

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Hamm 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	11
3.3 Digitalisierung	20
3.4 Prozessmanagement	30
3.5 IT-Sicherheit und Datenschutz	33
3.6 Örtliche Rechnungsprüfung	38
4 Anlage: Ergänzende Tabellen	42
Kontakt	44

1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamm 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 Hamm sind niedrig. Sie resultieren aus einer niedrigen Personalausstattung sowie geringen Sachkosten bei den Fachanwendungen, die zu einem großen Teil von der citeq in Münster bereitgestellt werden.

Das IT-Betriebsmodell der Stadt Hamm führt dazu, dass sie ihre Informationstechnik und die daraus resultierenden Kosten vollumfänglich steuern kann. Allerdings schöpft die Stadt Hamm die sich daraus ergebenden Möglichkeiten noch nicht aus. So besteht bei der strategischen sowie formalisierten Ausrichtung der operativen IT an der kürzlich beschlossenen Digitalisierungsstrategie „Smart City Hamm“ Nachholbedarf.

Im Hinblick auf die Erfüllung der rechtlichen Anforderungen an die Digitalisierung bestehen demgegenüber nur wenige Anhaltspunkte. Über die rechtlichen Anforderungen hinaus befindet sich die digitale Transformation der Stadtverwaltung Hamm noch in einem frühen Stadium.

Das Prozessmanagement der Stadt Hamm befindet sich auf einem guten Weg. Allerdings analysiert die Stadt Hamm ihre Prozesse bisher eher bedarfsweise und reaktiv. Für ein systematisches Prozessmanagement müsste zunächst ein umfassender Prozessüberblick bestehen sowie grundlegende strategische Grundlagen geschaffen werden.

Die zugrundeliegenden technischen IT-Sicherheitsstrukturen der Stadt Hamm sind demgegenüber gut. Dabei profitiert sie von der Infrastruktur und Organisation der citeq. Aber auch bei den umgesetzten Grundschutzmaßnahmen der Stadt Hamm besteht nur geringes Optimierungspotential, das vor allem die Dokumentation von eigenen Sicherheitsprozessen betrifft.

Im Gegensatz dazu bestehen bei der Stadt Hamm noch einige Verbesserungsmöglichkeiten bei der Umsetzung der datenschutzrechtlichen Anforderungen.

Auch die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Hamm bietet die Chance, über Beratungen und interne Prüfungen, zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beizutragen. Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung der Stadt Hamm sichern aktuell die notwendigsten Prüfhandlungen ab. Darüberhinausgehend sind die Möglichkeiten der örtlichen IT-Prüfung aber beschränkt. Sie sollte daher gewährleisten, dass die erforderlichen Personalressourcen und deren Fachkompetenz perspektivisch weiter gesichert und gestärkt werden.

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**.

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.

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

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 Prüfungsberichtes 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 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 Hamm vom 10. Januar 2019 bis zum 31. März 2021 durchgeführt.

Zunächst haben wir die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Hamm 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 Hamm zeitnah und vollständig geliefert. Sie sind plausibel und vergleichbar und konnten daher in den interkommunalen Vergleich einfließen. Der vorliegende Prüfungsbericht baut auf diesem Prüfungsvermerk auf und schließt damit die überörtliche Prüfung der Informationstechnik in der Stadt Hamm ab.

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

Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Fachteamleitung)
- Sven Alsdorf (Projektleitung)
- Mathias Elbers
- Jens Aschmutat
- Constantin Loederbusch
- Marcus Meiners
- Martina Passon

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.

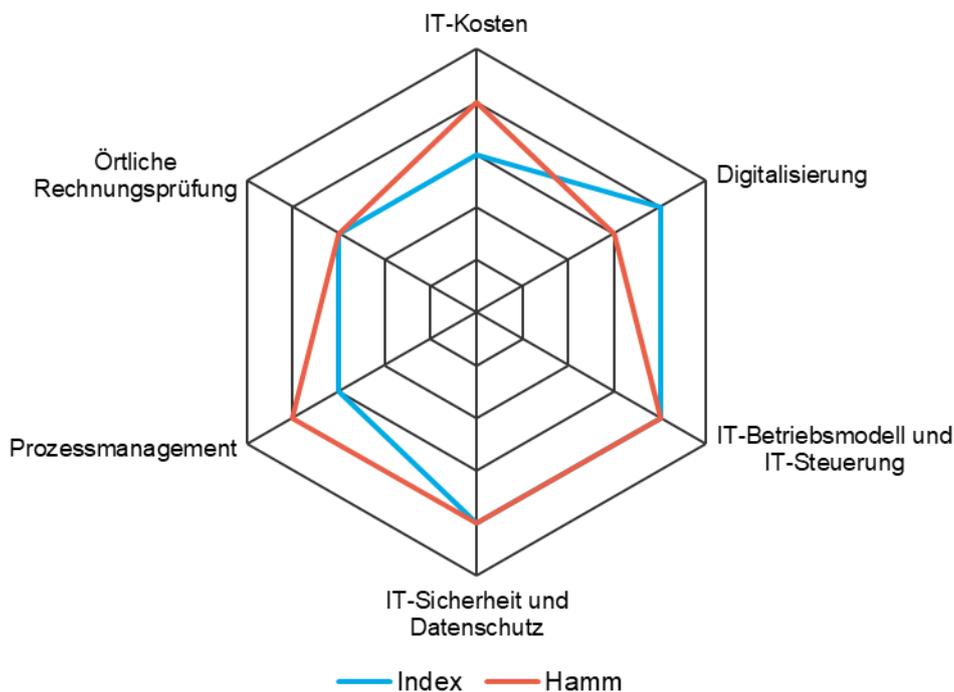
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

- **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 Hamm. 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 Hamm



- ➔ Bei der Stadt Hamm steht geringen IT-Kosten ein hohes IT-Sicherheitsniveau gegenüber. Die Stadt kann ihr IT-Profil über die IT-Steuerung maßgeblich in der Digitalisierung stärken. Hierfür steht der Stadt Hamm ein sehr flexibles IT-Betriebsmodell zur Verfügung. Zudem kann sich die Stadt beim Datenschutz stärker aufstellen sowie durch zusätzlichen Ressourceneinsatz bei der örtlichen Rechnungsprüfung verbessern. Dagegen ist die Stadt Hamm beim Prozessmanagement bereits vergleichsweise weit.

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**

Die Stadt Hamm besitzt sehr gute Rahmenbedingungen, um ihre IT zielorientiert und bedarfsgerecht zu steuern. Allerdings fehlt eine verbindliche und auf die digitale Transformation der Stadt Hamm abgestimmte Strategie, an der sich die operative IT orientieren kann.

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.*

Bei der **Stadt Hamm** entfällt mehr als ein Viertel der IT-Gesamtkosten auf Leistungen der citeq als eigenbetriebsähnliche Einrichtung der Stadt Münster. In der zugrundeliegenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit der Stadt Münster sind umfangreiche Rechte sowie die Pflichten für die Stadt Hamm und die citeq festgehalten.

