

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Essen im Jahr
2021*

Informationstechnik

INHALTSVERZEICHNIS

Informationstechnik	1
1 Managementübersicht	3
2 Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	4
2.1 Grundlagen	4
2.2 Prüfungsbericht	4
2.3 Prüfungsmethodik	5
2.4 Prüfungsablauf	7
3 IT-Profil	8
3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung	9
3.2 IT-Kosten	12
3.3 Digitalisierung	18
3.4 Prozessmanagement	30
3.5 IT-Sicherheit und Datenschutz	32
3.6 Örtliche Rechnungsprüfung	37
4 Anlage: Ergänzende Tabellen	40
Kontakt	42

1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Essen im Prüfgebiet Informationstechnik stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Informationstechnik

Die IT-Kosten der Kernverwaltung der Stadt Essen resultieren fast vollständig aus Leistungen des Essener Systemhauses (ESH). Sie liegen im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in einem noch günstigen Bereich. Trotz unterdurchschnittlicher IT-Kosten hat die Stadt Essen einen guten Umsetzungsstand in den meisten Prüfungsfeldern erreicht.

Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Essen eine gute Grundlage, um ihre Informationstechnik bedarfsgerecht zu steuern. Allerdings sind der IT-Steuerung nicht alle Kostenbestandteile vollständig transparent. Dadurch besteht das Risiko, dass die Stadt Essen ihre guten Steuerungsgrundlagen nicht zielgerichtet nutzen kann.

Im Hinblick auf die IT-Sicherheit profitiert die Stadt Essen stark von den technischen Sicherheitsmechanismen des ESH. Allerdings besteht in konzeptioneller Hinsicht Handlungsbedarf. Insbesondere beim IT-Sicherheitsmanagement, welches nach eigenen Angaben im Aufbau ist, bestehen Defizite. Sehr positiv stellt sich die Stadt Essen hingegen beim Thema Datenschutz auf.

Die Stadt Essen hat über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, die Initiative ergriffen. Sie erreicht einen ähnlichen Digitalisierungsstand wie die meisten kreisfreien Städte und befindet sich damit auf einem guten Weg zur digitalen Transformation ihrer Verwaltung. Dabei gibt ihr ihre alterszentrierte Altersstruktur einen zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung weiterhin mit hoher Priorität voranzutreiben.

Die Stadt Essen hat schon wichtige Meilensteine bei der digitalen Transformation erreicht. So hat sie beispielsweise einen guten Rechnungsworkflow etabliert, der nur an wenigen Stellen noch ein manuelles Eingreifen erfordert.

Den Digitalisierungsprojekten der Stadt Essen liegt eine ausgereifte strategisch-formalisierte Basis zugrunde. Bei der Umsetzung gibt es jedoch noch Ansatzpunkte, um der gesetzlichen Intention noch besser nachzukommen.

Wesentlich für eine noch erfolgreichere digitale Transformation ist ein systematisches Prozessmanagement. Um digitale, medienbruchfreie Verwaltungsleistungen realisieren zu können, muss die Stadt Essen vorab verstärkt ihre zugrundeliegenden Prozesse analysieren und bei Bedarf optimieren. Das Prozessmanagement der Stadt Essen bietet zwar eine solide Ausgangsposition. Es ist aber aktuell noch nicht darauf ausgerichtet, die Digitalisierungsbestrebungen bestmöglich zu unterstützen. Insofern sollte die Stadt Essen dem weiteren Aufbau des Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen. Dazu sollte sie eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln und sich einen strukturierten Überblick über ihre Prozesse verschaffen.

Auch die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Essen bietet die Chance, über Beratungen und interne Prüfungen, zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beizutragen. Die Rahmenbedingungen der Stadt Essen zur örtlichen Prüfung der IT sowie der Prüfung in den übrigen Bereichen mit IT-Unterstützung sind gut.

2 Überörtliche Prüfung der Informationstechnik

2.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen und auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die gesamte Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

2.2 Prüfungsbericht

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

Die gpaNRW berechnet die **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten¹.

2.2.1 Struktur des Berichtes

Der Aufbau des Berichtes folgt einer festen Struktur:

Wertung: Einleitend treffen wir eine wertende Aussage zu unserem Prüfungsergebnis innerhalb eines Abschnitts. Wertungen, die eine Stellungnahme nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW der Kommune notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

¹ KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019)

Sollvorstellung: Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Kommunen gültig, z. B. auf Basis der Gesetzeslage. Die Sollvorstellung ist *kursiv* gedruckt.

Analyse: Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Kommune.

Empfehlungen: Letztlich weisen wir die bei der Prüfung erkannten Verbesserungspotenziale als Empfehlung aus.

Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß), werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

2.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

2.3 Prüfungsmethodik

2.3.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und
- drei Viertelwerte.

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 und 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.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. Je nach Betrachtungsebene hat die gpaNRW die Werte von bis zu 23 kreisfreien Städten in den interkommunalen Vergleich einbezogen.

2.3.2 gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Es enthält Kennzahlen aus unterschiedlichen Prüfgebieten und Handlungsfeldern. Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können die Kommunen diese für ihre interne Steuerung nutzen.

Für das Prüfgebiet „Informationstechnik“ (IT) fließt die Kennzahl „IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung“ in das gpa-Kennzahlenset ein.

2.3.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Kernverwaltung“. Daher betrachtet die gpaNRW nicht nur die Organisationseinheit, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern sie untersucht sämtliche IT-Aufgaben der Kernverwaltung. 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, berücksichtigen wir in unserer Prüfung.

Die IT-Prüfung erfasst damit insbesondere auch den Stand der Digitalisierung. Gegenstand ist allerdings nur die digitale Transformation der Verwaltung und nicht die Digitalisierung der Lebensbereiche außerhalb der Verwaltung (Smart City).

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

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

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Um über die heterogenen IT-Betriebsmodelle aller 23 kreisfreien Städte hinweg eine optimale Vergleichbarkeit gewährleisten zu können, haben wir die Kosten detailliert aus Einzelpositionen der Anlagen- und Finanzbuchhaltung aufgearbeitet und in einer eigenen Kostenstellenstruktur erfasst.

Im Verlauf der Prüfung hat die gpaNRW bereits Sachstände und Zwischenerkenntnisse dokumentiert und mit der Verwaltungsführung kommuniziert. Der vorliegende Prüfungsbericht greift

nun wesentliche Inhaltspunkte abschließend auf und wertet diese im interkommunalen Vergleich.

2.4 Prüfungsablauf

Die gpaNRW hat die IT-Prüfung in der Stadt Essen vom 12. Dezember 2018 bis zum 30. März 2021 durchgeführt.

Zunächst haben wir die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Essen hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Grundlage haben wir die Daten analysiert.

Alle für den Kennzahlenvergleich und die Prüfung notwendigen Grunddaten und Informationen sind in einem Prüfungsvermerk festgehalten. Diese Daten wurden von der Stadt Essen zeitnah und vollständig geliefert. Sie sind plausibel und vergleichbar und konnten daher in den interkommunalen Vergleich einfließen. Der vorliegende Prüfbericht auf diesem Prüfungsvermerk auf und schließt damit die überörtliche Prüfung der Informationstechnik in der Stadt Essen ab.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Stadt Essen berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Projektleitung)
- Sven Alsdorf
- Jens Aschmutat
- Linda Lauber
- Martina Passon
- Constantin Löderbusch
- Marcus Meiners

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

3 IT-Profil

Die Bereitstellung der IT ist keine originäre Verwaltungstätigkeit, sondern das notwendige Mittel zum Zweck. Sie dient dazu, Verwaltungsleistungen zielgerichtet zu unterstützen und dabei den Prozess zur Leistungserstellung möglichst effizient zu gestalten. Die Wirtschaftlichkeit der IT bemisst sich mithin nicht allein am Ressourceneinsatz, sondern vielmehr auch am damit erreichten Nutzen. Diesen Nutzen monetär bemessen zu können, ist ein erstrebenswertes aber auch aufwändiges Ziel. Um es erreichen zu können, müssen die Kommunen zunächst die erforderlichen Rahmenbedingungen schaffen.

Die gpaNRW setzt in der überörtlichen IT-Prüfung an diesem Punkt an. Wir betrachten den IT-Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Nutzenaspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Das Ergebnis bilden wir im sogenannten **IT-Profil** ab. Es soll ein repräsentatives Bild der Verwaltungs-IT widerspiegeln und auf dieser Basis eine interkommunale Standortbestimmung ermöglichen.

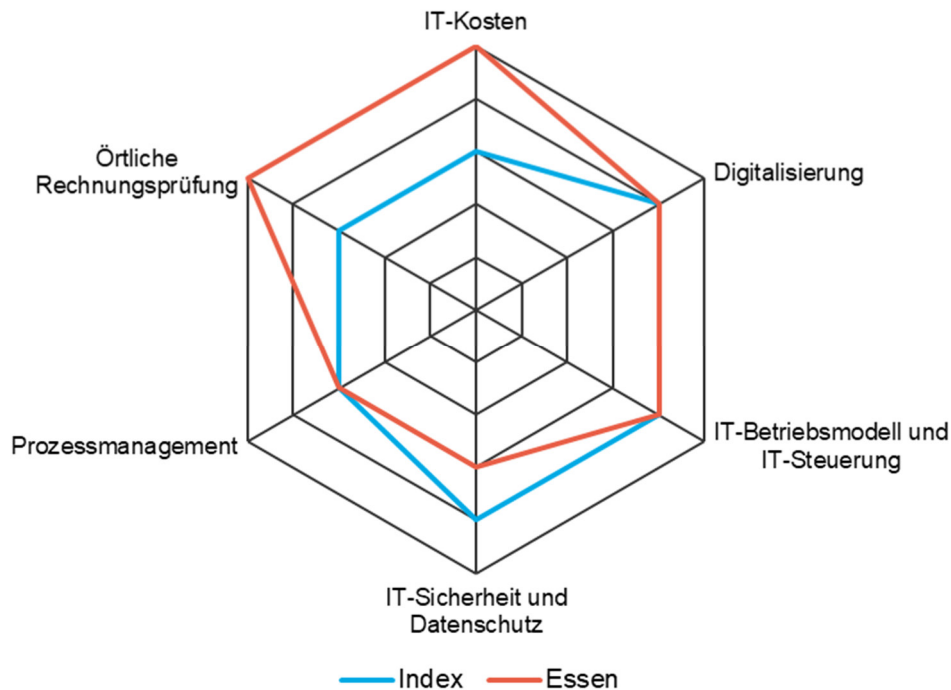
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation in der Verwaltung vorangeschritten?
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und –Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Sicherheit und Datenschutz:** Wie hoch ist der IT-Sicherheitsstandard? Inwieweit erfüllt die Stadt die wesentlichen Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)?
- **Prozessmanagement:** Was leistet die Verwaltung im Hinblick auf Prozessanalysen?
- **Örtliche Rechnungsprüfung:** Inwieweit ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, die IT der Verwaltung zu unterstützen und selbst unterstützend zu nutzen?

Das folgende Netzdiagramm zeigt das IT-Profil der Stadt Essen. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich, abhängig vom gewerteten Aspekt, entweder um einen durch die gpaNRW gesetzten Mindestwert oder einen interkommunalen Durchschnittswert.

Im Idealfall sollte das IT-Profil möglichst starke Ausprägungen bei den Einzelaspekten aufzeigen. Folglich sollte die Fläche, die sich innerhalb der miteinander verbundenen Werte ergibt, möglichst groß sein. Unabhängig von der Ausprägung der einzelnen Werte muss eine Kausalität zwischen Ursache und Wirkung des IT-Einsatzes erkennbar sein. Erfahrungsgemäß bedingt eine höhere Qualität auch höhere Kosten.

IT-Profil der Stadt Essen



- Die IT-Kosten der Stadt Essen sind deutlich geringer als bei den meisten kreisfreien Städten. Diesen stehen allerdings konzeptionelle Defizite im Bereich IT-Sicherheit gegenüber. Darüber hinaus bietet das Prozessmanagement derzeit noch nicht die Basis, um den qualitativen Nutzen der IT-Unterstützung bemessen bzw. gewährleisten zu können. Im Übrigen sind die Rahmenbedingungen bzw. Ergebnisse für die Stadt Essen gut, aber auch noch ausbaufähig.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Aspekten sowie etwaige Ansatzpunkte, um das IT-Profil zu optimieren.

