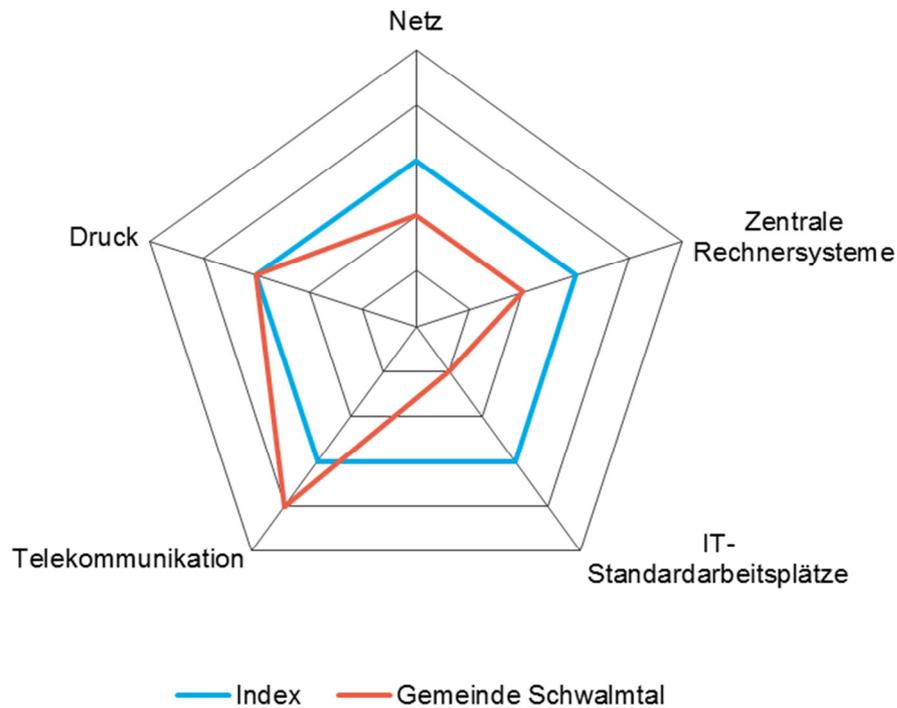


Gemeinde Schwalmtal	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
2.729	1.850	2.170	2.573	13

Wie unter den Einflussfaktoren beschrieben, wird die Kennzahlensausprägung der Gemeinde Schwalmtal durch seine geringere Anzahl zu betreuender IT-Standardarbeitsplätze belastet. Auch wenn sich der Wert dadurch relativiert, fallen die Kosten für die IT-Grunddienste der Gemeinde Schwalmtal hoch aus. Es gibt viele Kommunen, die Ihre IT-Grunddienste günstiger bereitstellen können.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für die Gemeinde Schwalmtal in den einzelnen Handlungsfeldern innerhalb der IT-Grunddienste dar. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert bedeutet überdurchschnittlich hohe Kosten. Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert hingegen Kosten, die unter dem interkommunalen Durchschnitt liegen.

Kostensituation in den Handlungsfeldern der IT-Grunddienste 2016



Die Kostensituation innerhalb der IT-Grunddienste der Gemeinde Schwalmtal wird wesentlich durch die überdurchschnittlichen Kosten im Bereich der IT-Standardarbeitsplätze geprägt. Sie machen einen Anteil von über 40 Prozent der IT-Grunddienste aus.

IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die IT-Standardarbeitsplätze der Gemeinde Schwalmtal stellen In interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Kosten „IT-Standardarbeitsplätze“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016

Gemeinde Schwalmtal	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
1.102	559	801	883	13

Die Gemeinde Schwalmtal stellt seine IT-Standardarbeitsplätze zu höheren Kosten bereit als drei Viertel der bisher geprüften Kommunen. Auffällig sind hier die Sachkosten. Sie machen knapp 69 Prozent der Kosten für die IT-Standardarbeitsplätze aus. Auch unter der Berücksichti-

gung, dass die Kennzahlen durch die verhältnismäßig geringe Zahl zu betreuender IT-Standardarbeitsplätze belastet werden, fallen sie noch überdurchschnittlich hoch aus.

Innerhalb der Sachkosten entfallen knapp 55 Prozent der Sachkosten auf die Leistungen des KRZN, knapp 37 Prozent auf Abschreibungen und Ersatzbeschaffungen für Standardhardware und -software. Die Kosten für Ersatzbeschaffungen entstehen bei der Gemeinde Schwalmtal anstelle von Abschreibungen, da sie hier Festwerte gebildet hat.