Neben der Abnahme bei weiteren Dienstleistern hält die Stadt Hamm eigene Personalressourcen vor, um ihre Arbeitsplätze mit IT auszustatten. Die operative IT der Stadt Hamm ist dabei organisatorisch in die Abteilungen „Informationstechnik und Kommunikationsservice“ sowie „Organisation und Informationstechnikeinsatz“ dem „Amt für Organisation und Informationsverarbeitung“ im Dezernat 1 zugeordnet, das dem Oberbürgermeister untersteht.

Somit hängen die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT bei der Stadt Hamm einerseits von der Zusammenarbeit mit der citeq ab. Andererseits stehen der Stadt Hamm eigene Personalressourcen und Sachmittel zur Verfügung. In der Auswahl und Bereitstellung ihrer IT-Leistungen ist die Stadt Hamm durch das Betriebsmodell sehr flexibel.

Wie bei der letzten IT-Prüfung der Stadt Hamm durch die gpaNRW sind die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche IT-Steuerung insgesamt gut. Allerdings besteht weiterhin konkretes Verbesserungspotential, um die Informationstechnik langfristig und nachhaltig am Bedarf der Stadt Hamm ausrichten zu können. So wurde bislang noch keine formalisierte und verbindliche IT-Strategie abgestimmt. Damit wird es der operativen IT der Stadt Hamm erschwert, sich an strategischen Vorgaben der Digitalisierung zu orientieren und ihre Arbeit an vorgegebenen Handlungsfeldern, Maßnahmen und einer konkreten Umsetzungsplanung ausrichten zu können. IT-Planungen und -Handlungen innerhalb der Stadt Hamm werden damit nicht zwangsläufig systematisch an gemeinsamen städtischen Zielen ausgerichtet. Nach Angaben der Stadt Hamm werden zeitnah entsprechende Teilstrategien erstellt. Diese basieren dann auf der am 29. Juni 2021 vom Stadtrat beschlossenen Grundsatzvorlage „Smart City Hamm“.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte IT-strategische Aspekte stärker formalisieren, verbindlich beschließen und sich dabei an der kürzlich beschlossenen Grundsatzvorlage „Smart City Hamm“ orientieren.

3.2 IT-Kosten

Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, welche 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.

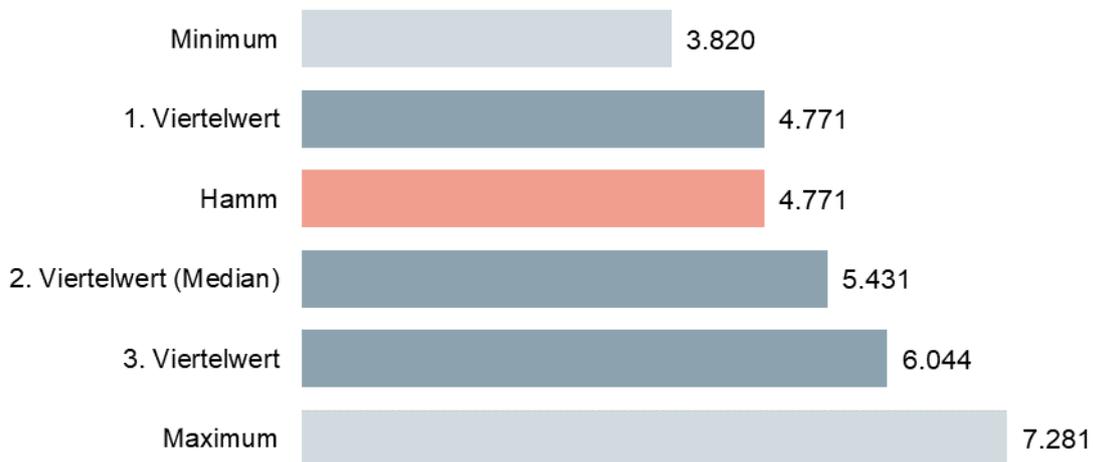
→ **Feststellung**

Die IT-Kosten der Stadt Hamm sind gering.

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 Hamm** 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 Hamm markieren den ersten Viertelwert. Nur fünf der geprüften kreisfreien Städte können ihren Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu noch geringeren Kosten bereitstellen. Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis den IT-Leistungen der Stadt Hamm tatsächlich gerecht wird, ist es erforderlich, nachstehende Vergleichsgrößen ergänzend zu betrachten:

- IT-Endgeräte:

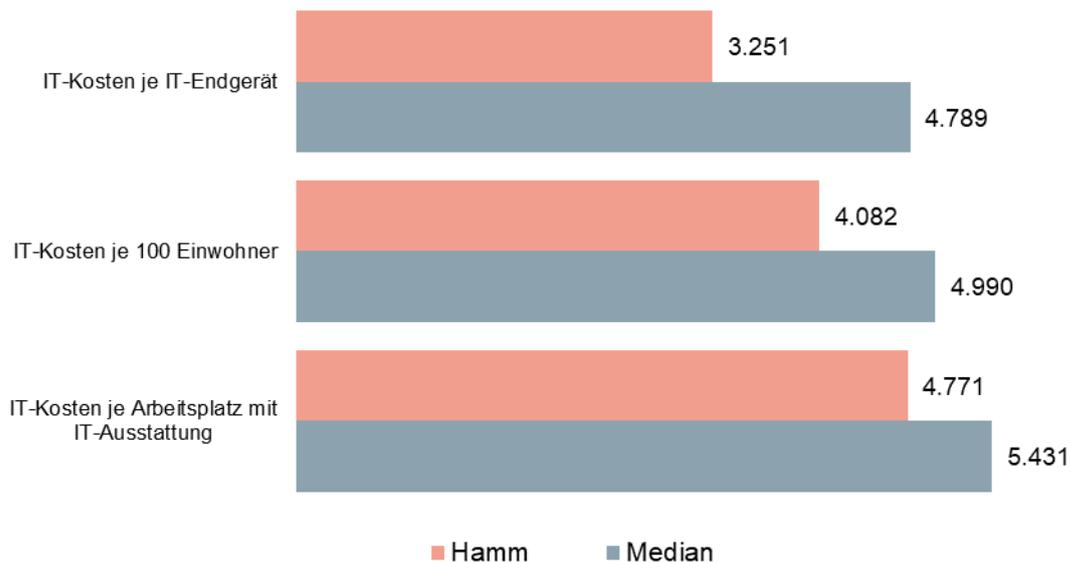
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität sein. Zudem kann sie notwendig sein, um zusätzliche Bedarfe, wie beispielsweise in der 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 Hamm in alternativen Bezugsgrößen im interkommunalen Vergleich in Euro



Die Kennzahlen der Stadt Hamm weisen eine grundsätzlich ähnliche Ergebnistendenz auf. Auffällig ist allerdings, dass die Kosten in Bezug auf ein IT-Endgerät besonders weit unter dem Median liegen. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind:

- Die Stadt Hamm muss innerhalb der Kernverwaltung weniger Arbeitsplätze mit IT ausstatten als die meisten der geprüften Städte. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt mit 85 unter dem Median von knapp 94.
- Die Stadt Hamm stellt allerdings wesentlich mehr IT-Endgeräte je auszustattendem Arbeitsplatz bereit als die anderen kreisfreien Städte. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen 1,47 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 geringen Ausstattungsmengen, wie die mit IT auszustattenden Arbeitsplätze der Stadt Hamm, tendenziell negativer aus. Gleichzeitig belastet deren hohe Ausstattungsquote mit IT-Endgeräten die Kostensituation.