3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

Als IT-Betriebsmodell bezeichnet die gpaNRW den organisatorischen und vertragsrechtlichen Rahmen, in dem die Kommune IT-Leistungen für ihre Verwaltung bereitstellt. Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist die wichtigste strategische Festlegung einer Kommune im Hinblick auf die IT. Damit entscheidet die Kommune darüber, wie flexibel sie auf Anforderungen und Entwicklungen reagieren kann, welche Qualität IT-Leistungen haben, inwieweit diese den eigenen Ansprüchen gerecht werden können und mithin wie hoch die IT-Kosten letztendlich ausfallen.

Die IT-Steuerung hat die Aufgabe, die Möglichkeiten des IT-Betriebsmodells unter der Berücksichtigung strategischer Vorgaben und technischer Möglichkeiten bestmöglich auszuschöpfen.

→ Feststellung

Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Essen eine gute Grundlage, um ihre Informationstechnik bedarfsgerecht zu steuern. Das eigene Kostenkontrollsystem ist allerdings noch ausbaufähig.

Eine Kommune sollte ein IT-Betriebsmodell wählen, das geeignet ist, um die eigenen strategischen Ziele bestmöglich zu erreichen. Darüber hinaus muss sie eine wirksame IT-Steuerung implementieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- *Die Kommune besitzt eine verbindliche IT-Strategie, die allen Beteiligten bekannt ist.*
- *Die Verantwortung für die Steuerung der IT ist eindeutig geregelt und die Funktion eng an die Verwaltungsführung angebunden.*
- *Der IT-Steuerung stehen alle erforderlichen Informationen über Ausstattung, Kosten, IT-Sicherheitsrisiken und IT-Projektstände zur Verfügung.*
- *Die IT-Leistungen können an den eigenen Anforderungen ausgerichtet werden.*
- *Es existieren konkrete Vorgaben an die Ersteller und Nutzer von IT-Leistungen. Die IT-Steuerung überprüft systematisch, dass diese eingehalten werden.*

Die **Stadt Essen** hat ihre operative IT nahezu vollständig an ihre eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Essener Systemhaus“ (ESH) ausgelagert. Im Jahr 2016 sind die beiden IT-Dienstleister ESH und Informationsabteilung der Essener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (EVV-IT) fusioniert. Im Zuge dieser Fusion hat sich das ESH als IT-Dienstleister neu ausgerichtet und mit externer Begleitung die Konzernorientierung in IT-Fragen, Dienstleistungen, Produkten und Geschäftsprozessen konkretisiert.

Das ESH erbringt als Shared Service Center IT für die Stadt Essen sowie für fast alle Beteiligungsunternehmen im Konzern Dienstleistungen im Informations- und Telekommunikationsbereich insbesondere durch

- Unterstützung der Fach- und Geschäftsbereiche der Stadtverwaltung und der Beteiligungsunternehmen der Stadt Essen bei der wirtschaftlichen Erledigung ihrer Aufgaben durch Einsatz der notwendigen Informations- und Telekommunikations-Struktur,
- die Bereitstellung, Betreuung und Sicherstellung der Betriebsbereitschaft einer konzern-einheitlichen Informations- und Telekommunikationsstruktur,
- die Planung und den Einsatz neuer Informationstechniken und
- die Entwicklung von Anwendungen.

Dabei arbeitet das ESH mit Partnern zusammen. So ist es Mitglied im Zweckverband „KDN-Dachverband kommunaler IT-Dienstleister“ (KDN). Zudem ist es in der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V.-Vitako- organisiert und nimmt aktiv am Vitako-Netzwerk teil. Von diesen Partnerschaften des ESH profitiert auch die Stadt Essen und partizipiert hierüber auch in Bezug auf IT-Trends und –Innovationen.

Das ESH betreibt sowohl die Datenhaltung als auch die dafür erforderliche Netzwerk- und Server-Infrastruktur, wie zum Beispiel das Datennetz und das Sicherheitsgateway. Auch die Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung werden durch das ESH betreut. Zudem stellt das ESH alle Fachanwendungen der Stadt Essen bereit.

Damit hängen die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT bei der Stadt Essen von den Vorgaben und Vereinbarungen mit dem ESH ab.

Im Vergleich zur letzten Prüfung hat die Stadt Essen ihre IT-Steuerung deutlich weiterentwickelt. Sie besitzt nunmehr eine formelle IT-Strategie und nimmt ihre Steuerungsverantwortung für die IT der Kernverwaltung aktiv wahr. Die Verantwortung für die IT liegt beim Geschäftsbereichsvorstand 3, „Allgemeine Verwaltung, Recht, öffentliche Sicherheit und Ordnung“ und damit beim zuständigen Beigeordneten. Unterstützung erhält er dazu vom Chief Digital Officer (CDO), der den Fachbereich 03-01 „Digitalisierungsstrategie“ leitet. Dieser koordiniert ebenso die IT-Steuerung der Stadt Essen.

Die Kommunikation von IT-Steuerung mit dem Verwaltungsvorstand ist durch quartalsweise Jour-Fix-Gespräche sichergestellt. Darüber hinaus nimmt der CDO regelmäßig themenbezogen an Sitzungen des Verwaltungsvorstandes teil. Dabei werden der Verwaltungsführung Kosten- und Sicherheitsinformationen im Bedarfsfall geliefert.

Allerdings bietet die Datenlage der Stadt Essen noch keine optimale Grundlage. Das ESH hat mit der Stadt Essen einen umfangreichen Leistungskatalog abgestimmt. Dieser ist auch mit entsprechenden Einzelpreisen versehen. Auch die Leistungsabrechnungen des ESH erfolgen weitgehend transparent. Auf Seiten der Stadt Essen fehlen jedoch in der Buchhaltung in vielen Fällen noch eindeutige Auswertungskriterien. Daher ging auch mit der Datenerhebung in dieser Prüfung ein höherer Aufwand einher. Hier bietet sich für die Stadt Essen ein wesentlicher Ansatzpunkt, ihre bereits ausgebaute Steuerungsgrundlage noch weiter zu optimieren. Alle erforderlichen Kosteninformationen sollten mit verhältnismäßigem Aufwand auswertbar sein. Im Idealfall sollten sie in ein systematisches Berichtswesen einfließen bzw. in Kennzahlen münden.

Da die Stadt Essen mit dem ESH auf einen konzerneigenen Dienstleister setzt, ist es nachvollziehbar und begründet, dass sie an die Leistungen des ESH gebunden ist. Schließlich zielt das neu gegründete Shared Service Center darauf ab, konzernweit Skalen- und Synergieeffekte zu erzielen. Dadurch sollen Leistungen für alle Abnehmer besser und günstiger bereitgestellt werden. Zudem hat die Stadt Essen die nachteiligen Effekte im Blick, die mittelbar daraus resultieren würden, dass Produkte und Dienstleistungen des eigenen und zu finanzierenden Dienstleisters nicht abgenommen werden. Dennoch schränkt es die Flexibilität der Stadt Essen im Hinblick auf alternative Dienstleister und Leistungen ein.

Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, dass die Stadt Essen in der Lage ist, sich selbst ein Bild darüber machen zu können, inwiefern die bezogenen Leistungen bedarfsgerecht und die resultierenden Kosten angemessen sind. Dies gilt umso mehr, da das ESH sich nicht unmittelbar dem Wettbewerb stellen muss. Hierzu befindet sich die Stadt Essen mittlerweile auf einem guten Weg.

Die Stadt Essen hat bereits einen verbindlichen Workflow für die Meldung von IT-Anforderungen implementiert. Der Fachbereich 03-01 Digitalisierungsstrategie (IT-Steuerung) koordiniert

und vertritt die Anforderungen gegenüber dem ESH. Während sich die Fachbereiche unmittelbar aus dem Leistungskatalog des ESH bedienen können, überprüft die zentrale IT-Steuerung darüberhinausgehende Leistungen und Projekte in jedem Einzelfall. Hierbei erfolgt auch ein Abgleich mit der IT-Strategie der Stadt Essen.

Überdies hat die Stadt Essen Abstimmungsgespräche zwischen der IT-Steuerung und dem ESH institutionalisiert. Damit gewährleistet sie den notwendigen Informationsaustausch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte ihre Buchhaltung dahingehend optimieren, dass sie ihre IT-Kosten mit verhältnismäßigem Aufwand verwaltungsweit, vollständig und differenziert nach Leistungsfeldern auswerten kann.

3.2 IT-Kosten

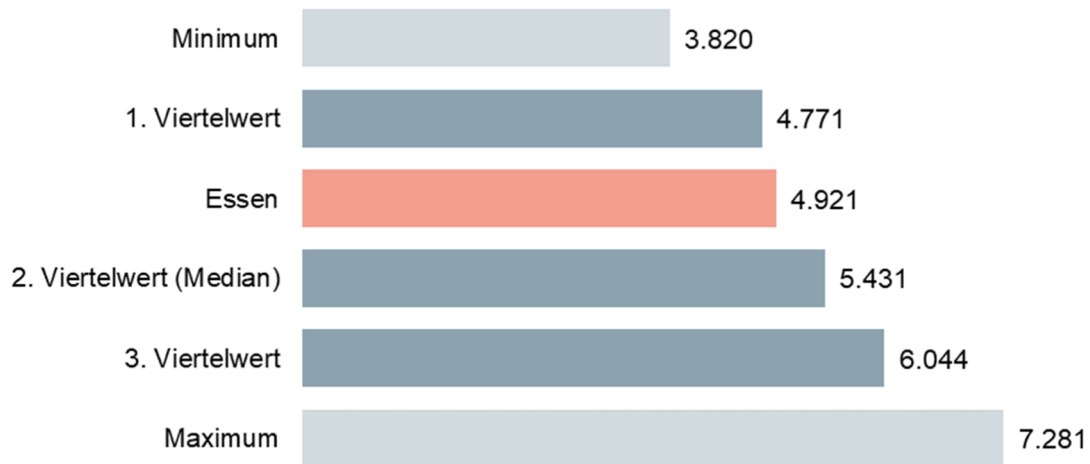
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht werden, werden hier berücksichtigt.

→ Die IT-Kosten der Stadt Essen liegen in einem noch günstigen Bereich.

Die IT-Kosten einer Kommune sollten das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sein. Sie hängen vom gewählten IT-Betriebsmodell und der Wirksamkeit der IT-Steuerung ab. Die Höhe der IT-Kosten sollte eine Korrelation zu den in Anspruch genommenen Leistungen bzw. den auszustattenden IT-Arbeitsplätzen erkennen lassen. Je höher die IT-Kosten ausfallen, desto höher ist der Anspruch, den dadurch erzielten Nutzen nachzuweisen.

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten der **Stadt Essen** sind die Kosten im Verhältnis zu den Arbeitsplätzen der Kernverwaltung, die mit IT auszustatten sind. Sie sind die Basis für einen interkommunalen Vergleich und der Maßstab für den notwendigen Ressourceneinsatz.

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die IT-Kosten der Stadt Essen liegen auf einem niedrigen Niveau. Rund 70 Prozent der geprüften Kommunen stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu höheren Kosten bereit.

Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis den IT-Leistungen der Stadt Essen tatsächlich gerecht wird, ist es erforderlich, nachstehende Vergleichsgrößen ergänzend mit zu betrachten:

- IT-Endgeräte:

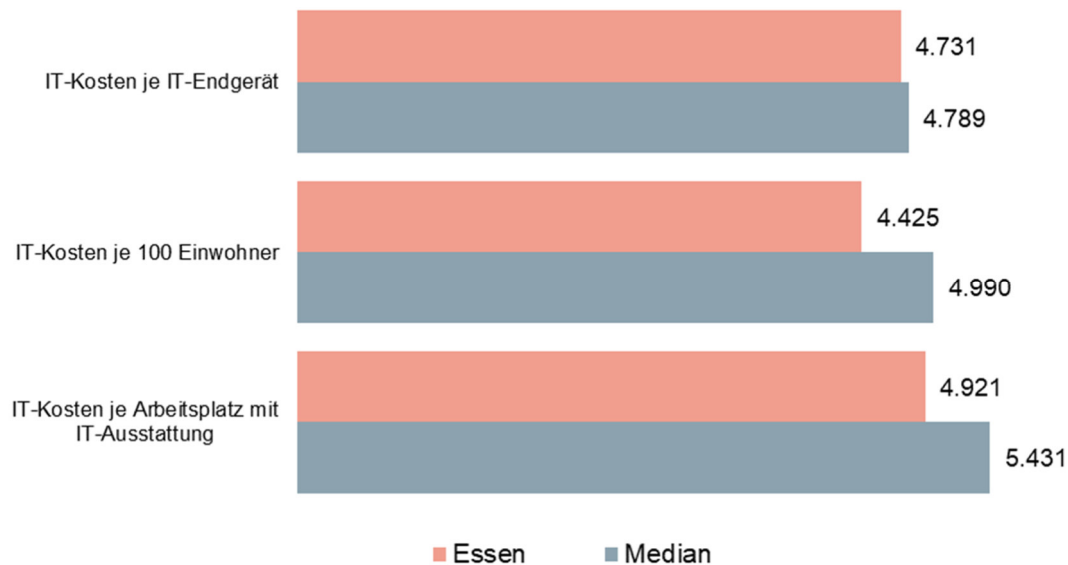
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität sein. Zudem kann sie notwendig sein, um zusätzliche Bedarfe, wie beispielsweise in gegenwärtigen Pandemiesituation, zu decken. Sie kann aber auch ein Hinweis auf einen unverhältnismäßig hohen Ressourceneinsatz sein.