Die Abschreibungen und Ersatzbeschaffungen liegen im Betrachtungsjahr höher als bei den meisten geprüften Kommunen. Erfahrungsgemäß fallen die Kosten für Ersatzbeschaffungen, über mehrere Jahre gesehen, nicht immer gleich hoch aus. Im Betrachtungsjahr hat die Gemeinde Schwalmtal hier zahlreiche Geräte ausgetauscht, darin sind auch die über die Festwerte hinausgehenden Abschreibungen begründet. In den Folgejahren ist hier mit entsprechend geringeren Kosten zu rechnen. Ein Ansatzpunkt, die Kosten durch gezielte Maßnahmen zu reduzieren, besteht hier nicht.

Die Kosten, die den Leistungen des KRZN zuzuordnen sind, entstehen anteilig für die Inanspruchnahme der Leistungspakete 1 „Integration“ und 2 „Bürokommunikation“. Wie bereits beschrieben, erfolgt die Abrechnung dieser Pakete pauschal mittels eines Einwohnerschlüssels. Somit stellt dieser Kostenblock für die Gemeinde Schwalmtal zunächst unveränderbare Fixkosten dar. In Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung machen sie gut 415 Euro aus. Drei der bisher geprüften Kommunen stellen ihre IT-Standardarbeitsplätze insgesamt zu Kosten ähnlicher Größenordnung bereit. Vor dem Hintergrund, dass diese Kosten - dem Produktplan nach - nur auf Rahmenleistungen entfallen, fallen sie damit sehr hoch aus. Dazu zählen Leistungen wie z.B. User-Help-Desk, Generelle Beratungs- und Unterstützungsleistungen und die Bereitstellung der Software für Bürokommunikation.

Sowohl die Kommunen und Kreise als auch das KRZN führen hier an, dass über die Pakete Leistungen abgerechnet werden, die in den Kosten anderer Vergleichskreise nicht berücksichtigt seien. Insofern sei kein aussagekräftiger Vergleich möglich. Diese Leistungen werden in der Abrechnung des KRZN nicht im Detail ausgewiesen. Daher kann die gpaNRW an dieser Stelle weder diese Aussage noch die Höhe der Kosten abschließend bewerten.

Netz

Zu den Netzkosten zählen typischerweise Leitungskosten - mit Ausnahme der Gebäudeverkabelung - sowie Kosten der Netzwerkkomponenten (z.B. Firewall, Router, Switches). Sie machen bei der Gemeinde Schwalmtal einen Anteil von 23 Prozent der IT-Grunddienste aus.

Die Netzkosten liegen bei der Gemeinde Schwalmtal mit knapp 628 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher als bei drei Viertel aller geprüften Kommunen. Die enthaltenen Personalkosten sind im Hinblick auf einen Anteil von gut 13 Prozent und einer Höhe von gut 82 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung unauffällig. Gleiches gilt für die anteilig enthaltenen Gemeinkosten.

Rund 80 Prozent der Netzkosten der Gemeinde Schwalmtal sind Sachkosten. Sie entfallen zu knapp 90 Prozent auf die Leistungen des KRZN. Der größte Teil dieser Kosten wird durch das sogenannte Primärnetz verursacht. Es umfasst insbesondere die standardmäßige Anbindung des Hauptstandortes mit dem Rechenzentrum sowie die Bereitstellung der zentralen Internetverbindung inklusive aller erforderlichen Sicherheitsmechanismen.

Die Kosten für das Primärnetz werden seitens des KRZN über das Paket 2 „Bürokommunikation“ und damit ebenfalls über einen Einwohnerschlüssel abgerechnet. Im Unterschied zu den zuvor dargestellten Kostenbestandteilen handelt es sich hier interkommunal um eine gängige Abrechnungssystematik, da es Leistungen sind, die von allen Mitgliedern und Anwendern in gleicher Art und Güte bezogen werden. Insofern ist diese Vorgehensweise unkritisch.

Dass die Kosten für die Gemeinde Schwalmtal so hoch ausfallen, resultiert auch hier aus der verhältnismäßig geringen Anzahl der zu betreuenden IT-Standardarbeitsplätze. Zudem gehört die Gemeinde Schwalmtal im Prüfsegment zu den kleinsten Kommunen. Insofern ist die Gemeinde Schwalmtal vorrangig durch die Darstellung dieser Kennzahl benachteiligt. Die Zahlen geben aber, auch angesichts der zugrundeliegenden Sicherheitsstrukturen des KRZN, von denen die Gemeinde Schwalmtal profitiert, keinen Anlass für einen unmittelbaren Handlungsbedarf.

Zentrale Rechnersysteme

In den Kosten für die IT-Grunddienste der Gemeinde Schwalmtal sind mit einem Anteil von knapp 10 Prozent auch Kosten für zentrale Rechnersysteme enthalten. Sie umfassen Kosten im Zusammenhang mit eigenen Servern, zentralen Speichersystemen, Datenbanken usw. Sie fallen mit knapp 533 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher aus, als bei den meisten Vergleichskommunen. Bei der Leistungsverrechnung in dieser Prüfung wurden bei der Gemeinde Schwalmtal 50 Prozent dieser Kosten auf die IT-Grunddienste umgelegt. Die Umlage wirkt sich belastend somit auf die Kostensituation der IT-Grunddienste aus.