- Realistisch sind die IT-Kosten der Stadt Hamm etwas niedriger einzuordnen als es sich aus der Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung ergibt.

Darüber hinaus wirken weitere Faktoren auf die Kostensituation der Stadt Hamm. Sie ergeben sich aus ihrem IT- Betriebsmodell und der daraus resultierenden IT-Kostenstruktur. Die IT-Kosten der Stadt Hamm setzen sich wie folgt zusammen:

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

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Stadt Hamm	22	74	4
Interkommunaler Durchschnitt	28	67	5

Das IT-Betriebsmodell der Stadt Hamm zeichnet sich durch eine teilweise Auslagerung von operativen IT-Aufgaben an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung citeq in Münster aus. Der Anteil der Sachkosten an den Gesamtkosten ist deshalb überdurchschnittlich hoch, während der Personalkostenanteil unter dem Durchschnitt der kreisfreien Städte liegt.

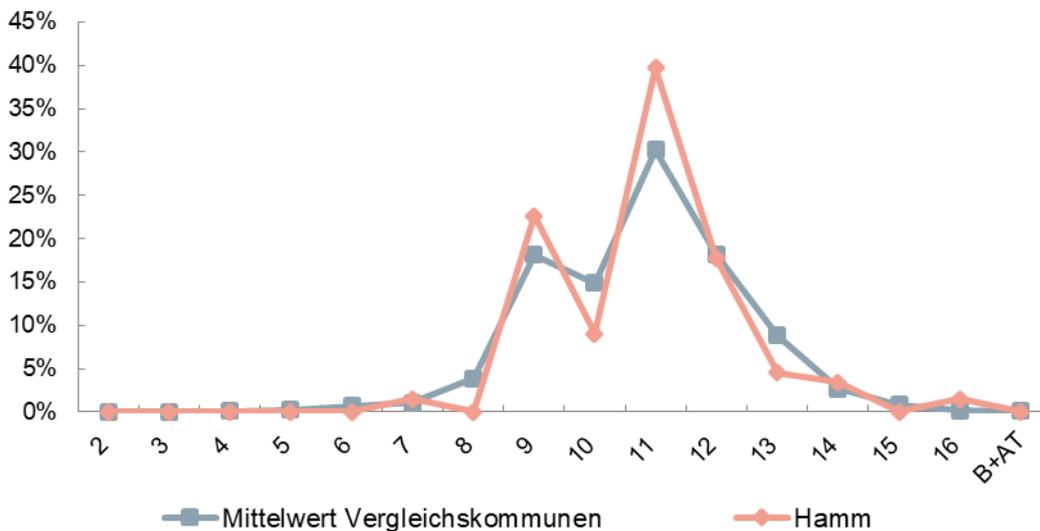
Entsprechend des vergleichsweise geringen Personalkostenanteils fallen bei der Stadt Hamm die Personalkosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit rund 1.142 Euro deutlich niedriger aus als bei den meisten der geprüften kreisfreien Städte. Ob die Personalkosten angemessen sind hängt auch davon ab, ob sie durch die Anzahl an Mitarbeitern oder durch deren Vergütung bzw. Besoldung entstehen.

Bei der Stadt Hamm entfallen auf eine IT-Vollzeitstelle rein rechnerisch knapp 69 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Damit betreut das IT-Personal der Stadt Hamm im Vergleich zu den kreisfreien Städten mit einem ähnlichen Betriebsmodell die meisten IT-Standardarbeitsplätze. Ein ähnliches Ergebnis ergibt sich für die Stadt Hamm auch in Bezug auf die zu betreuenden IT-Endgeräte.

- Das bedeutet, dass die Stadt Hamm weniger IT-Personal einsetzt als die anderen kreisfreien Städte mit vergleichbarer Aufgabenstruktur. Deshalb ist die Personalausstattung der Stadt aus Kostensicht insgesamt unkritisch.

Ob die Personalkosten angemessen sind hängt auch davon ab, ob sie durch die Vergütung bzw. Besoldung der Mitarbeiter entstehen. 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 der Stadt Hamm 2018 im interkommunalen Vergleich



Der Verlauf des Besoldungs- und Vergütungsniveaus der Stadt Hamm ist insgesamt unauffällig und durch einen erhöhten Anteil an A9- und A11-Stellen sowie vergleichbaren Entgeltgruppen geprägt.

- Damit ist auch das Besoldungs- und Vergütungsniveau bei der Stadt Hamm aus Kostensicht unkritisch.

Entsprechend dem gewählten Betriebsmodell stehen den Personalkosten der Stadt Hamm leicht erhöhte Sachkosten von 3.897 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung gegenüber. Mehr als ein Drittel der Sachkosten resultiert dabei aus der Abnahme bei der citeq. Nach eigenen Angaben wächst dieser Anteil stetig aufgrund der steigenden Anforderungen an die Digitalisierung.

Die Stadt Hamm muss dabei jedoch etwaige Kostenrisiken im Blick behalten. Denn es ist nach derzeitigem Stand damit zu rechnen, dass durch Vorgaben des Umsatzsteuergesetzes künftig alle kommunalen IT-Dienstleister mehrwertsteuerpflichtig werden. Die derzeit von der Mehrwertsteuer befreiten Dienstleister, wie die citeq, stellen ihre Leistungen nicht in vollem Umfang selbst her. Auch sie sind darauf angewiesen, einzelne Leistungen am Markt zu beziehen. Die darauf entfallende Mehrwertsteuer reichen sie, zumindest indirekt, bereits jetzt über ihre Preise an die Kunden weiter. Würden die aktuellen Kosten der Stadt Hamm, die aus dem Leistungsbezug bei der citeq resultieren, deshalb aus Vereinfachungsgründen um den halben Mehrwertsteueranteil erhöht, so wären die IT-Gesamtkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung um fast 130 Euro höher. Bei ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen ergäbe sich dadurch keine veränderte Ergebnistendenz bei den IT-Gesamtkosten für die Stadt Hamm.

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 Hamm machen rund 53 Prozent der gesamten IT-Kosten aus. Sie stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

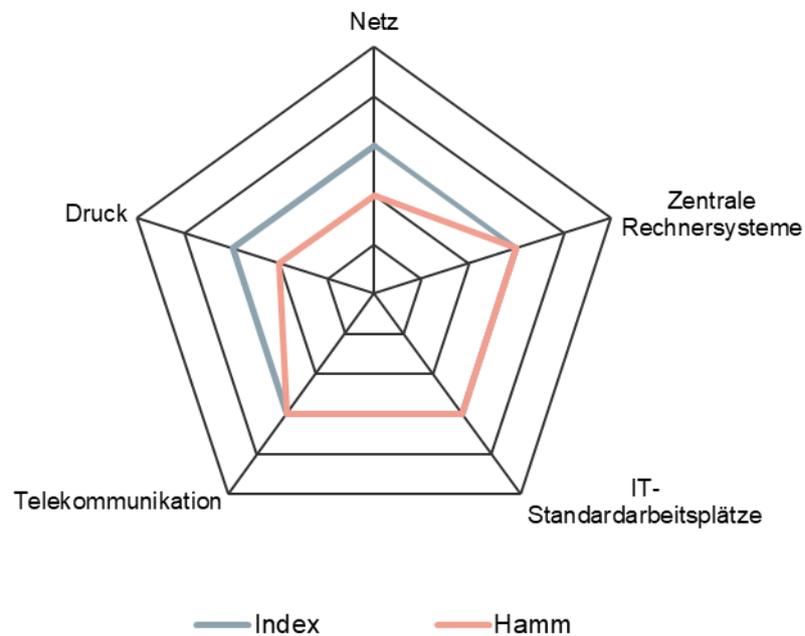
Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung 2018 in Euro



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen. Die Stadt Hamm liegt mit ihren Kosten für die IT-Grunddienste mit 2.513 Euro in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung leicht unter dem interkommunalen Medianwert von 2.625 Euro. Unter Berücksichtigung der relativierenden Faktoren, die bereits oben genannt wurden, fallen die Kosten für die Stadt Hamm noch etwas geringer aus.