- Einwohner:

Die Einwohnerzahl dient als Orientierungsgröße. Sie ermöglicht einen Vergleich unabhängig vom tatsächlichen Ressourceneinsatz. Sie berücksichtigt nicht, wie viele Sach- und Personalressourcen tatsächlich eingesetzt werden, um Verwaltungsaufgaben zu erledigen.

Wesentliche Erkenntnisse ergeben sich daraus, wie sich die IT-Kosten in den unterschiedlichen Bezugsgrößen darstellen und wie sie zueinander in Verbindung stehen:

IT-Kosten 2018 der Stadt Essen in alternativen Bezugsgrößen im interkommunalen Vergleich in Euro



Die Kennzahlen der Stadt Essen weisen eine annähernd übereinstimmende Ergebnistendenz auf. Dennoch fällt auf, dass die Kosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und auf die Einwohner deutlich unter dem Median liegen als in Bezug auf die IT-Endgeräte. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

- Die Stadt Essen hat innerhalb der Kernverwaltung annähernd durchschnittlich viele Arbeitsplätze mit IT auszustatten. Die Anzahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohner liegt bei der Stadt Essen mit 90 nur geringfügig unter dem Median von 93.
- Allerdings stattet die Stadt Essen diese Arbeitsplätze durchschnittlich mit weniger IT-Endgeräten aus, als drei Viertel der kreisfreien Städte. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen bei der Stadt Essen 1,04 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,08 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

IT-Kosten steigen oder fallen erfahrungsgemäß nicht proportional zur Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder IT-Endgeräte. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Insofern fallen Kennzahlenwerte bei geringeren Ausstattungsmengen, wie bei der Stadt Essen, tendenziell negativer aus. Dies betrifft bei der Stadt Essen aber lediglich die Darstellung in Bezug auf ein IT-Endgerät.

Aus Kostengesichtspunkten ist es allerdings positiv, dass die Stadt Essen ihre Arbeitsplätze mit weniger IT-Endgeräten ausstattet. Ihre unterdurchschnittlichen IT-Kosten resultieren daher mitunter auch daraus.

Die IT-Kosten der Stadt Essen setzen sich wie folgt zusammen:

IT-Kostenbestandteile der Stadt Essen im interkommunalen Vergleich 2018 in Prozent

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Stadt Essen	8	91	1
Interkommunaler Durchschnitt	28	67	5

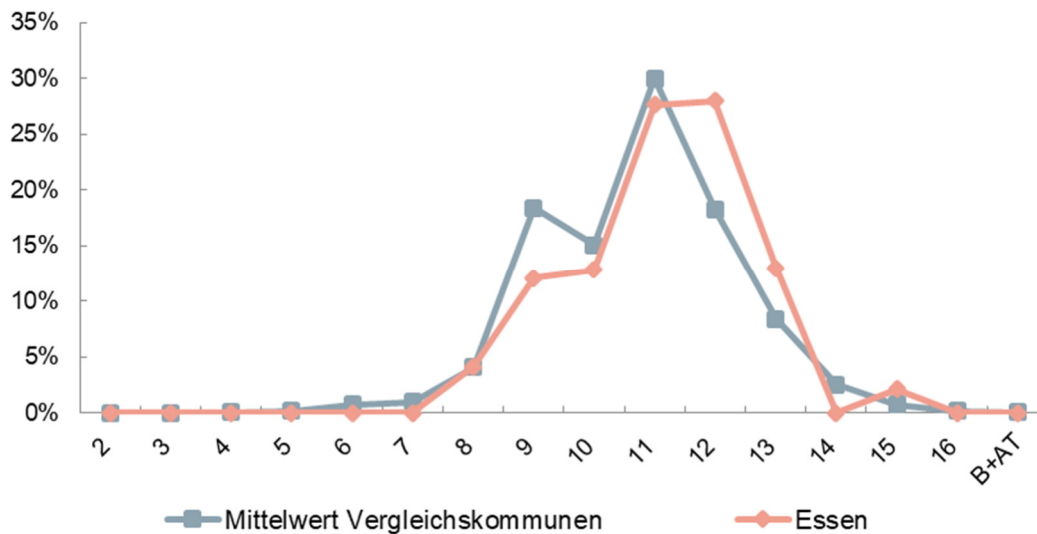
Der niedrigere Anteil an Personalkosten bei zugleich höherem Sachkostenanteil bei der Stadt Essen ist Ausdruck des vollständig ausgelagerten IT-Betriebs. Während eine eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursachen würde, werden die Kosten eines Dienstleisters, wie beim ESH, als Sachkosten gebucht. Die meisten der bisher geprüften kreisfreien Städte haben weniger IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert. Daher liegen die anteiligen Personalkosten der meisten Vergleichskommunen höher und deren Sachkostenanteile niedriger.

Entsprechend der geringeren Personalausstattung fallen bei der Stadt Essen auch die Personalkosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit rund 373 Euro viel geringer aus als bei den meisten geprüften kreisfreien Städten. Der Median liegt bei 1.461 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung, der erste Viertelwert bei 1.091 Euro. Auch in einem engeren Vergleichsfeld, innerhalb der neun kreisfreien Städte, die ihre IT in einem vergleichbar sehr starken Umfang ausgelagert haben, sind die Personalkosten der Stadt Essen höchstens durchschnittlich.

Auf eine IT-Vollzeitstelle entfallen bei der Stadt Essen rein rechnerisch rund 231 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Im Vergleich zu den kreisfreien Städten mit ähnlichem Betriebsmodell ist dieser Wert unauffällig. Die Personalressourcen, die der Stadt Essen zur IT-Steuerung zur Verfügung stehen, liegen annähernd im Durchschnitt der neun unmittelbar vergleichbaren Kommunen.

Zur weiteren Analyse vergleicht die gpaNRW nunmehr nachfolgend die IT-Vergütungs- und Besoldungsstruktur der Stadt Essen mit dem durchschnittlichen Niveau der geprüften kreisfreien Städte. Vereinfachend haben wir dazu die in der Wertigkeit annähernd vergleichbaren Vergütungs- und Besoldungsgruppen zusammengefasst. Aufgrund der unterschiedlichen Betriebsmodelle und den damit verbundenen unterschiedlichen Aufgabenspektren bei den kreisfreien Städten, eignet sich dieser Vergleich als Indikator.

Aggregiertes Besoldungs- und Vergütungsniveau im interkommunalen Vergleich in Prozent



Das IT-Besoldungs- und Vergütungsniveau der Stadt Essen ist etwas überdurchschnittlich, korrespondiert aber mit dem Betriebsmodell. Dabei fällt das Plateau in den Besoldungs-/Entgeltgruppen 12 und 13 auf. Im Vergleich zum interkommunalen Durchschnitt vergütet die Stadt Essen rund 14 Prozent mehr Vollzeitstellen in diesen Besoldungs-/Entgeltgruppen. Demgegenüber stehen knapp 11 Prozent weniger Vollzeitstellen in den Besoldungs-/Entgeltgruppen 9 und 11. Die Ursache dafür liegt vorwiegend in den tendenziell höherwertigen Aufgaben der IT-Steuerung. Insofern ist auch die Vergütungs- und Besoldungsstruktur der Stadt Essen nachvollziehbar und aus Kostensicht unkritisch.

Weitergehende Analysen und entsprechende Empfehlungen nimmt die gpaNRW im Folgenden auf Ebene der zugrundeliegenden Leistungsfelder vor. Um diese monetär abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine eigene IT-Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Leistungsfeld gehörenden Kosten, entweder direkt oder indirekt über eine Umlage, einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen.

Bei den Leistungsfeldern der kommunalen IT unterscheidet die gpaNRW zunächst zwischen IT-Grunddiensten und Fachanwendungen.

3.2.1 IT-Grunddienste

Die „IT-Grunddienste“ bilden den typischen Büroarbeitsplatz in einer Verwaltung ab. Hier werden die direkt zuzuordnenden Kosten für nachstehende Bereiche erfasst:

- IT-Standardarbeitsplätze
- Telekommunikation
- Drucken am Arbeitsplatz

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.

Die Kosten für die IT-Grunddienste der Stadt Essen machen rund 63 Prozent ihrer gesamten IT-Kosten aus. Sie stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung 2018 in Euro



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen. Die Kosten der Stadt Essen für die IT-Grunddienste in Höhe von 3.082 Euro in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind im interkommunalen Vergleich hoch. Mehr als drei Viertel der geprüften Städte stellen die IT-Grunddienste je Arbeitsplatz zu geringeren Kosten bereit.

Die Kosten für zentrale Rechnersysteme und für den Netzbetrieb liegen vollständig beim ESH. Sie umfassen beispielsweise Kosten im Zusammenhang mit Servern, zentralen Speichersystemen, Datenbanken etc. Aufgrund der vollständigen Auslagerung der operativen IT-Aufgaben an das ESH fallen für die Stadt Essen hier keine separaten Kosten an. Vielmehr sind diese Kostenbestandteile in die Leistungsentgelte des ESH eingepreist.

Damit die Stadt Essen darüber urteilen kann, inwiefern die überdurchschnittlichen Kosten gerechtfertigt sind, benötigt sie zunächst einen verwaltungsweiten Kostenüberblick. Wie bereits unter dem Aspekt der IT-Steuerung thematisiert, kann die Kostenrechnung der Stadt Essen dieser Anforderung derzeit noch nicht hinreichend gerecht werden. So konnten in dieser Prüfung nicht alle Bestandteile der IT-Grunddienste mit verhältnismäßigem Aufwand hinreichend genau differenziert werden. Insofern sollte die Stadt Essen zunächst die Empfehlung der gpaNRW zur IT-Steuerung aufgreifen.

Sofern die Stadt Essen in einem zweiten Schritt eine Überprüfung der IT-Grunddienste vornehmen sollte, kann sie sich dabei unterstützend auf die Erkenntnisse eines gut ausgebauten Störungsmanagements stützen. Auf Seiten des ESH werden alle durch die Nutzer auflaufenden Störungsfälle über ein Ticketsystem erfasst, klassifiziert und mit relevanten Informationen über dessen Bearbeitung gespeichert. Um den tatsächlichen Arbeitsanfall und den dafür erforderlichen Ressourceneinsatz des ESH bewerten zu können, sind regelmäßige Auswertungen dieser Informationen unerlässlich.

3.2.2 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.

Die Fachanwendungskosten der Stadt Essen machen einen Anteil von rund 37 Prozent der gesamten IT-Kosten aus. Sie stellen sich im Vergleich zu den übrigen kreisfreien Städten wie folgt dar:

Kosten „Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung 2018 in Euro



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen. Die Fachanwendungskosten der Stadt Essen sind in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 1.839 Euro sehr niedrig. Insgesamt 19 kreisfreie Städte sind hier vergleichsfähig. Nur eine der kreisfreien Städte weist noch geringere Fachanwendungskosten auf.