Während die enthaltenen Sachkosten sehr gering ausfallen, liegen die Personalkosten höher als bei drei Viertel der bisher geprüften Kommunen. Dies gilt gleichermaßen in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sowie auf einen betreuten Server.

Den Personalkosten der Gemeinde Schwalmtal liegen gut 0,5 Vollzeitstellen, verteilt auf zwei Köpfe zugrunde. Die eingesetzten Personalressourcen sind erforderlich, um Redundanzen in personeller Hinsicht sicherzustellen.

Ähnlich wie bei den Netzkosten sind auch die meisten Kosten für die zentralen Rechnersysteme typischerweise Fixkosten. Auch hier ist die Gemeinde Schwalmtal vorrangig aufgrund Ihrer Größe in der Darstellung der Kostenkennzahlen benachteiligt. Die gpaNRW sieht keine Ansatzpunkte, die Kosten zu reduzieren, ohne Sicherheitsaspekte zu vernachlässigen.

Vielmehr besteht in technischer Sicht noch Handlungs- bzw. Investitionsbedarf, um die Betriebsbereitschaft der eigenen IT-Infrastruktur noch besser abzusichern. Diese wurden vor Ort mit den Verantwortlichen der Gemeinde Schwalmtal erörtert.

Telekommunikation

Die Kosten für die Telekommunikation der Gemeinde Schwalmtal machen einen Anteil von knapp 13 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

Kosten „Telekommunikation“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016

Gemeinde Schwalmtal	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
353	313	366	563	13

Die Kosten der Telekommunikation fallen trotz der belastend geringen Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung geringer aus als bei den meisten bisher geprüften Kommunen. Der interkommunale Durchschnitt liegt derzeit bei 417 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Die günstige Kostensituation der Gemeinde Schwalmtal wird durch eine geringere Anzahl von Telefonendgeräten begünstigt. Bei der Gemeinde Schwalmtal werden weniger Telefonendgeräte betreut als bei den meisten Vergleichskommunen. Der Ausstattungsgrad liegt bei gut 1,5 Telefonendgeräten je IT-Arbeitsplatz und damit unter dem interkommunalen Mittelwert von knapp 1,7. Dass die Anzahl der Telefonendgeräte grundsätzlich über der der IT-Arbeitsplätze liegt, ist darauf zurückzuführen, dass auch nicht personen- bzw. arbeitsplatzbezogene Endgeräte vorhanden sind, die Kosten verursachen. Zudem gibt es neben den standardmäßigen Festnetzgeräten oftmals Doppelausstattungen in Form von Mobiltelefonen.

Darüber hinaus sind die auch Einzelkosten unterdurchschnittlich. Die Kosten je Telefonendgerät liegen bei knapp 229 Euro. Damit ist die Gemeinde Schwalmtal auch hier günstiger als die meisten Kommunen.

Druck

Die Kostenstelle Druck hat im Jahr 2016 einen Anteil von knapp 14 Prozent an den IT-Grunddiensten der Gemeinde Schwalmtal. Im interkommunalen Vergleich stellt sich dies wie folgt dar:

Kosten „Druck“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016

Gemeinde Schwalmtal	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
378	273	353	378	13

Unter der Berücksichtigung, dass die Kennzahl durch eine geringere Zahl von IT-Standardarbeitsplätzen belastet wird, ist das Ergebnis der Gemeinde Schwalmtal realistisch unter dem Durchschnittswert einzuordnen. Dieser liegt derzeit bei gut 367 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Über 65 Prozent der Druckkosten der Gemeinde Schwalmtal sind Sachkosten. Diese entstehen ausschließlich für das Leasing der Drucker. Das Leasing führt dazu, dass der Gemeinde Schwalmtal durchgängig Kosten für alle eingesetzten Geräte entstehen. Dies ist bei einem großen Teil der geprüften Kommunen, die Ihre Geräte kaufen und über die wirtschaftliche Nutzungsdauer hinaus nutzen, nicht der Fall. Allerdings besitzt die Gemeinde Schwalmtal durch die gewählte Form der Hardwarereitstellung eine hohe Planungssicherheit. Die Leasingverträge beinhalten nämlich auch erweiterte Wartungs- und Garantieleistungen.