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

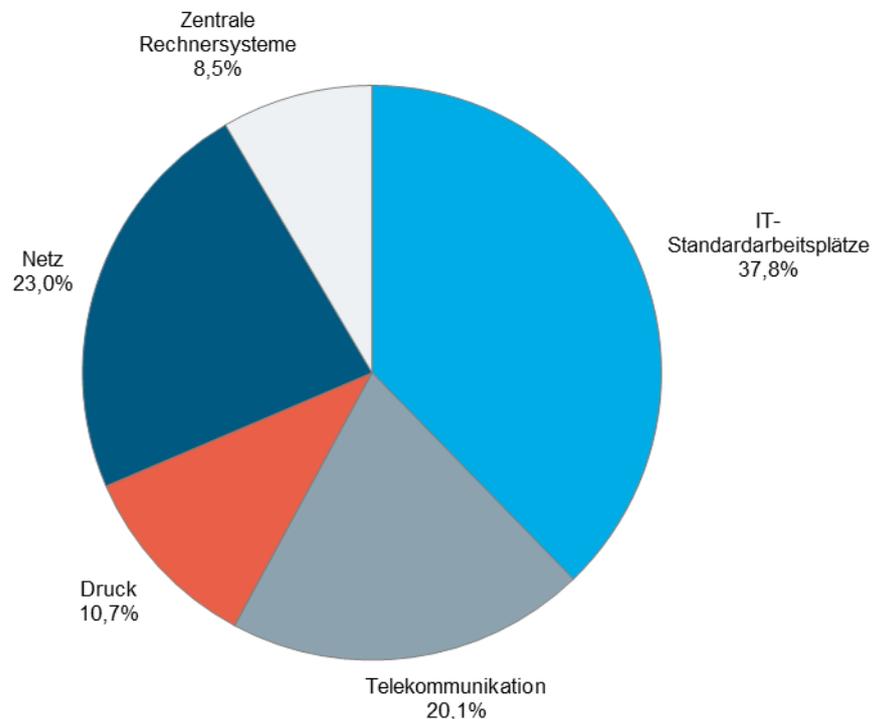
Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste in der Stadt Hamm in 2018



Erhöhten Netz- sowie Druckkosten stehen durchschnittlich Kosten bei den zentralen Rechnersystemen, den IT-Standardarbeitsplätzen und der Telekommunikation gegenüber.

Die nachfolgende Grafik gibt Aufschluss darüber, wie stark der Einfluss der vorgenannten Leistungsfelder auf die Kostensituation innerhalb der IT-Grunddienste der Stadt Hamm ist.

Kostenverteilung innerhalb der IT-Grunddienste der Stadt Hamm im Jahr 2018



Die belastenden Netz- und Druckkosten machen zusammen fast ein Drittel der Kosten aus. Beide Leistungsfelder liegen in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung bei der Stadt Hamm leicht unter dem jeweiligen dritten Viertelwert. Damit sind hier fast drei Viertel der kreisfreien Städte günstiger als die Stadt Hamm. In beiden Fällen bestehen zudem drei Viertel der Kosten für das Netz und den Druck aus Sachkosten.

Die Sachkosten resultieren beim Druck hauptsächlich aus einer im Vergleich sehr hohen Anzahl an Druckendgeräten. Hierdurch entstehen vergleichsweise hohe Abschreibungswerte, die einen großen Einfluss auf die Kosten des Arbeitsplatzdrucks bei der Stadt Hamm haben. Gemäß Angaben der Stadt Hamm wird die Ausstattung mit Geräten für den Arbeitsplatzdruck regelmäßig hinterfragt. Durch den fortschreitenden Einsatz des Dokumentenmanagementsystems wird zudem erwartet, dass das Druckaufkommen zukünftig sinkt.

Beim Netz resultiert der größte Anteil der Sachkosten aus der Abnahme von Leistungen der Energie- und Wasserversorgung Hamm GmbH (EWV) als Tochtergesellschaft der Stadtwerke Hamm GmbH. Im letzten Prüfungsbericht der gpaNRW zur IT waren erhöhte Netzkosten bei der Stadt Hamm bereits ein Thema. Im Zuge von Nachverhandlungen hatte sich die Stadt Hamm positive Kostenauswirkungen erhofft. Typische Einflussgrößen für die Netzkosten sind Anbindungsqualität sowie die Anzahl der zu versorgenden Standorte. Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten hat die Stadt Hamm die wenigsten Einwohner je Quadratkilometer in NRW. Somit bestehen grundsätzlich schwierige Rahmenbedingungen für die effiziente und effektive Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit ortsgebundenen Verwaltungsdiensten. Tatsächlich kommen bei der Stadt Hamm jedoch weit überdurchschnittlich viele Einwohner auf einen prüfungsrelevanten Standort. Bereits vor der letzten gpa-Prüfung wurden bei der Stadt Hamm

Standorte im technischen Rathaus zusammengezogen und die Erledigung von „Bürgeraufgaben“ in sieben Bürgerämtern in den Bezirken konsolidiert. Die gegenwärtige Situation der Netz-anbindung von Verwaltungsstandorten der Stadt Hamm zeigt, dass die überwiegende Zahl mit Glasfasertechnologie angebunden wird. Damit kann die Stadt bei der Planung von Verwaltungsstandorten der Kernverwaltung und deren Anbindung an das städtische Netz grundsätzlich mit einer hohen Bandbreite kalkulieren. Strategische Überlegungen, um die Netzkosten weiter zu reduzieren, können daher maßgeblich beim Kosten-Leistungs-Verhältnis des Dienstleisters ansetzen. Die Konditionen für die externen Netzdienstleistungen werden gemäß eigenen Angaben in festgelegten Rhythmen überprüft und mit der Stadtwerktochter verhandelt. Die nächste Abstimmung des Rahmenvertrags wird voraussichtlich in 2022 vorgenommen.

Allerdings entstehen im Netzbereich grundsätzlich besonders große Fixkostenblöcke für die Städte, da es sich um die Basisinfrastruktur handelt. Diese Kosten verlaufen auch in der Stadt Hamm nicht proportional zu den zu versorgenden Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung. Insofern wirken sich hier weniger Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung (siehe oben) noch belastender aus, als es bei den meisten anderen Leistungsfeldern der Fall ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte ihre Ausstattung mit Geräten für den Arbeitsplatzdruck sowie die Konditionen für externe Netzdienstleistungen wie geplant bald neu bewerten.