Die niedrige Kostenhöhe kann ein Indiz dafür sein, dass die Stadt Essen ihre unter dem Aspekt IT-Betriebsmodell beschriebenen guten Steuerungsmöglichkeiten dafür nutzt, ihr Anwendungsportfolio an der eigenen Bedarfslage auszurichten. Inwiefern die eingesetzten Fachanwendungen die Verwaltungsprozesse der Stadt Essen unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle allerdings nicht bewerten. Damit die Stadt Essen diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind systematische Prozessbetrachtungen erforderlich. Darauf gehen wir unter dem Aspekt Prozessmanagement näher ein.

3.3 Digitalisierung

Die Digitalisierung bedeutet die Neugestaltung der Verwaltung vor dem Hintergrund der veränderten technischen Möglichkeiten. Sie bietet die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen.

Der Gesetzgeber hat wichtige Schritte hin zur digitalen Verwaltung entwickelt. Sie münden im E-Government Gesetz (EGovG) NRW und dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Online-Zugangsgesetz, OZG) sowie weiteren flankierenden Vorschriften.

Ziel des EGovG ist es, rechtliche Hindernisse abzubauen, um so die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Es soll einen einheitlichen Rechtsrahmen für eine medienbruchfreie elektronische Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern schaffen. Das

OZG verfolgt das Ziel, das Onlineangebot an Verwaltungsleistungen zu verbessern und zu erweitern. So müssen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene bis Ende 2022 insgesamt 575 definierte Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden.

Damit fordert der Gesetzgeber zunächst vorrangig die Digitalisierung des Angebotes, also die Kommunikation nach außen, mit den Bürgern. Aus Sicht der Verwaltungen ist es allerdings mindestens ebenso wichtig, die digitalen Services auch intern sicherzustellen. Nur so kann sie die Potenziale der Digitalisierung ausschöpfen und zum eigenen Vorteil nutzen. Medienbrüche, also die Wechsel vom digitalen Format in ein analoges und umgekehrt, stehen effizienten Arbeitsabläufen entgegen.

Zudem macht es Verwaltungen flexibler, wenn sie Leistungen ebenso unabhängig von Ort und Zeit erstellen können, wie die Bürger sie in Anspruch nehmen. Wie wichtig diese Flexibilität sein kann, macht die seit März 2020 herrschende Corona-Pandemie deutlich. Engpass sind dabei weniger die mobilen Arbeitsplätze, sondern die dahinterliegenden Strukturen, wie beispielsweise elektronische Akten und Dokumentenmanagementsysteme (DMS).

Auch in der Zeit nach der Corona-Pandemie werden Beschäftigte, Bürger und Unternehmen höhere Erwartungen an die Verwaltungen haben als noch vor der Krise. Schließlich haben sich notgedrungen alle mit den Möglichkeiten befasst, ihre Angelegenheiten mit der Verwaltung digital zu klären sowie Familie und Beruf mittels Homeoffice besser miteinander zu vereinbaren. Um für die Zukunft gerüstet zu sein, müssen Verwaltungen daher ihre digitalen Leistungen etablieren und erweitern.

Zukunftsfähig sein bedeutet auch, dem demografischen Wandel so zu begegnen, dass die Verwaltung handlungsfähig bleibt. Risiken für deren Handlungsfähigkeit ergeben sich vor allem aus einer Personalstruktur, in der ältere Beschäftigte überwiegen (alterszentrierte Personalstruktur). Hier droht ein Verlust von Personal durch starke Verrentungs- und Pensionierungswellen. Nicht nur der Verlust von Fachwissen und Fähigkeiten muss bewältigt werden, sondern auch mehr und komplexer werdende Aufgaben für das verbleibende Personal. Für die öffentliche Hand wird es zudem schwieriger, anforderungsgerechtes Personal zu gewinnen und dauerhaft zu halten.

Die Digitalisierung kann die Probleme zwar nicht allein lösen, bietet aber die notwendige Grundlage, diesen zu begegnen. So können beispielsweise

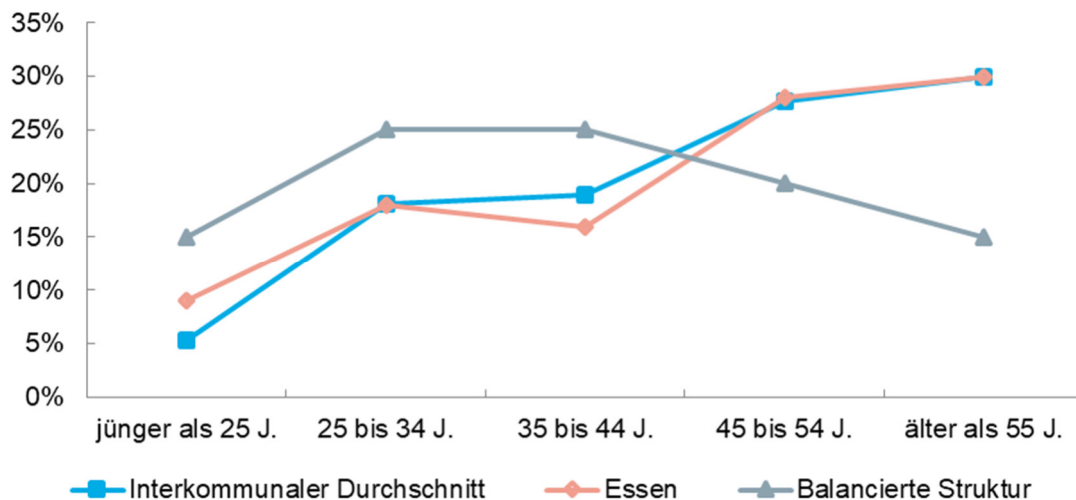
- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie
- die Attraktivität als Arbeitgeber über digitale Arbeitsangebote gesteigert werden.

3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)² empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Dabei handelt es sich um ausgewogene Struktur, in der alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur der Stadt Essen der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der übrigen kreisfreien Städte gegenüber.

Je alterszentrierter eine Personalstruktur ist und je eher klassische Personalmaßnahmen ihre Wirkung verfehlen, desto stärker sollten die Möglichkeiten der Digitalisierung in den Fokus der Entscheidungsträger rücken.

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung der Stadt Essen 2018 in Prozent



Die Altersstruktur der **Stadt Essen** ist in etwa so alterszentriert wie es im interkommunalen Durchschnitt der Fall ist. Damit liegt diese, ebenso wie bei meisten der 23 kreisfreien Städte, weit oberhalb der balancierten Altersstruktur.

² Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf

- Die Altersstruktur der Stadt Essen gibt ihr einen zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Stadtverwaltung mit hoher Priorität voranzutreiben.

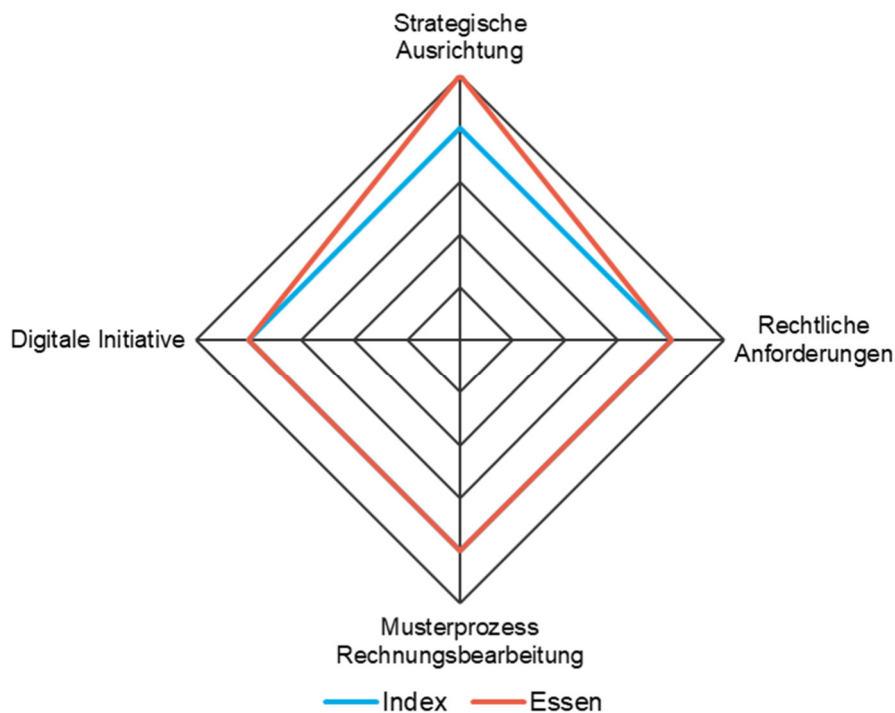
3.3.2 Stand der Digitalisierung

Die gpaNRW bemisst den Stand der Digitalisierung der Verwaltung anhand ausgewählter Aspekte in vier Themenfeldern:

- **Strategische Ausrichtung:** Inwiefern wird die digitale Transformation der Verwaltung gesteuert?
- **Rechtliche Anforderungen:** Inwieweit erfüllt die Verwaltung die rechtlichen Anforderungen des EGovG und OZG?
- **Musterprozess Rechnungsbearbeitung:** Inwieweit wird der Prozess der Rechnungsbearbeitung durch IT unterstützt?
- **Digitale Initiative:** Was leistet die Verwaltung über die rechtlichen Verpflichtungen hinaus?

Das folgende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand der **Stadt Essen** in den vorgenannten Themenfeldern. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich, abhängig vom gewerteten Aspekt, entweder um einen durch die gpaNRW gesetzten Mindestwert oder um einen interkommunalen Durchschnittswert.

Stand der Digitalisierung in der Stadt Essen



- Die digitale Transformation der Stadt Essen besitzt eine sehr gute Basis. Auch bei ihrer Umsetzung ist die Stadt Essen auf einem guten Weg.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre Erkenntnisse zu den einzelnen Aspekten im Detail.

3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

Die Digitalisierung ist eine interdisziplinäre Aufgabe. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn Verantwortlichkeiten klar geregelt und in der organisatorischen Struktur der Verwaltung verankert sind. Die gpaNRW prüft, inwiefern die Verwaltung ihre digitale Transformation steuert.

- Die strategische Ausrichtung der Stadt Essen bietet eine sehr gute Grundlage für die digitale Transformation ihrer Verwaltung.

Um eine gute Grundlage für eine zielgerichtete Digitalisierung zu haben, sollte eine Kommune nachstehende Anforderungen erfüllen:

- *Eine Kommune sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*
- *Eine Kommune sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*
- *Eine Kommune sollte eine verbindliche „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*
- *Eine Kommune sollte ihre Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden. Dazu sollte sie den zu erwartenden Nutzen aus Sicht der Beschäftigten aufzeigen und ihre Erfahrungen und Ideen nutzen. Darüber hinaus sollte die Kommune ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Die **Stadt Essen** hat entscheidende Voraussetzungen geschaffen, um die digitale Transformation ihrer Verwaltung zielgerichtet umzusetzen.

Auf Ebene des Geschäftsbereichsvorstandes 3 steuert der „Chief Digital Officer (CDO)“ die Digitalisierung. Dabei erarbeitet er mit den betroffenen Geschäfts- und Fachbereichen die digitalen Verwaltungsstrategien und übersetzt diese in konkrete Aufträge gegenüber dem ESH. Die Projektorganisation erfolgt durch eine interdisziplinär zusammengesetzte Lenkungsgruppe sowie mehrere zentrale und dezentrale Arbeitsgruppen für Teilprojekte.

Die „Digitale Strategie 2025“ baut auf den digitalen Verwaltungsleistungen auf, die die Stadt Essen bereits anbietet. Dabei schreibt die Stadt Essen ihre Strategie regelmäßig fort. Während zunächst die Vermittlung von Informationen das digitale Angebot bestimmte, stehen inzwischen Geschäftsprozesse mit digitalem Ein- und Ausgangskanal stärker im Fokus. Für die einzelnen Projekte umfasst die Digitalisierungsstrategie der Stadt Essen auch Meilensteine mit Zeitangaben. Über die erreichten Umsetzungs- und Projektstände berichtet die Stadt Essen regelmäßig und detailliert dem Verwaltungsvorstand.