Auffällig ist, dass nahezu alle Druckendgeräte im Rathaus der Gemeinde Schwalmtal gemeinschaftlich, also von mehr als einer Person genutzt werden. Einzelplatzdrucker existieren nur noch in einigen Außenstellen wie z.B. den Schulverwaltungen. Dies ist das Ergebnis eines verbindlich formulierten Druckkonzeptes. Der Ausstattungsgrad liegt dadurch niedriger als bei den meisten bisher geprüften Kommunen. Rund 48 Prozent der IT-Arbeitsplätze sind mit einem Druckendgerät ausgestattet. Im interkommunalen Durchschnitt liegt die Quote derzeit bei 72 Prozent. Somit entfallen bei der Gemeinde Schwalmtal durchschnittlich mehr IT-Arbeitsplätze auf ein Druckendgerät als bei den meisten geprüften Kommunen.

Die Einzelkosten sind mit knapp 786 Euro je Druckendgerät deutlich höher als bei den übrigen Kommunen. Der interkommunale Durchschnitt liegt derzeit bei gut 537 Euro. Erfahrungsgemäß kosten gemeinschaftlich nutzbare Endgeräte mehr als Einzelplatzdrucker. Zudem verteilen sich die fixen Personalkosten bei der Gemeinde Schwalmtal auf eine sehr geringe Anzahl von Druckendgeräten, was zu höheren Kennzahlenwerten führt. Bei der Gemeinde Schwalmtal sind 39 Druckendgeräte vorhanden. Keine der bisher geprüften Kommunen hat absolut gesehen weniger Druckendgeräte. Somit sind die hohen Einzelkosten der Gemeinde Schwalmtal nachvollziehbar.

Ein denkbarer Ansatzpunkt, um die Kosten dennoch zu reduzieren, liegt in den Leasingverträgen. Ob allerdings günstigere Konditionen am Markt erzielt werden könnten oder ein Gerätekauf zukünftig von vorteilhafter wäre, muss die Gemeinde unter Abwägung von Risiken sowie technischen und wirtschaftlichen Aspekten für sich entscheiden. Darüber hinaus ließen sich Einsparungen nur erzielen, sofern die Möglichkeit bestünde, weitere Geräte zu konsolidieren.

Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

Die Kostenstelle „Fachanwendungen“ erfasst direkt zuzuordnende Kosten wie zum Beispiel Einführungs- und Installationskosten sowie Lizenz- und Wartungskosten für Fachanwendungen. Sie nimmt außerdem einen Anteil der Kosten eigener zentraler Rechnersysteme und die Kosten allgemeiner Vorleistungen auf.

Um Fachanwendungen möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte die Kommune für sich folgende Frage beantworten:

- Welche Fachanwendungen werden benötigt und tatsächlich eingesetzt?

Ein wirtschaftlicher Einsatz von Fachanwendungen sollte sich also am tatsächlichen Bedarf orientieren. Die Verwaltung sollte daher in der Lage sein, den benötigten Umfang in Breite und Tiefe anhand eigener Kriterien selber beurteilen und festsetzen zu können. Zudem sollte die Kommune selbst darüber entscheiden können, welche Anwendungen in welcher Qualität und Menge abgenommen werden.

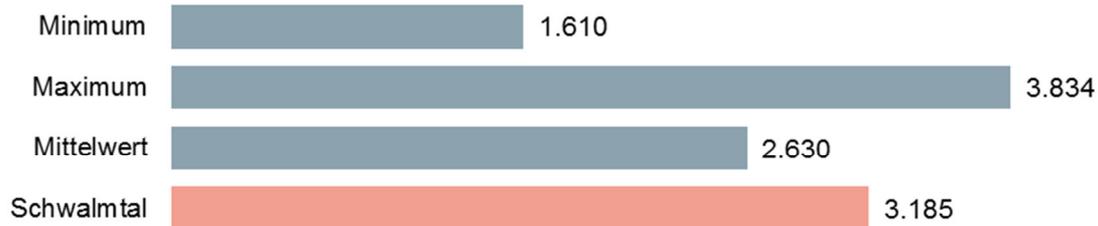
Die Fachaufgaben einer Verwaltung sind von deren Größe sowie deren Aufgaben abhängig. Fachanwendungen sollen die Geschäftsprozesse zur Erledigung dieser Fachaufgaben bestmöglich unterstützen. Gelingt dies, lassen sich durch den Einsatz von Fachanwendungen auch Optimierungen in der Gesamtverwaltung erreichen.

Die Kosten des Einsatzes von Fachanwendungen sollten durch ein angemessenes Lizenzmanagement transparent und steuerbar sein. Die durch den Einsatz einer Fachanwendung verfolg-

ten Effekte sollten dokumentiert und zur flexiblen Steuerung der Gesamtverwaltung genutzt werden.