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 Hamm machen einen Anteil von rund 47 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 Hamm sind mit 2.258 Euro in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung niedrig. Sie liegen nur unwesentlich über dem ersten Viertelwert mit 2.205 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Nur sechs kreisfreie Städte weisen hier noch geringere Kosten als die Stadt Hamm auf.

Über drei Viertel der IT-Kosten für Fachanwendungen sind in der Stadt Hamm Sachkosten. Mit 1.742 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung stellen diese den interkommunalen Median. Von den Sachkosten für Fachanwendungen der Stadt Hamm resultieren über 70 Prozent aus der Abnahme von Leistungen bei der citeq. Sie haben damit einen bedeutenden Einfluss auf die günstige Kostensituation der Fachanwendungen der Stadt Hamm.

Die Stadt Hamm kann die entsprechenden Kosten sowohl über die Abnahmemenge als auch durch die generelle Entscheidung für oder gegen Produkte der citeq steuern. Hierfür besteht eine vergleichsweise große Kosten- und Leistungstransparenz in der Abrechnung seitens der citeq.

Inwiefern die eingesetzten Fachanwendungen die Verwaltungsprozesse der Stadt Hamm unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Damit die Stadt Hamm 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 weitere 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.

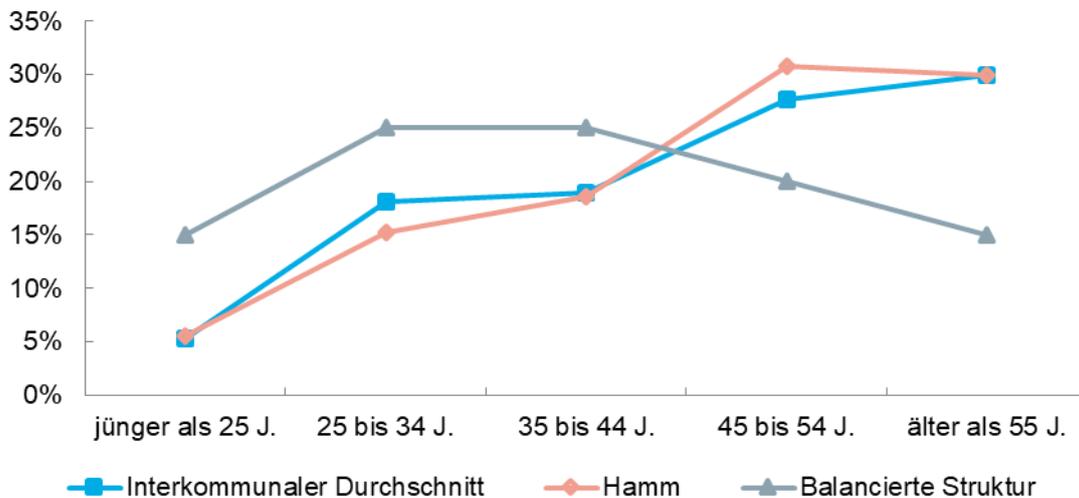
3.3.1 Demografische Ausgangslage

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 Hamm 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.

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

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung der Stadt Hamm 2018 in Prozent



Die Altersstruktur der Stadt Hamm ist insgesamt nah am interkommunalen Durchschnitt der kreisfreien Städte. Sie liegt, ebenso wie bei den meisten der geprüften Städte, weit oberhalb einer balancierten Altersstruktur.

- Die Altersgruppenverteilung offenbart bei der Stadt Hamm eine nicht ausgewogene, weil alterszentrierte Personalstruktur. Sie gibt einen zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Stadtverwaltung voranzutreiben.

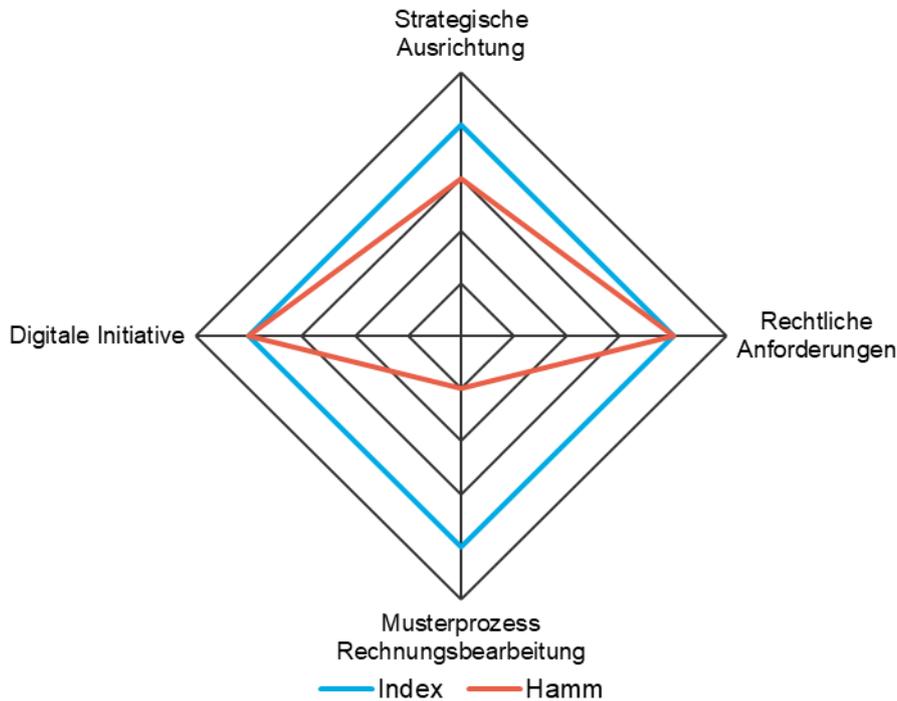
3.3.2 Stand der Digitalisierung

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 Hamm 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 Hamm



- ➔ Die digitale Transformation der Stadt Hamm basiert auf einer kürzlich vom Rat beschlossenen strategisch-formalisierten Basis mit dem Titel „Smart City Hamm“. Noch steht der erreichte Fortschritt in nahezu allen geprüften Aspekten hinter dem der meisten kreisfreien Städte zurück. Die Auswirkungen der erstmaligen Digitalisierungsstrategie bleiben abzuwarten.

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.

- ➔ Mittlerweile richtet sich die digitale Transformation bei der Stadt Hamm an der kürzlich beschlossenen Digitalisierungsstrategie „Smart City Hamm“ aus. Damit hat die Stadt Hamm einen bedeutsamen Schritt für eine zielgerichtete Digitalisierung ihrer Verwaltung gemacht.

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.*

Bei der **Stadt Hamm** wurde die Verantwortung für die digitale Transformation, wie bei nahezu allen kreisfreien Städten, eindeutig verortet. Auf Ebene des „Konzerns Stadt Hamm“ wurde für die Digitalisierung der Stadt eine Stabstelle „Digitalisierung“ beim Oberbürgermeister eingerichtet. Für die operative digitale Transformation der Stadtverwaltung ist inhaltlich das Amt für Organisation und Informationsverarbeitung (031) zuständig. Zwischen diesen Einheiten erfolgen ein regelmäßiger Austausch und eine inhaltliche Abstimmung. Von Seiten der Politik wird derzeit für die Digitalisierung der Verwaltung die Funktion eines Chief Digital Officer (CDO) angeregt.