Die Stadt Essen hat erkannt, dass ein wesentlicher Aspekt der digitalen Transformation die Information und Einbeziehung der Beschäftigten ist. Sie nimmt dabei die Beschäftigten in besonders guter Weise mit und stellt diese in den Mittelpunkt ihrer Digitalisierungsstrategie. Dabei verfolgt sie verschiedene Ansätze, um alle Führungskräfte und Beschäftigten während der zunehmenden Digitalisierung der Verwaltung begleiten und optimal unterstützen zu können. So hat das Studieninstitut für kommunale Verwaltung Konzepte erstellt, die sich mit der Neuausrichtung von Führungs- und Persönlichkeitskompetenzen befassen. Darüber hinaus informiert die Stadt Essen Beschäftigte früh und regelmäßig über Ziele und Planungen ihrer Digitalisierungsprojekte. Durch Schulungen macht sie die Beschäftigten mit neuen Arbeitsweisen und -strukturen vertraut. Dabei bindet sie auch Interessenvertretungen wie beispielsweise den Personalrat frühzeitig ein.

Eine zentrale Rolle im gesamtstädtischen Veränderungsprozess der Stadt Essen nehmen die jungen Nachwuchskräfte ein. Diese Zielgruppe der „Digital Natives“ dauerhaft für die Stadtverwaltung zu gewinnen, ist auch im Hinblick auf den immensen Fachkräftebedarf von besonderer Bedeutung für die Stadt Essen. Innovative Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden deshalb in geeigneter Form (z.B. im Rahmen eines Beirats) eingebunden, um die neuen Formen der Arbeitswelt der digitalen Zukunft mitzugestalten.

3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

Das EGovG und das OZG stellen klare Anforderungen an die kommunale Digitalisierung.

→ Feststellung

Die Stadt Essen kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Das Online-Angebot der Stadt Essen wird der Intention der Digitalisierung allerdings noch nicht ganz gerecht. Zudem ist der Projektplan zur fristgerechten Umsetzung des OZG noch nicht hinreichend formalisiert.

Die gpaNRW hat wesentliche Aspekte aufgegriffen, die seitens einer Kommune bereits erfüllt sein müssen oder zumindest angegangen werden sollten:

- **Elektronischer Zugang:** *Eine Kommune hat einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht. Sie muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.*
- **De-Mail:** *Eine Kommune hat einen De-Mail Zugang eröffnet.*
- **Online-Angebot:** *Eine Kommune stellt auf ihrer Homepage einen Großteil ihrer Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereit.*
- **E-Payment:** *Eine Kommune bietet elektronische Bezahlungsmöglichkeiten an.*
- **Elektronische Rechnungen:** *Eine Kommune kann Rechnungen im XRechnung-Format empfangen und verarbeiten.*
- **„Roadmap“ OZG:** *Eine Kommune sollte einen Fahrplan für die fristgerechte Umsetzung des OZG besitzen.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit die **Stadt Essen** die vorgenannten Anforderungen erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen kreisfreien Städten aussieht:

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2020

Anforderung	Status der Stadt Essen	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Elektronischer Zugang	erfüllt	18 von 23
De-Mail	erfüllt	22 von 23
Online-Angebot	teilweise erfüllt	11 von 23
E-Payment	erfüllt	22 von 23
Elektronische Rechnungen	erfüllt	15 von 23
Roadmap OZG	teilweise erfüllt	9 von 23

Die Stadt Essen erfüllt formal alle gesetzlichen Anforderungen, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert die Stadt Essen den Umsetzungsstand der meisten kreisfreien Städte. Nur wenige Kommunen kommen den gesetzlichen Anforderungen nicht hinreichend nach. Dennoch gibt es Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kommunen diese erfüllen. Wie auch bei der Stadt Essen, bestehen meist noch Möglichkeiten, der Intention des Gesetzgebers besser gerecht zu werden.

Wie fast alle kreisfreien Städte hat auch die Stadt Essen einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet. Dabei kann sie sowohl unverschlüsselte als auch verschlüsselte Dokumente über ihre virtuelle Poststelle empfangen. Dafür bietet sie auch eine adäquate Verschlüsselung an. Auf ihrer Internetseite gibt sie dazu alle erforderlichen Informationen.

Außerdem stellt die Stadt Essen den geforderten elektronischen Zugang durch De-Mail bereit. Ebenso wie in anderen kreisfreien Städten ist gegenwärtig die praktische Nutzung der elektronischen Kommunikationswege bei der Stadt Essen allerdings noch überschaubar. Andere Kommunen haben daher beispielsweise die Rechtsbehelfsbelehrungen auf städtischen Bescheiden um entsprechende Hinweise ergänzt.

Das Online-Angebot der Stadt Essen ist gut. Es basiert allerdings überwiegend auf Formularen im sogenannten PDF-Format. Das heißt, sie müssen meist ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet die Stadt Essen derzeit noch darauf, Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür wären Formulare, die online ausgefüllt und versendet werden können. Bisher nutzt rund ein Drittel der geprüften kreisfreien Städte bereits diese Möglichkeit.

Die Bürger der Stadt Essen können bei kostenpflichtigen Leistungsangeboten häufig auch elektronisch zahlen. Dieses Angebot soll zukünftig noch um die Bezahlmöglichkeiten Kreditkarte und Paypal erweitert werden. Dann bietet die Stadt Essen alle gängigen Zahlungssysteme an.

Ebenfalls positiv ist, dass die Stadt Essen elektronische Rechnungen im X-Rechnungsformat nicht nur empfangen, sondern auch medienbruchfrei verarbeiten kann. Dazu hat sie eine Schnittstelle in das Finanzverfahren installiert. Dies ist bisher erst bei knapp zwei Drittel der kreisfreien Städte der Fall. Um daraus für sich einen Vorteil zu ziehen, ist die Verwaltung darauf

angewiesen, dass beauftragte Firmen ihrerseits auch Rechnungen im X-Format stellen. Dies ist bisher bei der Stadt Essen allerdings noch nicht der Fall.

Die Stadt Essen ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, bis Ende 2022 zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitstellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen nur online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürger und die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden. Um dies in der vorgegebenen Zeit umsetzen zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligten. Auf Landesebene arbeiten das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW sowie der KDN und d-NRW zudem am Portalverbund.NRW. Ziel ist es, ein Rahmenportal zu schaffen, dass die Onlineangebote der Kommunen integrieren kann.

Ähnlich wie die meisten der kreisfreien Städte, hat auch die Stadt Essen ihren eigenen Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG nicht vollständig verbindlich beschrieben. Dennoch hat die Stadt Essen bereits wesentliche Meilensteine festgelegt und für die TOP 40-Dienstleistungen aus dem OZG-Umsetzungskatalog untersucht, inwieweit diese bereits online verfügbar sind. Dies ist auch wichtig, da trotz der zentralen Unterstützung wichtige organisatorische Aufgaben bei den Kommunen verbleiben. Um beispielsweise aus dem Portalverbund selbst größtmögliche Vorteile ziehen zu können, sollten vorab die betroffenen Verwaltungsprozesse identifiziert und analysiert werden. Zudem müssen sie für sich klären, inwiefern die geplanten „Blaupausen“ den eigenen Bedarf abdecken können.

Nur annähernd ein Drittel der kreisfreien Städte sind hier schon weiter als die Stadt Essen. Gleichwohl geht mit ihrer noch nicht vollumfassenden „Roadmap“ auch das Risiko einher, das OZG nicht in hinreichender Form fristgerecht umsetzen zu können.

→ Empfehlung

Die Stadt Essen sollte ihren Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap abbilden. Zudem sollte sie prüfen, inwieweit bei städtischen Bescheiden Hinweise auf elektronische Kommunikationsmöglichkeiten notwendig bzw. sinnvoll sind. Darüber hinaus sollte die Stadt Essen ihr Online-Angebot noch stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei verarbeiten zu können.

3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

Die gpaNRW hat beispielhaft den Workflow der verwaltungsinternen Rechnungsbearbeitung vom Rechnungseingang über die Buchung bis hin zur Auszahlung aufgegriffen. Es handelt sich dabei um einen Querschnittsprozess, der innerhalb einer Verwaltung typischerweise organisations- und funktionsübergreifend abläuft. Er besitzt mehrere interne und externe Schnittstellen. Zudem bindet er erfahrungsgemäß erhebliche Personalressourcen. Je mehr Schnittstellen ein Prozess aufweist, umso wichtiger ist es, sich mit den Abläufen kritisch auseinanderzusetzen. Nur so kann die Verwaltung gewährleisten, dass der Prozess effizient ist. Die Digitalisierung, also die IT-Unterstützung, kann hier einen entscheidenden Beitrag leisten.

Seit dem 18. April 2020 sind alle öffentlichen Auftraggeber in der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, elektronische Rechnungen in einem strukturierten elektronischen Format zu empfangen. Die Standardisierung der elektronischen Rechnungsdaten eröffnet den Kommunen die Chance, den Prozess der Rechnungsbearbeitung schneller, weniger fehleranfällig und kostengünstiger abzuwickeln. Die elektronischen Rechnungsdaten können vom Finanzverfahren übernommen und weiterverarbeitet werden.

Perspektivisch werden immer mehr Rechnungen in strukturierten Datensätzen (E-Rechnungen) bei der Verwaltung eingehen. Solange dies aber auf der kommunalen Ebene in NRW für die Rechnungssteller noch nicht verpflichtend ist, befinden sich die Verwaltungen in einem hybriden System. Das bedeutet, sie müssen weiterhin auch noch eingehende Papierrechnungen oder elektronisch versandte unstrukturierte Rechnungsdaten, wie beispielsweise PDF-Rechnungen, verarbeiten. Die gpaNRW prüft, inwieweit die Verwaltungen dazu bereits auf IT-Unterstützung zurückgreifen können.

→ Feststellung

Die Stadt Essen hat einen medienbruchfreien Rechnungsbearbeitungsprozess etabliert, der sehr gut technisch unterstützt wird. Die Effizienz könnte noch gesteigert werden, indem sie die Verknüpfung zwischen Bestellwesen und Bezahlvorgang systematisch nutzt.

Eine Kommune sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess digitalisieren und mit möglichst geringen Ressourcen medienbruchfrei weiterverarbeiten. Mit dieser Intention stellt die gpaNRW im Einzelnen folgende Anforderungen an einen modernen Workflow:

- **Scannen:** *Eine Kommune sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess scannen. Sobald eine Rechnung in elektronischer Form vorliegt, sollte sie diese medienbruchfrei in einem digitalen Workflow weiterverarbeiten.*
- **Optische Texterkennung:** *Eine Kommune sollte Technologien nutzen, um Rechnungen automatisiert auszulesen und relevante Informationen wie Rechnungsdatum, Rechnungsbetrag, Buchungstext, Rechnungsnummer, Zahlungsbedingungen und IBAN automatisch in den Workflow übertragen.*
- **Automatisierte Datenergänzung:** *Das Finanzverfahren einer Kommune sollte einen Datenabgleich anhand eindeutiger Kriterien wie z.B. der IBAN oder der USt-ID gewährleisten und, falls vorhanden, weitere Informationen wie z.B. eine Kreditorennummer automatisiert ergänzen.*
- **Automatisierte Dubletten-Prüfung:** *Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren einer Kommune auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.*
- **Schnittstelle zum Vergabeprozess:** *Eine Kommune sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen.*
- **Elektronische Bearbeitungshinweise:** *Im Workflow einer Kommune sollten automatisiert Informationen für die Bearbeiter an zeitkritischen Schnittstellen generiert werden.*

Dazu zählen beispielsweise Informationen über nächste Bearbeitungsschritte, offene Anordnungen im Finanzverfahren etc.

- **Digitaler Belegzugriff:** Nach Abschluss des Buchungsvorgangs sollte eine Kommune aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die **Stadt Essen** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen kreisfreien Städten aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow im Jahr 2020

Anforderung	Status der Stadt Essen	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Scannen	erfüllt	11 von 23
Optische Texterkennung	erfüllt	13 von 23
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt	16 von 23
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	20 von 23
Schnittstelle zum Vergabeprozess	teilweise erfüllt	2 von 23
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt	18 von 23
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	20 von 23

Der überwiegende Teil der kreisfreien Städte hat bereits einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung etabliert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Beim Einsatz von technischer Unterstützung unterscheiden sich die geprüften kreisfreien Städte deutlich. Während einige wenige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, ist in den meisten Kommunen weiterhin manuelles Eingreifen vorgesehen. Die Stadt Essen hat bereits einen sehr effizienten Prozess, der nur an wenigen Stellen manuelles Eingreifen erfordert.