Bei der Gemeinde Schwalmtal stellen sich die Fachanwendungskosten im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Kosten „Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016



Gemeinde Schwalmtal	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
3.185	2.057	2.952	3.153	13

Nur zwei der bisher geprüften Kommunen weisen noch höhere Fachanwendungskosten auf als die Gemeinde Schwalmtal. Die zuvor beschriebenen Einflussfaktoren relativieren das Ergebnis. Dennoch ist die Differenz zu einem günstigen Bereich so hoch, dass Anlass besteht, die Kosten kritisch zu hinterfragen. Ein Viertel der bisher geprüften Kommunen kann diese Leistungen in Bezug auf einen IT-Arbeitsplatz um mindestens 1.128 Euro günstiger bereitstellen.

Knapp 94 Prozent der Fachanwendungskosten der Gemeinde Schwalmtal sind Sachkosten. Diese entfallen fast ausschließlich auf die Leistungen des KRZN. Über 97 Prozent davon resultieren aus den Kernpaketen. Darin sind sämtliche Kosten, beispielsweise für Ausschreibung, Lizenzen, Bereitstellung, Pflege und Support enthalten. Ebenso enthalten sind anteilige Kosten für periodenfremden Finanzlasten.

Wie bereits bei den IT-Standardarbeitsplätzen erläutert, hat die Gemeinde Schwalmtal auf diese Kosten keinen unmittelbaren Einfluss. In Bezug auf einen IT-Arbeitsplatz machen sie knapp 2.864 Euro aus. Knapp die Hälfte der bisher geprüften Kommunen weisen bei den Fachanwendungen hier in Summe geringere Kosten auf. Auch diesen Fakt kann die gpaNRW aufgrund der eingeschränkten Transparenz in der Leistungsabrechnung des KRZN nicht abschließend bewerten.

Die Zahl der IT-Arbeitsplätze steht erfahrungsgemäß in Relation zu der Anzahl der genutzten Lizenzen. Die Verbandsmitglieder und -anwender des KRZN sind allerdings nicht in der Lage, die Fachanwendungskosten über die Abnahmemenge zu steuern. Das Lizenzmanagement für die Kernprodukte liegt komplett in den Händen des Zweckverbandes. Damit ist dieser zuständig für die rechtskonforme, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Bereitstellung dieser Anwendungen. Im derzeitigen Abrechnungssystem des KRZN besteht die Gefahr, dass Lizenzen zumindest im Hinblick auf die Menge über Bedarf bereitgestellt werden. Wie bereits unter dem Aspekt des Betriebsmodells beschrieben, fehlt ein unmittelbarer Anreiz für die einzelnen Abnehmer, Lizenzen einzusparen.

In den Fachanwendungskosten sind anteilig auch Kosten für zentrale Rechnersysteme enthalten. Der Inhalt und die Höhe dieser Kosten wurden auf Ebene der IT-Grunddienste bereits erläutert bzw. bewertet. Dort wurde die Hälfte dieser Kosten erfasst. Die andere Hälfte wurde bei der Leistungsverrechnung in dieser Prüfung auf die Fachanwendungen umgelegt. Sie belasten damit auch die Fachanwendungskosten. Ihr Anteil beträgt allerdings lediglich gut 8 Prozent.

➔ **Empfehlung**

Um die IT-Kosten reduzieren und das Kosten-Nutzen-Verhältnis bewerten zu können, sollte die Gemeinde Schwalmtal die Empfehlungen der gpaNRW zum Betriebsmodell und dem IT-Steuerungssystem verfolgen.

Um die eigene Server- und Netzinfrastruktur noch besser abzusichern, sollte die Gemeinde Schwalmtal in die seitens der gpaNRW vorgeschlagenen Sicherheitsmaßnahmen investieren.

→ Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT

Der Einsatz von IT in Kommunalverwaltungen kann nicht nur durch organisatorische und finanzielle Rahmenbedingungen ausgestaltet werden, sondern muss vielfach auch vor dem Hintergrund spezifischer rechtlicher Anforderungen erfolgen.

Die gpaNRW hat im Rahmen dieser Prüfung drei ausgesuchte Bereiche näher betrachtet und auf die notwendige Transparenz sowie den Umsetzungsstand von rechtlichen Anforderungen untersucht:

- IT an Schulen,
- E-Government und Digitalisierung sowie
- Datenschutz

wurden vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen in die Gesamtbetrachtung aufgenommen.

IT an Schulen

→ Feststellung

Der organisatorische Rahmen sowie die Datenlage der Gemeinde Schwalmtal sind nicht auf eine zentrale IT-Steuerung der Schulen ausgelegt.