Im Doppelhaushalt 2019/2020 wurde ein neues strategisches Ziel aufgenommen, welches die digitale Transformation der Stadt Hamm beschreibt („Hamm als digitale Stadt“). Dieses globale Ziel erfährt durch ein Grundsatzpapier („Stadtverwaltung Hamm - Auf dem Weg in die Digitalisierung“) eine hinreichende Konkretisierung hinsichtlich strategischer Ziele, Rahmenbedingungen, Verantwortlichkeiten und Maßnahmen bzw. Umsetzungsvorhaben.

Bereits in 2019 hat der Rat der Stadt Hamm die Stadtverwaltung beauftragt eine umfassende Digitalisierungsstrategie zu entwerfen. Diese wurde in ihren Grundsätzen am 29. Juni 2021 mit dem Titel „Smart City Hamm“ vom Rat beschlossen. Positiv ist zudem, wie die Stadt Hamm ihre Mitarbeiter bei der Erstellung der strategischen Grundlage zur digitalen Transformation einbezieht. Hierzu werden verschiedene Formate wie z.B. Workshops und Führungskräftebildungen genutzt. Durch diese Beteiligung können eine hohe Akzeptanz der Strategie sowie eine erfolgreiche Umsetzung der daraus resultierenden Maßnahmen erreicht werden.

3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Hamm erfüllt die rechtlichen Anforderungen des EGovG. Allerdings wird sie dabei der digitalen Intention 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 Hamm** 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 Hamm	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Elektronischer Zugang	erfüllt	18 von 23
De-Mail	erfüllt	22 von 23
Online-Angebot	erfüllt	11 von 23
E-Payment	erfüllt	22 von 23
Elektronische Rechnungen	teilweise erfüllt	15 von 23
Roadmap OZG	nicht erfüllt	9 von 23

Die Stadt Hamm erfüllt formal alle gesetzlichen Anforderungen, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert die Stadt Hamm 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. Auch bei der Stadt Hamm bestehen noch Möglichkeiten, der Intention des Gesetzgebers besser gerecht zu werden.

Wie fast alle kreisfreien Städte bietet auch die Stadt Hamm einen den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden elektronischen Zugang zur Verwaltung an. Alle notwendigen Angaben sind auf der Seite „Kontakt“ des Internetauftritts ausführlich dargestellt. Dabei sind alle wesentlichen Zugangsmodalitäten genannt. Die Möglichkeiten der Verschlüsselung von Nachrichten spielen vor allem beim Austausch mit Trägern aus dem Jugend- und Sozialbereich für die Stadt Hamm eine wichtige Rolle und bilden hier die Grundlage für einen sicheren Mailverkehr. Mit dem Ausbau des Serviceportals können die Bürgerinnen und Bürger auch über die integrierte Postkorbfunktion mit der Verwaltung verschlüsselt kommunizieren. Darüber hinaus bietet die Stadt Hamm den in § 3 (2) EGovG geforderten elektronischen Zugang durch De-Mail als Möglichkeit an.

Die Online-Formulare auf dem Serviceportal der Stadt Hamm sind überwiegend direkt im Browser ausfüllbar und lassen sich per Mausklick medienbruchfrei an die Behörde weiterleiten. Das ist ein großer Vorteil zu den PDF-Formularen, die die meisten kreisfreien Städte bislang im Einsatz haben. Diese müssen in der Regel erst ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Insofern bietet dieses Verfahren für die Stadt Hamm auch Vorteile, da die Datensätze direkt digital weiterverarbeitet werden können.

Die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Hamm können über das Serviceportal bereits einige Online-Services elektronisch bezahlen. Mit dem sukzessiven Ausbau des Serviceportals werden auch für weitere Leistungen der Stadtverwaltung online Bezahlmöglichkeiten etabliert. Dabei werden alle gängigen Bezahlmöglichkeiten angeboten.

Im Hinblick auf die elektronischen Rechnungen erfüllt die Stadt Hamm die rechtlichen Anforderungen insofern, als dass sie XRechnungen empfangen kann. Allerdings werden die elektronischen Rechnungen nicht medienbruchfrei weiterverarbeitet, sondern ausgedruckt und analog in den weiteren Bearbeitungsprozess gegeben. Die meisten kreisfreien Städte verarbeiten elektronische Rechnungen bereits ohne diesen Medienbruch.

Die Stadt Hamm ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, bis Ende 2022 zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitzustellen. 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 Beteiligte. 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, das die Onlineangebote der Kommunen integrieren kann.

Die Stadt Hamm hat zum Zeitpunkt der Prüfung keine strategischen Grundlagen zur fristgerechten Umsetzung der Vorgaben des OZG. Dies gilt auch für rund zwei Drittel aller kreisfreien Städte. Zwar besitzt die Umsetzung nach eigenen Angaben eine hohe Priorität. Zudem bietet die Stadt Hamm bereits über ihr eigenes Serviceportal diverse Online-Services an. Allerdings fehlen strategische Entscheidungen zur weiteren Vorgehensweise und Priorisierung zu digitalisierender Leistungen. Die entsprechende Umsetzung wird derzeit von zentraler Stelle im Amt für Organisation und Informationsverarbeitung koordiniert, von wo aus auch eine Roadmap erarbeitet werden soll. Die Umsetzungsstrategie soll auf der Übernahme zentral geschaffener Lösungen auf Bundes- und Landesebene basieren, wobei die Kommunen nur für einen kleinen Teil der OZG-Umsetzungen die alleinige Regelungs- und Vollzugskompetenz haben. Darüber hinaus engagiert sich die Stadt Hamm in verschiedenen Workshops des KDN. Eigenentwickelte Formularlösungen kommen bei der Stadt Hamm dann zum Einsatz, wenn eine Nachnutzung nicht möglich ist. Dabei werden in einem gemeinsamen OZG-Projekt mit der Stadt Münster und den Kreisen Coesfeld und Warendorf zunächst die Top-100 Bürgerdienstleistungen in den Fokus genommen und arbeitsteilig umgesetzt. Die Priorität liegt bei der Stadt Hamm diesbezüglich auf den Dienstleistungen im Sozialbereich. Diese sollen sich nach eigenen Angaben in einem perspektivisch zu schaffenden „digitalen Familienrathaus“ wiederfinden. Zudem übernimmt ein OZG-Koordinator bei der Stadt Hamm die Beobachtung aktueller Tendenzen der OZG-Umsetzung auf Landes- und Bundesebene sowie die konkrete Umsetzung von Leistungen mit den Fachämtern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte die medienbruchfreie Bearbeitung von elektronischen Rechnungen anstreben. Zudem sollte sie ihren Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG zeitnah verbindlich in einer Roadmap abbilden.

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 Hamm hat noch keinen digitalen Workflow zur Bearbeitung der Eingangsrechnungen implementiert. Sie nutzt damit noch nicht die Effizienzvorteile, die ein digitaler Prozess ermöglicht.