Die Stadt Essen scannt, wie fast alle geprüften kreisfreien Städte, eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess. PDF-Rechnungen werden medienbruchfrei bearbeitet und automatisiert aus dem elektronischen Posteingang in den Rechnungsworkflow übergeben. Damit ist die Stadt Essen weiter als viele andere kreisfreie Städte. Elektronisch eingehende Rechnungen im PDF-Format werden nur von knapp der Hälfte der kreisfreien Städte medienbruchfrei weiterverarbeitet.

Eine optische Texterkennung überträgt automatisiert Rechnungsdaten in den Workflow. In dieser technischen Unterstützung liegt ein besonderes Potenzial, die Sachbearbeitung zu entlasten und die Prozesseffizienz zu steigern. Wie zwei Drittel der geprüften kreisfreien Städte nutzt auch die Stadt Essen bereits diese Möglichkeit. Dabei überträgt sie schätzungsweise 80 Prozent der Rechnungsdaten automatisiert in das Finanzverfahren.

In einer weiteren Ausbaustufe ermöglicht eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung. Einige kreisfreie Städte nutzen hier bereits die Mittelreservierung, um Kontierungsinformationen in den Workflow zu übertragen. Einen automatisierten Datenabgleich haben bisher nur sehr wenige kreisfreie Städte eingeführt.

Die Stadt Essen bildet hier insofern keine Ausnahme, dass die Möglichkeit einer Mittelreservierung im Bestellvorgang besteht. Genutzt wird diese Möglichkeit jedoch nur in 45 Prozent der Bestellungen. In diesen Fällen kann die Stadtverwaltung über die Bestellnummer auf die Mittelbindung und somit auch auf die Kontierungsinformationen zurückgreifen. Obwohl diese Möglichkeit besteht, werden in 55 Prozent der eingehenden Rechnung die Daten nicht automatisiert eingetragen, da keine Mittelbindung vorliegt. Ebenfalls manuell erfolgt die Prüfung auf rechnerische und sachliche Richtigkeit. Zwei der geprüften kreisfreien Städte haben auch diese Tätigkeitsschritte automatisiert. Hierin liegt für die Stadt Essen ein Ansatzpunkt ihren Prozess weiter zu optimieren.

Die Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze, automatisierte Datenvervollständigungen und auch der nachträgliche Zugriff auf den Beleg werden in nahezu allen kreisfreien Städten technisch unterstützt und bilden bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen Mehrwert gegenüber der analogen Bearbeitung. Auch hier nutzt die Stadt Essen bereits die technischen Möglichkeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte die Möglichkeit der Mittelbindung intensiver nutzen, um für mehr Rechnungen Buchungsinformationen in den Workflow übergeben und die sachlich/rechnerische Prüfung besser unterstützen zu können.

3.3.2.4 Digitale Initiative

Wie eingangs beschrieben, geht es bei der Digitalisierung nicht nur darum, den gesetzlichen Anforderungen nachzukommen. Sie eröffnet den Kommunen auch Möglichkeiten, zunehmenden Ressourcenengpässen zu begegnen und die eigene Handlungsfähigkeit langfristig zu sichern. Vor diesem Hintergrund prüft die gpaNRW, inwiefern Kommunen hier frühzeitig initiativ tätig werden. Dazu haben wir Aspekte aufgegriffen, die bislang für die Kommunen noch nicht verpflichtend sind.

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen hat begonnen, auch über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, ihre Verwaltung zu digitalisieren. Sie befindet sich damit auf einem guten Weg.

Eine Kommune sollte darauf abzielen, in allen Bereichen der Verwaltung zeitnah elektronische Akten (E-Akten) als Grundlage für eine medienbruchfreie Verwaltungsarbeit zu haben. Um dies zu erreichen, sollten Kommunen gegenwärtig mindestens schon

- *die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement (Schnittstellen und Dokumentenmanagementsystem bzw. -module) geschaffen haben,*
- *die E-Akte in einzelnen Bereichen der Verwaltung pilotweise eingeführt haben und*
- *einen Projektplan für die Einführung der E-Akte in den übrigen Verwaltungsbereichen besitzen.*

Darüber hinaus sollte eine Kommune einzelne interne und externe Verwaltungsleistungen bereits medienbruchfrei erstellen.

Die **Stadt Essen** hat im Gegensatz zu den meisten kreisfreien Städten noch kein verwaltungsweites DMS im Einsatz. Sie hat jedoch ein zentrales DMS ausgeschrieben. Wie etwa die Hälfte

der geprüften kreisfreien Städte hat die Stadt Essen einen Projektplan für die Einführung der E-Akte. Auf dieser Grundlage soll bis zum Jahr 2022 die E-Akte in ausgewählten Fachbereichen implementiert werden. In Folgejahren wird die elektronische Akte sukzessive verwaltungsweit umgesetzt. Ferner nutzt die Stadt Essen bereits E-Akten-Funktionalitäten in Fachverfahren. Für die Vorgangsbearbeitung setzt sie zudem ein Kollaborations-Tool ein, welches neben dem Speichern, Strukturieren, Freigeben und Verwalten von Daten auch über Dokumentenmanagement-Funktionen verfügt.

Zudem bietet die Stadt Essen bereits eine Vielzahl an internen und externen Leistungen aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen medienbruchfrei an.

Hierbei handelt es sich insbesondere um folgende externe Leistungen

- Reservierung Wunschkennzeichen
- Auswahl und Buchung von Fortbildungsangeboten
- Melderegisterauskunft
- Mängelmeldung beim Beschwerdemanagement
- Ausleihe von digitalen Angeboten der Stadtbibliothek
- Bestellung von Daten der digitalen Liegenschaftskarte
- Kita-Platz-Suche und – vormerkung
- Gewerbeanmeldung
- Beantragung von Personenstandsurkunden

Darüber hinaus baut die Stadt Essen gegenwärtig einen digitalen Prozess für die Beantragung von Baugenehmigungen auf.

Auch intern bietet die Stadt Essen bereits vereinzelt medienbruchfreie Leistungen an. Dies sind neben dem Rechnungsworkflow insbesondere Personalprozesse wie die Zeiterfassung sowie monatliche Gehaltsmitteilungen. Darüber hinaus setzt die Stadt Essen ein Ratsinformationssystem ein, so dass viele Prozesse aus dem Sitzungsdienst ebenfalls vollständig digital ablaufen.

Mit diesem Umsetzungsstand erreicht die Stadt Essen ein ähnliches Digitalisierungsniveau wie die meisten kreisfreien Städte. Das Projekt „BürgerRathaus“ forciert gegenwärtig maßgeblich die Digitalisierungsbestrebungen der Stadt Essen. So haben die Geschäfts- und Fachbereiche bereits sinnvolle Verwaltungsprozesse für die Digitalisierung identifiziert. Die Stadt Essen zielt nun darauf ab, für diese Verwaltungsprozesse bis zum Jahr 2024 geeignete digitale Instrumente einzuführen. Als ersten Schritt plant die Stadt Essen dabei, ihre Online-Formulare strukturiert zu elektronisch ausfüllbaren Formularen auszubauen. Dabei sollen die Online-Dienstleistungen mit weiteren Basiskomponenten verbunden und in bereits bestehende Systeme integriert werden. Die Zuständigkeit liegt dabei bei den Geschäfts- und Fachbereichen, die IT-Steuerung und das ESH unterstützen diese.

3.4 Prozessmanagement

Digital bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erstellt werden. Wie sehr die Kommune von der Digitalisierung profitiert, entscheidet sich bereits vor der Auswahl neuer Hard- und Software. Die Herausforderung liegt nicht in der Technik. Sie liegt darin, die funktions- und organisationsübergreifenden Arbeitsabläufe (Prozesse) effizient zu gestalten und die resultierenden Anforderungen an die IT zu beschreiben. Verwaltungen müssen daher vorab kritisch hinterfragen, wer im Prozess wann für was zuständig ist.

Schlechte digitale Lösungen bewirken mehr als nur einen Imageverlust, sie führen zu verschwendeten Ressourcen und erschweren oder gefährden die Daseinsvorsorge sowie notwendige Verwaltungsleistungen.

Im Idealfall sollte daher einem IT-Einsatz immer eine Verwaltungsprozessbetrachtung vorausgehen. Diese Intention ist auch in § 12 EGovG verankert. Nur so besteht die Möglichkeit, ineffektive und ineffiziente Verwaltungsprozesse zu identifizieren und auf Optimierungspotenziale, z.B. auch durch einen IT-Einsatz, systematisch zu untersuchen. Sie bilden damit die Grundlage, um konkrete IT-Leistungsanforderungen zu definieren und über die Wirtschaftlichkeit von IT-Leistungen zu urteilen.

Die gpaNRW hat anhand ausgewählter Kriterien geprüft, inwiefern die Verwaltungen der 23 kreisfreien Städte in NRW bereits ein IT-bezogenes Prozessmanagement implementiert haben.

→ Feststellung

Das Prozessmanagement der Stadt Essen kann den Ansprüchen der digitalen Transformation derzeit nicht in vollem Umfang gerecht werden.

Das Prozessmanagement einer Kommune sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- **Strategische Vorgaben:** *Eine Kommune sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte sie verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Sie sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*
- **Personalausstattung:** *Eine Kommune sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Eine Kommune sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*
- **Operative Vorgaben:** *Eine Kommune sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)³ orientieren.*

³ BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation 2.0) ist der aktuelle Standard zur Geschäftsprozessmodellierung. Er erlaubt, Prozesse grafisch abzubilden und für die gesamte Organisation transparent darzustellen.

- **Fachverfahren:** Eine Kommune sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.
- **Interne Vernetzung:** Eine Kommune sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.
- **Prozessüberblick:** Eine Kommune sollte ihre Prozesse kennen. Das bedeutet, dass sie mindestens eine vollständige Auflistung ihrer Verwaltungsprozesse besitzen sollte.
- **Stand der Umsetzung:** Eine Kommune sollte bereits Prozesse entsprechend ihrer Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die **Stadt Essen** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen kreisfreien Städten aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an das Prozessmanagement im Jahr 2020

Anforderung	Status der Stadt Essen	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	1 von 23
Personalausstattung	teilweise erfüllt	3 von 23
Operative Vorgaben	teilweise erfüllt	7 von 23
Fachverfahren	erfüllt	19 von 23
Interne Vernetzung	erfüllt	5 von 23
Prozessüberblick	nicht erfüllt	5 von 23
Stand der Umsetzung	teilweise erfüllt	7 von 23

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kommunen die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Gleichwohl befinden sich die meisten kreisfreien Städte auf einem guten Weg dahin. Sie stehen erst am Anfang, sodass sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen erfüllen. Für die gpaNRW ist die Anforderung hingegen erst erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Dies gilt auch für die Stadt Essen.

In der Regel mangelt es an grundlegenden Festlegungen und Vorgaben. So haben beispielsweise mehr als die Hälfte der geprüften kreisfreien Städte ihre Aufgaben, Ziele und Prioritäten noch nicht verbindlich festgeschrieben. Dies ist allerdings unabdingbare Voraussetzung, um Ressourcen zielgerichtet einzusetzen. Die Stadt Essen bildet hier keine Ausnahme. Eine Strategie zur Zielsetzung und Priorisierung des verwaltungsweiten Prozessmanagements gibt es noch nicht. Nach eigenen Angaben legt die Stadt Essen ihre Priorität auf Prozesse mit Bezug zu Digitalisierung und E-Government. Dennoch dokumentiert sie ihre Prozesse bisher eher nur grob. Die Stadt Essen sollte ihre strategischen Ziele verbindlich beschreiben und daraus Vorgaben zur operativen Prozessaufnahme ableiten. Nur so kann sie gewährleisten, dass das Prozessmanagement effizient genutzt wird.

Als eine von wenigen Kommunen schätzt die Stadt Essen ihre personellen Ressourcen für das Prozessmanagement zum jetzigen Zeitpunkt als annähernd ausreichend ein. Der Ressourcenumfang ist jedoch nicht bekannt, da die Tätigkeiten noch nicht in den Stellenbeschreibungen verankert sind. Dadurch ist die Aufgabe des Prozessmanagements nicht hinreichend abgesichert.

Die Stadt Essen hat ebenso wie die meisten kreisfreien Städte keinen hinreichenden Überblick über ihre Verwaltungsprozesse. Zwar plant sie, alle Prozesse verwaltungsweit zu identifizieren, einen Zeit- oder Projektplan gibt es dazu jedoch noch nicht.