Die Schullandschaft in Nordrhein-Westfalen ist geprägt durch die Schulträgerschaft der einzelnen Kommunen. Im Hinblick auf die IT an den Schulen haben die Kommunen als Träger im Sinne des § 79 Schulgesetz NRW (SchulG) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

Ein anerkanntes Steuerungsinstrument für den Einsatz von IT an Schulen stellen so genannte Medienentwicklungspläne (MEP) dar, die pädagogische Konzepte mit technischen (Ausstattung, Vernetzung, Wartung) und organisatorischen Konzepten (Fortbildung und Finanzierung) verbinden.

Damit ein MEP erstellt und zur Steuerung der IT an den Schulen in kommunaler Trägerschaft genutzt werden kann, müssen wesentliche Grunddaten ermittelbar sein. Die gpaNRW hat vor diesem Hintergrund zunächst untersucht, ob die wesentlichen Daten in der Kommune vorliegen und inwieweit diese genutzt werden.

Die IT für den pädagogischen Bereich der Schulen der Gemeinde Schwalmtal wird bisher durch die Schulen eigenständig bereitgestellt. Die Schulen erhalten ein Budget für die IT-Ausstattung und -unterhaltung und beschaffen selbst im Rahmen dieses Budgets. Die Unterhaltung der IT erfolgt durch einzelne Lehrkräfte an den jeweiligen Schulen.

Aufgrund dieser Gemengelage kann die zentrale IT der Gemeinde Schwalmtal Mengendaten für den pädagogischen Bereich der Schulen nicht mit verhältnismäßigem Aufwand erheben. Auch die Kosteninformationen können aufgrund dezentraler Budgetverantwortung und einer weitreichenden Festwertsystematik in diesem Bereich nicht ohne großen Aufwand gefiltert und

ausgewertet werden. Zudem gibt es keinen systematisch geregelten Informationsaustausch zwischen den Schulen und der zentralen IT der Gemeinde Schwalmtal.

Die Schulen verfügen über eigene Medienentwicklungspläne. Derzeit finden Veränderungsprozesse in den Schulen statt. Dazu zählen die Anbindung ans Glasfasernetz, der Ausbau eines Netzwerksystems in den Schulgebäuden sowie die Aktualisierung der Ausstattung mit Endgeräten. In diesem Zusammenhang werden die Medienentwicklungspläne überarbeitet und angepasst.

Darüber hinaus fehlen verbindliche Regeln zur Nutzung der schulischen IT-Infrastruktur. Gleiches gilt für die Definition von Zuständigkeiten für die IT-Betreuung in den Schulen. Dieser Aspekt ist von besonderer Bedeutung, da die Gemeinde Schwalmtal als Schulträger für die IT-Infrastruktur an den Schulen letztverantwortlich ist. Das betreuende Lehrpersonal ist allerdings kein Personal der Gemeinde, sondern des Landes. Ein unmittelbarer Einfluss auf die handelnden Personen besteht daher nicht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schwalmtal sollte eine transparente Daten- bzw. Informationslage schaffen und eine systematische Auswertung an zentraler Stelle gewährleisten. Auf dieser Grundlage sollte der Medienentwicklungsplan fortgeschrieben werden. Darüber hinaus sollte die Gemeinde Schwalmtal verbindliche Regeln zur Nutzung der schulischen IT-Infrastruktur erlassen und die Rollen sowie Zuständigkeiten für die IT-Betreuung in den Schulen verbindlich definieren.

E-Government und Digitalisierung

Am 16. Juli 2017 trat in Nordrhein-Westfalen das E-Government Gesetz NRW (EGovG) in Kraft. Das Gesetz baut auf dem bereits 2013 erlassenen E-Government-Gesetz des Bundes auf und stellt eine eigenständige rechtliche Grundlage für das E-Government auch in den Kommunen in NRW dar.

Neben der reinen Erfüllung der bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen, ergeben sich durch „E-Government“ und „Digitalisierung“ für die Kommunen weiterreichende Chancen – aber auch Risiken.

Durch eine aktive Auseinandersetzung können die Kommunen Qualitäts- und Entwicklungsaspekte erarbeiten, die bei den sich abzeichnenden Problemlagen helfen können. Hierzu zählen z. B. der Umgang mit dem absehbaren Fachkräftemangel, gestiegene Ansprüche an Dienstleistungen der Verwaltungen durch Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen und nicht zuletzt die rasante technische Entwicklung auf dem Gebiet der Informationstechnologie. Diese Möglichkeiten gilt es zu erkennen und dauerhaft zu nutzen.

In den aktuellen Diskussionen vermischen sich häufig die Begrifflichkeiten „E-Government“ und „Digitalisierung“; weitere Begriffe und Themenkomplexe – Open Data, Social Media, Breitbandausbau etc. – treten hinzu und überlagern sich. In der vorliegenden Dokumentation des Sachstandes wird die gpaNRW vor allem zwei Begriffe verwenden.