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 automatisch 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 Hamm** 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 Hamm	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Scannen	nicht erfüllt	11 von 23
Optische Texterkennung	nicht erfüllt	13 von 23
Automatisierte Datenergänzung	nicht erfüllt	16 von 23
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	20 von 23
Schnittstelle zum Vergabeprozess	teilweise erfüllt	2 von 23
Elektronische Bearbeitungshinweise	nicht erfüllt	18 von 23
Digitaler Belegzugriff	nicht erfüllt	20 von 23

Im Gegensatz zu fast allen geprüften kreisfreien Städte scannt die Stadt Hamm eingehende Papierrechnungen noch nicht frühzeitig im Prozess ein. Vielmehr bearbeitet sie Rechnungen papierbasiert und gibt die jeweiligen Rechnungen im Papierformat an die zuständigen Stellen in der Verwaltung. Auch elektronisch eingehende Rechnungen im PDF-Format druckt sie demzufolge gewöhnlich aus.

Der überwiegende Teil der kreisfreien Städte ist hier schon wesentlich weiter als die Stadt Hamm und hat bereits einen Rechnungsworkflow implementiert. Bei der technischen Umsetzung unterscheiden sich die kreisfreien Städte allerdings teils deutlich. Während einige wenige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, ist in den meisten Kommunen weiterhin manuelles Eingreifen vorgesehen.

Eine optische Texterkennung, elektronische Bearbeitungshinweise, automatisierte Datenvervollständigungen sowie Dubletten-Prüfung setzen die meisten der geprüften Städte ein. Einige kreisfreie Städte nutzen zudem bereits die aus dem Vergabeprozess resultierenden Informatio-

nen über eine Schnittstelle für ihren Rechnungsworkflow. Einen automatisierten Abgleich zwischen Auftrag und Rechnung haben allerdings bisher nur sehr wenige kreisfreie Städte eingeführt.

Auch die Stadt Hamm plant, einen Rechnungsworkflow mit Integration ins Finanzverfahren zu implementieren. Sie hat deshalb das Einführungsprojekt für den elektronischen Prüf- und Freigabeworkflow bereits gestartet. Gemeinsam mit der Stadt Münster und deren IT-Dienstleister citeq befindet sich die Stadt Hamm aktuell in der Testphase. Innerhalb eines Jahres soll das Roll-Out auf alle Ämter der Verwaltung abgeschlossen sein. Entsprechende Schulungen sind bereits gestartet.

Die Stadt Hamm hat schon damit begonnen, die Voraussetzungen für automatisierte Abläufe zu schaffen. So hat sie mehrfach angelegte Geschäftspartner im Finanzverfahren gelöscht bzw. deaktiviert. Die Stadt Hamm erfasst zudem gegenwärtig bereits Aufträge, Bestellungen und Mittelbindungen im Finanzverfahren und plant mit der Einführung des Workflows die Quote der im Fachverfahren erfassten Bestellungen zu erhöhen. Hier sollte die Stadt Hamm die Kontierungsinformationen aus dem Bestellvorgang in den Workflow übertragen und einen automatisierten Datenabgleich zwischen Bestellung und Rechnung gewährleisten. Im Zusammenhang mit dem elektronischen Rechnungsworkflow kann die Stadt Hamm so ein zusätzliches Effizienzpotential dadurch heben, dass die Beschäftigten perspektivisch weniger Rechnungen manuell mit dem Auftrag bzw. der Bestellung abgleichen müssen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte mit der Einführung des Prozesses zur digitalen Rechnungsbearbeitung den Prozess soweit wie möglich automatisieren. Besonderes Potential liegt dabei in der OCR-Erkennung und Übertragung von Rechnungsinformationen in den Workflow, der medienbruchfreien Weiterverarbeitung von PDF-Rechnungen sowie in der Nutzung der Informationen aus dem Bestellprozess im Rechnungsworkflow.

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**

Über die rechtlichen Anforderungen hinaus befindet sich die digitale Transformation der Stadtverwaltung Hamm noch in einer frühen Phase. Die fehlende Formalisierung gefährdet zudem ihren digitalen Fortschritt.

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.

Nahezu alle kreisfreien Städte haben bereits ein DMS und E-Akten im Einsatz oder befinden sich zumindest in einer Einführungsphase. Auch die **Stadt Hamm** hat die Vorteile einer elektronischen Aktenführung erkannt und ein DMS im Einsatz. Zum Zeitpunkt der Prüfung bestehen nach Auskunft der Stadt eine Vielzahl an Projekten zur Einführung von elektronischen Akten in unterschiedlichen Projektphasen. Daneben nutzt die Stadt Hamm aber auch entsprechende Funktionalitäten der Fachverfahren.

Eine strategische Planung, wie die Nutzung der elektronischen Akte und des DMS bei der Stadt Hamm zukünftig ausgebaut werden soll, besteht nicht. Es bietet sich an, diese Überlegungen im Rahmen der Erstellung der Digitalisierungsstrategie zu berücksichtigen. Dabei sollten konkrete Umsetzungszeitpunkte genannt und Priorisierungen vorgenommen werden.

Nach eigenen Angaben der Stadt Hamm steht bislang der Rollout des DMS sowie dessen funktionelle Weiterentwicklung im Fokus. Dabei orientiert sich die Weiterentwicklung unter anderem an der Rolloutgeschwindigkeit (Anzahl neue DMS-Nutzer pro Jahr). In 2021 sollen zudem „größere“ Fachakten einbezogen werden. Der Rollout von weniger komplexen Akten erfolgt im Rahmen einer Jahresplanung, um auf aktuelle Erfordernisse aus den Fachämtern reagieren zu können.

Wie die meisten kreisfreien Städte bietet die Stadt Hamm bereits erste externe als auch interne Verwaltungsleistungen durchgängig medienbruchfrei an, unter anderem Urkundenbestellung, Bewerbungsverfahren, elektronische Zeitwirtschaft sowie die einfache und erweiterte Melderegisterauskunft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte einen Projektplan zur Einführung des DMS bzw. der E-Akte abstimmen.

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**

Die Stadt Hamm hat die Bedeutung des Prozessmanagements für die Digitalisierung der Verwaltung erkannt. Gleichwohl gibt es Ansätze, um die Wirkung des Prozessmanagements für die digitale Transformation zu erhöhen.

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.*
- **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.*

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.

- **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 Hamm** 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 Hamm	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	1 von 23
Personalausstattung	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	erfüllt	7 von 23

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kommunen die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Viele Städte stehen noch am Anfang, sodass sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen erfüllen. Für die gpaNRW ist die Anforderung hingegen erst dann erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Gleichwohl können wir erkennen, dass sich die Stadt Hamm, ebenso wie die meisten kreisfreien Städte, auf einem guten Weg befindet.

Häufig fehlen noch 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 Hamm bildet hier keine Ausnahme. Qualitätsverbesserungen, Einsparungen und digitale Optimierungen sind zwar die aktuellen Motive für Prozessbetrachtungen. Jedoch gibt es auch bei der Stadt Hamm gegenwärtig keine grundlegenden strategischen Vorgaben.

Bisher analysiert die Stadt Hamm ihre Prozesse eher reaktiv nach Bedarf. Bei der Stadt Hamm erfolgen solche Prozessanalysen bei Bedarf, sowohl zentral als auch dezentral in den Ämtern. Insofern handelt sich noch nicht um ein systematisches Prozessmanagement, dass der digitalen Transformation vollumfänglich gerecht werden kann. Nach eigenen Angaben der Stadt Hamm müsste hierfür das Personal der zentralen Organisationsabteilung aufgestockt werden.