Nur weil ein Prozessmanagement etabliert ist, bedeutet dies auch nicht zwangsläufig, dass es eine gute Grundlage für die IT bzw. anstehende Digitalisierungsprojekte darstellt. Weit über die Hälfte der geprüften kreisfreien Städte haben Ihre IT-Organisationseinheit noch nicht systematisch in ihr Prozessmanagement eingebunden, obwohl sie IT als wesentlichen Bestandteil zur Prozessoptimierung sehen. Die Stadt Essen hingegen stellt sicher, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind. So beteiligt sie das ESH über den Fachbereich „Digitalisierungsstrategie“ regelmäßig und entsprechend dem Schwerpunkt an Prozessoptimierungen. Allerdings geht aktuell nur in Einzelfällen einem IT-Einsatz eine Prozessbeschreibung voraus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Prozesse identifizieren und für systematische Analysen strukturieren und priorisieren. Darüber hinaus sollte sie die Aufgabe des Prozessmanagements über ihre Stellenbeschreibungen verbindlich absichern. Auch hier dient die Strategie als Grundlage, um den Personalbedarf zu bemessen.

3.5 IT-Sicherheit und Datenschutz

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. Schon bei dem aktuellen Stand der Digitalisierung würde bei einem Ausfall der IT die Arbeit in nahezu allen Verwaltungsbereichen vollständig zum Erliegen kommen. Die Verwaltung ist mehr denn je davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind.

Auch der Datenschutz gewinnt im Zuge der Digitalisierung weiter an Bedeutung. Er garantiert den Bürgerinnen und Bürgern das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und schützt sie vor missbräuchlicher Verwendung ihrer personenbezogenen Daten. Defizite im Datenschutz können nicht nur zu Vertrauensverlusten in Bezug auf zunehmend digitale Verwaltungsangebote führen. Sie können vielmehr auch langwierige und teure Gerichtsverfahren nach sich ziehen.

Sicherheit und Datensouveränität müssen daher zu jedem Zeitpunkt gewährleistet sein.

3.5.1 IT-Sicherheit

Die gpaNRW prüft den Stand der IT-Sicherheit bei den kreisfreien Städten rein systemisch. Das heißt, wir betrachten ausgewählte Sicherheitsaspekte, um Rückschlüsse auf die gesamte IT-Sicherheitsstruktur der Verwaltung zu ziehen. Die Erfahrungen aus zahlreichen Prüfungen bestätigen, dass damit die grundsätzlichen Problemstellungen in den Verwaltungen identifiziert werden können.

Aufgrund der besonderen Bedeutung für die digitale Verwaltung beschränkt sich die gpaNRW dabei auf folgende Aspekte:

- **Technische Aspekte:** Hierzu gehören die Ausgestaltung der Technikräume, die IT-Netzwerkverkabelung und die Datensicherung. Bei der Bewertung der Technikräume hat die gpaNRW nur die Räume berücksichtigt, die durch die Kommune selbst betreut werden.
- **Organisatorische Aspekte:** Sie umfassen das Sicherheitsmanagement, die Sicherheitsorganisation, das Personal betreffende Sicherheitsmaßnahmen, das Notfallvorsorgekonzept und das Notfallhandbuch.

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 77 ausgewählte Einzelaspekte geprüft. Informationen zu IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Daher stellen wir die Ergebnisse im Folgenden lediglich zusammenfassend dar. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen hat die gpaNRW dokumentiert und mit der Stadtverwaltung bereits im Prüfungsverlauf eingehend kommuniziert.

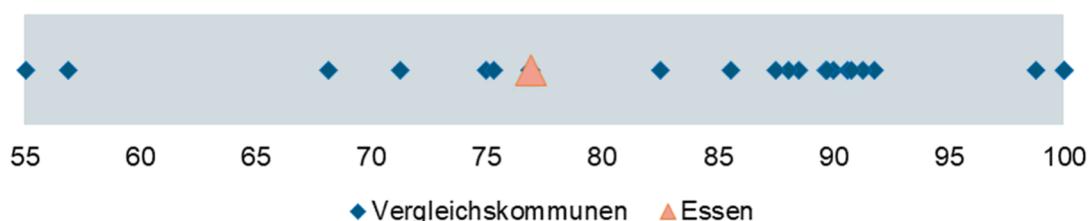
→ Feststellung

Die technischen Sicherheitsstrukturen der Stadt Essen sind gut. Sie hat allerdings große konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Sicherheit und -Notfallvorsorge.

Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss sie verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Stadt Essen** erfüllt sind.

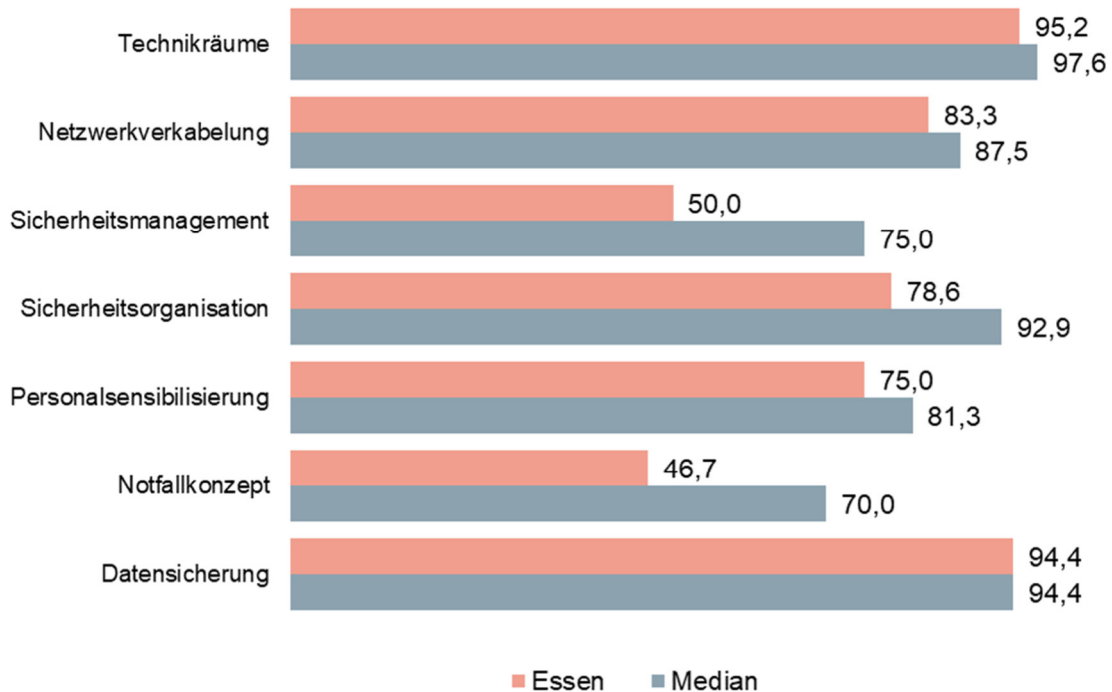
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen 2020 im interkommunalen Vergleich in Prozent



Mit einem Gesamterfüllungsgrad von knapp 76 Prozent positioniert sich die Stadt Essen im unteren Mittelfeld der geprüften kreisfreien Städte.

In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Essen wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten im Jahr 2020 in Prozent



Hohen Erfüllungsgraden bei den Aspekten Technikräume, Netzwerkverkabelung und Datensicherung stehen Defizite in konzeptioneller Hinsicht, insbesondere beim Sicherheitsmanagement sowie dem IT-Notfallkonzept gegenüber.

Der Stadt Essen hat für ihre, über das ESH in Eigenregie betriebenen Server- und Technikräume zahlreiche Maßnahmen zum Schutz der zentralen Systeme umgesetzt. Sehr positiv sind dabei die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr.

Nach Angaben der Verwaltung befindet sich das IT-Sicherheitsmanagement der Stadt Essen derzeit noch im Aufbau. Die Stadt Essen verfügt zwar schon über eine Sicherheitslinie als generelles Mandat für ein Sicherheitsmanagement. So hat sie schon einen Sicherheitsbeauftragten (Stabsstelle der Betriebsleitung) benannt. Ein gesamtstädtisches IT-Sicherheitskonzept mit grundsätzlichen Festlegungen befindet sich bisher jedoch erst im Aufbau.

Zudem fehlt bei der Stadt Essen ein formelles IT-Notfallkonzept. Weitergehende Aspekte des Notfallmanagements wie insbesondere Notfallhandbuch, Beschreibung der Kapazitätsanforderungen für die IT-Systeme sowie Festlegungen zum eingeschränkten Betrieb in Notfällen gehören ebenso zu den noch offenen Punkten.

→ Empfehlung

Die Stadt Essen sollte ein vollständiges IT-Notfallkonzept sowie ein -Sicherheitskonzept aufarbeiten.

3.5.2 Datenschutz

Mit dem Ziel der Harmonisierung und Modernisierung des EU-Datenschutzrechts haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union im April 2016 die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) verabschiedet. Sie gilt seit dem 25. Mai 2018 unmittelbar in den Mitgliedsstaaten. Die gpaNRW bewertet den Umsetzungsstand der DSGVO bei den 23 kreisfreien Städten anhand wesentlicher Kriterien.

→ Feststellung

Die Stadt Essen erfüllt alle geprüften Anforderungen der DSGVO.

Eine Kommune sollte mindestens nachfolgende Anforderungen erfüllen:

- **Dienstanweisung:** Eine Kommune sollte Vorgaben zu Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie dem Umgang mit personenbezogenen Daten in einer Dienstanweisung regeln. Diese sollte sich an den Regelungen der DSGVO orientieren und konkretisieren.
- **Datenschutzbeauftragte/r (DSB):** Eine Kommune muss eine/n DSB benennen, der die notwendige berufliche Qualifikation und das Fachwissen vorweisen kann, um die ihm obliegenden Aufgaben sachgerecht erfüllen zu können. Der/Die DSB soll die Beschäftigten bezüglich der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben sensibilisieren.
- **Informationspflichten:** Bei der Erhebung von personenbezogenen Daten muss eine Kommune die Informationspflichten gem. Art. 13 f. DSGVO beachten. Bei Papierformularen sollten zumindest die Grundinformationen sowie ein Hinweis gegeben werden, wo weitergehende Informationen erhältlich sind. Bei der Erhebung im Internet sollte auf der Erhebungsseite ein deutlich sichtbarer Link auf die Informationen verweisen. Bei einem Einsatz von Videoüberwachung müssen Hinweistafeln über die datenschutzrechtlichen Grundinformationen informieren.
- **Verarbeitungsverzeichnis:** Gemäß Art. 30 DSGVO muss eine Kommune ein Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten führen.
- **Risikobewertung und Datenschutz-Folgenabschätzung:** Eine Kommune muss Risiken der Verarbeitungen beschreiben und bewerten. Falls notwendig muss sie eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchführen.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwiefern die **Stadt Essen** die vorgenannten Anforderungen erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen kreisfreien Städten aussieht.

Überblick über die Erfüllung der wesentlichen Anforderungen der DSGVO im Jahr 2020

Anforderung	Status der Stadt Essen	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Dienstanweisung	erfüllt	18 von 23

Anforderung	Status der Stadt Essen	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Datenschutzbeauftragte/r	erfüllt	23 von 23
Informationspflichten	erfüllt	11 von 23
Verarbeitungsverzeichnis	erfüllt	20 von 23
Risikobewertung und Datenschutz-Folgenabschätzung	erfüllt	11 von 23

Das Stadt Essen hat ihre Dienstanweisung zum Datenschutz überarbeitet und an die datenschutzrechtlichen Bestimmungen angepasst. Die Dienstanweisung regelt insbesondere die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Umgang mit personenbezogenen Daten. Durch die Begriffsbestimmungen sowie der Gegenüberstellung der Aufgaben der zentralen und dezentralen Datenschutzfunktion in den Anlagen wird die Dienstanweisung sinnvoll ergänzt.

Bei der Stadt Essen sind insgesamt zwei Datenschutzbeauftragte für den Bereich "Verwaltung" sowie für den Bereich "Technische Angelegenheiten" benannt. Die Kontaktdaten der Datenschutzbeauftragten werden auf der Website der Stadt Essen in der Datenschutzerklärung veröffentlicht. Der Aufgabenbereich der DSB wurde in der Dienstanweisung zum Datenschutz an die Vorgaben der DSGVO angepasst.