Zum einen „Digitalisierung“ als Überbegriff, der die aktuellen Überführungsprozesse von der hergebrachten, papiergebundenen hin zur durchgängig elektronisch arbeitenden Verwaltung in

einem Wort beschreibt. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Digitalisierung im Sinne einer „digitalen Transformation“ in den Abläufen und Prozessen einer Verwaltung eine Effizienzsteigerung und damit eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ermöglicht.

Zum anderen „E-Government“ als der bewusste, gewollte und zielgerichtete Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Erfüllung von externen und internen Verwaltungsaufgaben (äußeres und inneres E-Government). E-Government soll helfen, die Qualität und die Wirtschaftlichkeit von Geschäftsprozessen zu verbessern und so dazu beitragen, die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Kommunen langfristig zu erhalten.

E-Government

→ Feststellung

Die Gemeinde Schwalmtal erfüllt die grundlegenden rechtlichen Erfordernisse.

Durch die Verabschiedung des E-Government Gesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen gelten für die Kommunalverwaltungen u. a. folgende Anforderungen:

- § 3 (1) EGovG: sicherer elektronischer Zugang zur Verwaltung,
- § 3 (2) EGovG: zusätzlicher De-mail Zugang,
- § 4 EGovG: elektronische Kommunikation mit Externen auf demselben Wege, wie diese sich an die Behörde gewandt haben (elektronischer Rückkanal),
- § 7 EGovG: Einführung von elektronischen Bezahlungsmöglichkeiten – ePayment (ab 2019).
- § 8 EGovG: Annahme elektronischer Nachweise in elektronischen Verwaltungsverfahren (ab 2018),

Diese Anforderungen gelten somit auch für die Gemeinde Schwalmtal In der Prüfung wurde die Umsetzung der o. g. gesetzlichen Anforderungen betrachtet. Die nachfolgende Tabelle zeigt den festgestellten Umsetzungsstand.

Erfüllung E-Government Gesetz in der Gemeinde Schwalmtal

Anforderung	Erfüllt	Nicht erfüllt	Geplant, aber noch nicht relevant
Sicherer elektronischer Zugang	X		
Zusätzlicher De-mail-Zugang	X		
Elektronischer Rückkanal	X		
Einführung ePayment			X
Annahme elektronischer Nachweise	X		

Die Bedingungen für die ab 2019 pflichtige Einführung von elektronischen Bezahlungsmöglichkeiten (ePayment) waren zum Zeitpunkt der Datenerhebung in dieser Prüfung noch nicht erfüllt. Das KRZN stellt dazu eine Plattform über einen externen Dienstleister bereit. Diese wurde im Juni

2018 seitens des KRZN freigegeben, aber bisher seitens der Gemeinde Schwalmtal noch nicht in Anspruch genommen. Eine entsprechende Umsetzung ist nach eigenen Angaben in Kürze geplant. Alle anderen rechtlichen Anforderungen wurden seitens der Gemeinde Schwalmtal erfüllt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schwalmtal sollte zeitnah eine Möglichkeit zur elektronischen Bezahlung einrichten (ePayment).

Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Schwalmtal befindet sich auf einem guten Weg, der aber nicht über eine formelle Digitalisierungsstrategie abgesichert ist. Fehlende Ressourcen schränken die Gemeinde Schwalmtal bei weiteren, initiativen Digitalisierungsprojekten ein.

Das EGoVG fördert ausdrücklich eine elektronische Aktenführung, auch wenn sie für Kommunen noch nicht pflichtig ist. Der Druck auf die Kommunen zur elektronischen Verarbeitung wächst und zwangsläufig werden auch die Kommunen elektronische Verwaltungsverfahren anbieten.

Elektronische Verwaltungsverfahren führen zu einer elektronischen Vorgangsbearbeitung und elektronischer Aktenführung. Papierakten werden durch elektronische Akten ergänzt und schließlich ersetzt. Nicht nur die Akten, sondern die Daten/Verfahren/Prozesse müssen daher digitalisiert werden.

Die Digitalisierung erfordert die Betrachtung der kompletten Verwaltung. Nur eine Digitalisierung bekannter (und evtl. korrigierter) Prozesse kann zu einem Effizienzgewinn führen. Vermeintlich gleichartige Prozesse "in Verwaltung" können von Kommune zu Kommune jedoch anders ausgestaltet sein und unterschiedlichen Rahmenbedingungen unterworfen sein. Daher kann es eigentlich keine Blaupause für eine kommunal einheitliche Digitalisierung geben.