Die Beschäftigten werden auf verschiedene Weise für das Thema Datenschutz sensibilisiert. Die DSB haben Informationen zum Datenschutz im Intranet aufbereitet, versenden Kurzbriefe an die Geschäftsbereichsvorstände, Fachbereichs- und Institutsleitungen und führen Schulungen und Seminare für Auszubildende, Führungskräfte und Datenschutzkoordinatoren durch. Darüber hinaus war das Thema Datenschutz ein Baustein einer Awareness-Kampagne zur IT-Sicherheit. Praktikanten müssen eine Verpflichtung zur Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben unterschreiben. Die Verpflichtung wird zentral durch das Personalamt vorgenommen und dokumentiert.

Bei der Erhebung von personenbezogenen Daten durch die Stadt Essen werden die notwendigen Informationen nach Art. 13 DSGVO grundsätzlich mitgeteilt. Die Mitteilung der Informationen zum Zeitpunkt der Erhebung kann nicht in jedem Fall gewährleistet werden.

Die Informationspflichten bei der Erhebung von personenbezogenen Daten wurden bei der Stadt Essen umgesetzt, wobei die Verantwortung durch die Datenschutzkoordinatoren und Datenschutzkoordinatorinnen der Organisationseinheiten wahrgenommen wird.

In Gebäuden der Stadt Essen bzw. in öffentlich zugänglichen Bereichen werden Kameras zur Videoüberwachung eingesetzt. Die Informationspflichten werden über angebrachte Hinweistafeln mitgeteilt. Hierzu wurde ein stadtweites Muster entwickelt, das die Organisationseinheiten zur Umsetzung der Anforderungen nutzen können.

Das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten wird bei der Stadt Essen in den Fachbereichen durch die dezentralen Datenschutzkoordinatoren geführt, wobei die DSB einen zentralen Zugriff auf die Datenbankanwendung haben. Die DSB geben die Form und den Inhalt des Verarbeitungsverzeichnisses vor und überwachen die Umsetzung. Die Datenschutzkoordinatoren können die DSB durch einen Button innerhalb der Anwendung per E-Mail zur Beratung hinzuziehen. Nach Auskunft der Gesprächspartner werde diese Möglichkeit häufig genutzt. Durch die

Beratung und stichprobenartige Kontrollen kann die Richtigkeit des Verarbeitungsverzeichnis hinreichend gewährleistet werden. Sollten Fachbereiche ihren Pflichten nicht nachkommen, könne auch eine Erinnerung über den Oberbürgermeister erfolgen.

Risikobewertungen werden im Rahmen der Eintragungen in das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten vorgenommen. Die Datenschutz-Folgenabschätzungen (DSFA) werden in der Datenbankanwendung umgesetzt und dokumentiert. Je nach Einschätzung des Schutzbedarfs erfolgt ein automatischer Hinweis auf die Durchführung einer DSFA. Darüber hinaus sind die Verarbeitungen, die in der Positivliste („Muss-Liste“) der LDI NRW gem. Art. 35 Abs. 4 DSGVO aufgeführt sind, grundsätzlich einer Datenschutz-Folgenabschätzung zu unterziehen.

3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

Die örtliche Rechnungsprüfung verfolgt vorrangig das Ziel, die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sicherzustellen. Die IT kann die Prüfhandlungen unterstützen oder selbst Gegenstand der örtlichen Prüfung sein.

Eine unmittelbare Verpflichtung zur Prüfung der IT ergibt sich aus den §§ 104 Absatz 1 Nummer 3 GO NRW, 28 Absatz 5 Nummer 1 KomHVO NRW. Demnach muss die örtliche Rechnungsprüfung Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung vor ihrem Einsatz prüfen. Diese Prüfung setzt ab 2021 auf der Konformitätsprüfung der gpaNRW auf. Die örtliche Prüfung zielt auf den rechtskonformen Einsatz der Fachprogramme innerhalb der örtlichen Rahmenbedingungen der Kommune ab.

Auch darüber hinaus kann die örtliche Prüfung erheblich zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beitragen. So obliegt es ihr beispielsweise zu prüfen, ob technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen hinreichend umgesetzt werden.

Auf der anderen Seite kann die IT die Prüfhandlungen effizienter machen und somit die Wirksamkeit der örtlichen Rechnungsprüfung stärken bzw. sichern.

Es ist nicht die Intention der gpaNRW die Prüfhandlungen der örtlichen Rechnungsprüfung zu bewerten. Vielmehr bewerten wir, inwiefern die örtliche Rechnungsprüfung von der Digitalisierung profitieren kann und ob die Rahmenbedingungen eine sachgerechte Prüfung der IT überhaupt ermöglichen.

→ Feststellung

Die Rahmenbedingen für die örtliche IT-Prüfung der Stadt Essen sind gut. Auch bei den übrigen Prüfhandlungen ist die Stadt Essen durch eine gezielte IT-Unterstützung durch spezielle Fachverfahren gegenwärtig gut aufgestellt.

Damit die örtliche Rechnungsprüfung gute Rahmenbedingungen zum Prüfen der IT und dem Prüfen mit IT erhält, sollte eine Kommune nachstehende Aspekte berücksichtigen:

- *Eine Kommune sollte die interne IT-Prüfung in der örtlichen Rechnungsprüfung verankern. Dies bedingt hinreichende eigene und/oder externe personelle Ressourcen.*
- *Eine Kommune sollte im Rahmen der örtlichen Prüfung unterstützende Fachverfahren einsetzen. Der Grad der IT-Unterstützung bemisst sich am Stand der Digitalisierung in*

der Verwaltung. Je stärker Verwaltungsabläufe digitalisiert und Akten elektronisch geführt werden, desto höher sind die Anforderung an IT-gestützte Prüfungen.

- *Eine Kommune sollte die erforderliche Fachkompetenz in der örtlichen Rechnungsprüfung sicherstellen. Dazu zählt der Umgang mit der IT ebenso wie die Bewertung von IT-Organisation und –Infrastrukturen.*

Die **Stadt Essen** führt systematisch örtliche IT-Prüfungen durch. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, welche Prüfaspekte die Stadt Essen dabei in den letzten fünf Jahren aufgreifen konnte und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen kreisfreien Städten aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2015 bis 2020

Prüfaspekte	Hat die Stadt Essen diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele kreisfreie Städte haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	Ja	18 von 23
Rollen- und Berechtigungskonzepte	Ja	18 von 23
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Teilweise	17 von 23
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz	Ja	17 von 23
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	Ja	14 von 23
Technische und organisatorische Regelungen und Maßnahmen zur Gewährleistung der IT-Sicherheit sowie der Notfallvorsorge	Ja	12 von 23
Anwendungslizenzen	Ja	11 von 23
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	Ja	8 von 23
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten Zielen	Ja	8 von 23
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von IT-Investitionsmaßnahmen	Ja	7 von 23

Die Stadt Essen konnte in den letzten fünf Jahren fast alle aufgeführten Prüfaspekte in Zusammenhang mit der Informationstechnik aufgreifen. Damit hebt sie sich deutlich vom Prüfungsumfang der meisten kreisfreien Städte ab. Nur die Hälfte der kreisfreien Städte kann überhaupt annähernd systematische IT-Prüfungen in der örtlichen Rechnungsprüfung gewährleisten.

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT der Kommune sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Es gibt allerdings keinen Prüfaspekt, der von allen kreisfreien Städten gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur ansatzweise Prüfungen zugrunde liegen. Die IT-Prüfungen der Stadt Essen gehen hier teils schon deutlich tiefer.

Für die örtliche IT-Prüfung kann die Stadt Essen auf zwei Vollzeitstellen zurückgreifen. Damit besitzt sie eine gute Grundlage. Alle kreisfreien Städte, die zumindest ansatzweise systematische IT-Prüfungen durchführen, besitzen mindestens eine Vollzeitstelle. Nur gut die Hälfte davon zwei oder mehr Vollzeitstellen.

Sehr positiv ist dabei, dass die bei der Stadt Essen die für die IT-Prüfung erforderliche fachliche Qualifikation weitgehend gewährleistet ist. Im Unterschied dazu fühlen sich mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte, die IT-Prüfungen durchführen, nicht annähernd adäquat aus- und fortgebildet. Meist fehlt noch die fachliche Qualifikation, um den wünschenswerten Prüfinhalten gerecht werden zu können.

Auch die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt die Stadt Essen mit IT-Unterstützung durch. Ebenso wie bei den meisten kreisfreien Städten, handelt es sich um integrierte Schnittstellen bzw. Verfahren, die sich bislang noch auf die Analyse von Finanzdaten beschränken. Nur wenige kreisfreie Städte nutzen die darüberhinausgehenden Möglichkeiten einer Massendatenanalyse. Gleichwohl ist die Stadt Essen hier bereits auf einem guten Weg. Durch die fortschreitende Digitalisierung werden sich neue Prüfungsansätze ergeben, die die örtliche Rechnungsprüfung auch mit einer noch stärkeren IT-Unterstützung zur Massendatenanalyse verfolgen will.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer ist die Notwendigkeit, aber auch das Potenzial von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage ein breiteres Betrachtungsfeld, in kürzerer Zeit und mit weniger Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen und damit die Ressourcen effizienter dort einzusetzen, wo es erforderlich ist.

Herne, den 10.06.2021

gez.

Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold

Abteilungsleitung

gez.

Alexander Ehrbar

Projektleitung

4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Informationstechnik

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Überörtliche Prüfung der Informationstechnik					
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Essen eine gute Grundlage, um ihre Informationstechnik bedarfsgerecht zu steuern. Das eigene Kostenkontrollsystem ist allerdings noch ausbaufähig.	10	E1	Die Stadt Essen sollte ihre Buchhaltung dahingehend optimieren, dass sie ihre IT-Kosten mit verhältnismäßigem Aufwand verwaltungsweit, vollständig und differenziert nach Leistungsfeldern auswerten kann.	12
F2	Die Stadt Essen kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Das Online-Angebot der Stadt Essen wird der Intention der Digitalisierung allerdings noch nicht ganz gerecht. Zudem ist der Projektplan zur fristgerechten Umsetzung des OZG noch nicht hinreichend formalisiert.	23	E2	Die Stadt Essen sollte ihren Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap abbilden. Zudem sollte sie prüfen, inwieweit bei städtischen Bescheiden Hinweise auf elektronische Kommunikationsmöglichkeiten notwendig bzw. sinnvoll sind. Darüber hinaus sollte die Stadt Essen ihr Online-Angebot noch stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei verarbeiten zu können.	25
F3	Die Stadt Essen hat einen medienbruchfreien Rechnungsbearbeitungsprozess etabliert, der sehr gut technisch unterstützt wird. Die Effizienz könnte noch gesteigert werden, indem sie die Verknüpfung zwischen Bestellwesen und Bezahlvorgang systematisch nutzt.	26	E3	Die Stadt Essen sollte die Möglichkeit der Mittelbindung intensiver nutzen, um für mehr Rechnungen Buchungsinformationen in den Workflow übergeben und die sachlich/rechnerische Prüfung besser unterstützen zu können.	28
F4	Die Stadt Essen hat begonnen, auch über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, ihre Verwaltung zu digitalisieren. Sie befindet sich damit auf einem guten Weg.	28			
F5	Das Prozessmanagement der Stadt Essen kann den Ansprüchen der digitalen Transformation derzeit nicht in vollem Umfang gerecht werden.	30	E5	Die Stadt Essen sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Prozesse identifizieren und für systematische Analysen strukturieren und priorisieren. Darüber hinaus sollte sie die Aufgabe des Prozessmanagements über ihre Stellenbeschreibungen verbindlich absichern. Auch hier dient die Strategie als Grundlage, um den Personalbedarf zu bemessen.	32

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die technischen Sicherheitsstrukturen der Stadt Essen sind gut. Sie hat allerdings große konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Sicherheit und -Notfallvorsorge.	33	E6	Die Stadt Essen sollte ein vollständiges IT-Notfallkonzept sowie ein -Sicherheitskonzept aufarbeiten.	35
F7	Die Stadt Essen erfüllt alle geprüften Anforderungen der DSGVO.	35			
F8	Die Rahmenbedingungen für die örtliche IT-Prüfung der Stadt Essen sind gut. Auch bei den übrigen Prüfhandlungen ist die Stadt Essen durch eine gezielte IT-Unterstützung durch spezielle Fachverfahren gegenwärtig gut aufgestellt.	37			

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 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

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de