Die Gemeinde Schwalmtal besitzt noch keine eigene formelle Strategie zum E-Government und zur digitalen Transformation. Sie orientiert sich bei der Umsetzung stark an der Strategie des Dienstleisters und wirkt über eine speziell eingerichtete Strategiegruppe im Verbandsgebiet an der Lösungsfindung mit. Über die gesetzlichen Anforderungen hinaus setzt sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten Digitalisierungsprojekte in einzelnen Bereichen um. So arbeitet die Verwaltung bereits seit 2004 flächendeckend mit einem Dokumentenmanagementsystem (DMS), dem ein ausführlicher Aktenplan und eine umfassende Organisationsstruktur zugrunde liegen.

In den Bereichen "Gewerbeanmeldung", "Beschwerdemanagement" und "Schadensmeldungen" wird bereits medienbruchfrei gearbeitet. Auch darüber hinaus existieren digitale Antrags- und Auskunftsmöglichkeiten für den Bürger. Dazu zählen u.a. die Hundean- und -abmeldung und die Müllgefäßbestellung, die derzeit jedoch noch nicht medienbruchfrei bearbeitet werden. Insgesamt steht die Gemeinde in diesem Zusammenhang im interkommunalen Vergleich gut da.

Aufgrund begrenzter Personal- und Sachressourcen zielt die Gemeinde Schwalmtal zunächst

darauf ab, die gesetzlichen Anforderungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung bzw. dem E-Government zu erfüllen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schwalmtal sollte eine eigene Digitalisierungsstrategie formulieren und fort-schreiben. Sie ist die notwendige Grundlage für eine zielgerichtete Gremienarbeit innerhalb des Zweckverbandes. Darüber hinaus sollte die Gemeinde Ressourcen sowie Fach- und Methodenkompetenzen sicherstellen, die zur systematischen Umsetzung weiterer Digitalisie-rungsprojekte erforderlich sind. Dazu sollte die Gemeinde Schwalmtal auch mögliche Koope-rationen mit dem KRZN in Betracht ziehen.

Datenschutz

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Schwalmtal erfüllt die grundlegenden rechtlichen Erfordernisse und profitiert dabei von den Leistungen des Zweckverbandes.

Die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) wurde im April 2018 von den Gremien der EU abgestimmt und gilt seit der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU am 25.05.2018 unmittelbar in den Mitgliedsstaaten. Gleichzeitig wurde das Datenschutzgesetz NRW (DSG NRW) grundlegend verändert und an die neue Struktur angepasst. Es füllt nunmehr die Öffnungsklauseln der DSGVO auf Landesebene aus bzw. setzt die Regelungsaufträge um.

Die Einführung der neuen DSGVO führt somit zu einer neuen Struktur des Datenschutzrechts, wengleich zentrale materielle Kernelemente und Regelungen, wie z. B. die Zweckbindung der Daten, beibehalten bleiben.

Ein Schwerpunkt der DSGVO ist eine verstärkte Einbindung der Behördenleitungen zur Umset-zung der datenschutzrechtlichen Vorgaben. Insgesamt erfordert die DSGVO ein umfassendes Zusammenspiel von behördlichen Datenschutzverantwortlichen, Organisationsverantwortlichen, IT-Beauftragten und Fachabteilungen.

Wesentliche Elemente des kommunalen Datenschutzes sollten u. a. umfassen

- Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten gem. Art. 30 DSGVO,
- Informationspflichten gem. Art. 13 ff. DSGVO,
- Auftragsdatenverarbeitung gem. Art. 28 f DSGVO,
- „technische und organisatorische Maßnahmen“ gem. Art. 24 Abs. 1 und Art. 32 DSGVO,
- Datenschutz-Folgenabschätzung gem. Art. 35 DSGVO.

Auch im Bereich des Datenschutzes nimmt die Gemeinde Schwalmtal die Dienstleistungen des KRZN in Anspruch. Dieser stellt der Gemeinde einen behördlichen Daten- und Sicherheitsbe-auftragten zur Verfügung. Der behördliche Datenschutzbeauftragte des KRZN pflegt das gesetzlich geforderte Verzeichnis und berät die Gemeinde Schwalmtal in datenschutzrecht-lichen Fragen.

Trotz der Bestellung eines behördlichen Datenschutzbeauftragten verbleiben die Verantwortung und damit der organisatorische Rahmen für den Datenschutz bei der Gemeinde Schwalmtal. Vor diesem Hintergrund hat sie notwendige technische und organisatorische Maßnahmen zum Datenschutz getroffen. So bestehen beispielsweise besondere Regelungen zur Auftragsdatenverarbeitung mit dem Zweckverband und den jeweiligen Fachbereichen. Darüber hinaus besteht eine Dienstvereinbarung zum Umgang mit sensiblen Daten im Sinne des Datenschutzes.

Eine tiefgehende Prüfung der datenschutzrelevanten Inhalte und Prozesse hat die gpaNRW nicht vorgenommen.

Herne, den 16.04.2019

gez.

Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold

Abteilungsleitung

gez.

Alexander Ehrbar

Projektleitung

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de