Das Prozessmanagement ist in der Organisationsabteilung zugeordnet. Dort werden Prozessanalysen von Beschäftigten der beiden Sachgebiete „Organisation und IT-Einsatz“ und „Digitalisierung“ durchgeführt. Insgesamt stehen bis zu drei Vollzeitstellen für das Prozessmanagement zur Verfügung. Die Aufgabe des Prozessmanagements ist zwar in den Stellenbeschreibungen verankert, aber nicht mit Stellanteilen bemessen. Dadurch ist sie noch nicht hinreichend abgesichert.

Aus Sicht der Stadt Hamm sind die Personalressourcen gegenwärtig dennoch ausreichend, um den Ansprüchen der Verwaltung an das Prozessmanagement gerecht zu werden. Die gpaNRW hat bei 16 der 23 kreisfreien Städte Personalressourcen erfasst. In rund Dreiviertel dieser Städte stehen weniger als drei Vollzeitstellen für Prozessanalysen zur Verfügung. Die Stadt Hamm hat damit annähernd so viele Personalressourcen wie die meisten kreisfreien Städte.

Weniger als ein Drittel der geprüften kreisfreien Städte besitzen einen hinreichenden Überblick über ihre Verwaltungsprozesse. Dies gilt auch für die Stadt Hamm. Dennoch hat sie bisher rund 50 Prozesse aufgenommen und dokumentiert. Bei den sich Prozessaufnahmen sichern verbindliche, formalisierte Vorgaben in Form eines eigenen Modellierungshandbuches ein standardisiertes Vorgehen.

Nur weil ein Prozessmanagement etabliert ist, bedeutet dies 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 Hamm hat die Bedeutung eines IT-bezogenen Prozessmanagements erkannt und stellt sicher, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind. So liegt die Federführung für IT-Einführungsprozesse bei der Organisationsabteilung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Prozesse identifizieren und für systematische Analysen strukturieren und priorisieren. Die Strategie dient zudem 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 Stadt Hamm besitzt ein solides IT-Sicherheitsniveau. Aufgrund der von der Stadt Hamm umgesetzten Grundschutzmaßnahmen besteht nur geringes Optimierungspotential. Dies betrifft vor allem die Dokumentation der eigenen Sicherheitsprozesse. Darüber hinaus profitiert die Stadt Hamm von der Infrastruktur und Organisation ihres IT-Dienstleisters citeq im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit.

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 Hamm** erfüllt sind.

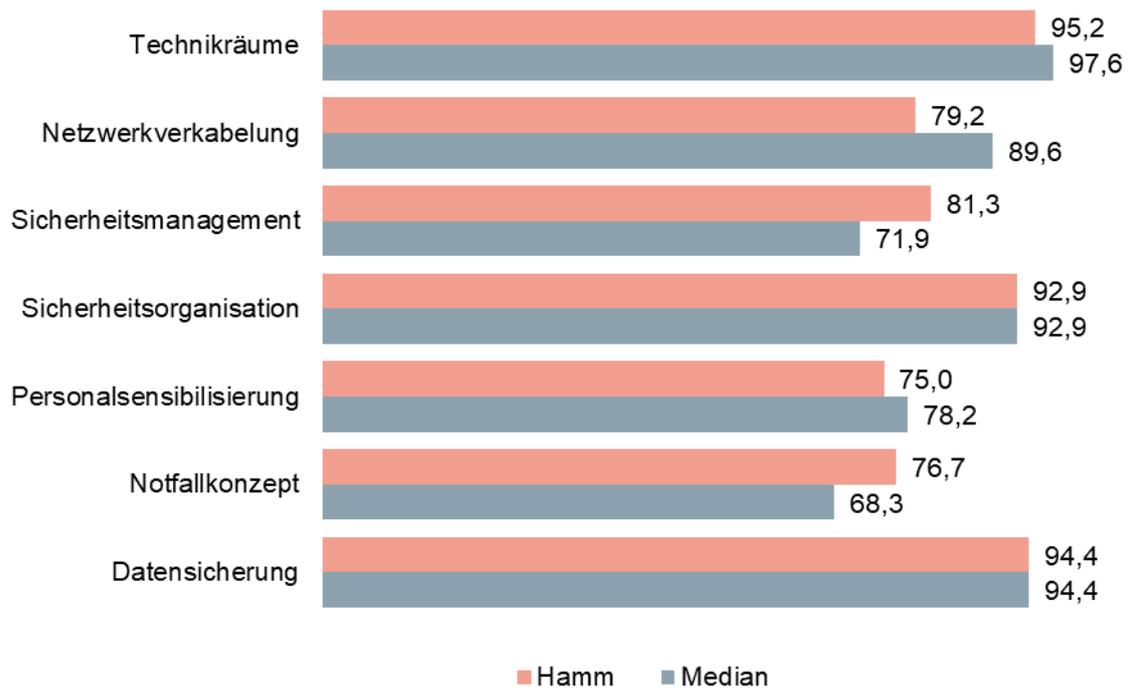
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen im interkommunalen Vergleich in Prozent



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen. Mit einem Gesamterfüllungsgrad von 86 Prozent erzielt die Stadt Hamm ein insgesamt gutes Gesamtergebnis, mit dem sie sich im aktuellen Vergleich im vorderen Mittelfeld platziert.

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

Erfüllungsgrade der einzelnen Sicherheitsaspekte im interkommunalen Vergleich in Prozent



Die Stadt Hamm erfüllt mehr der geprüften Sicherheitskriterien als die meisten kreisfreien Städte und erreicht damit ein insgesamt ausgewogenes Gesamtergebnis.

Auf der einen Seite wird das Ergebnis durch Sicherheitsmaßnahmen des IT-Dienstleisters und andererseits durch die Initiative der eigenen IT-Verantwortlichen getragen. Aufgrund der von der Stadt Hamm umgesetzten Grundschutzmaßnahmen besteht nur geringes Optimierungspotential im Bereich der Notfallvorsorge und der Dokumentation des IT-Sicherheitsprozesses. Nach eigenen Angaben soll dies kurzfristig auch mithilfe einer neu einzuführenden Compliance-Management-Software erreicht werden. Damit ist grundsätzlich eine sehr gute Grundlage für die aktuellen und künftigen Aufgaben der digitalen Transformation bei der Stadtverwaltung Hamm gegeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte vordringlich eine kontinuierliche Dokumentation ihres IT-Sicherheitsprozesses gewährleisten und die möglichen Optimierungen bei der konzeptionellen Notfallvorsorge in Angriff nehmen.

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 Hamm hat noch einige Defizite bei der Umsetzung der geprüften Aspekte 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 Hamm** 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 Hamm	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Dienstanweisung	erfüllt	18 von 23
Datenschutzbeauftragte/r	erfüllt	23 von 23
Informationspflichten	teilweise erfüllt	11 von 23
Verarbeitungsverzeichnis	teilweise erfüllt	20 von 23
Risikobewertung und Datenschutz-Folgenabschätzung	teilweise erfüllt	11 von 23

Die Stadt Hamm hat die Dienstanweisung zum Datenschutz an die neuen Regelungen der DSGVO angepasst. Die Dienstanweisung regelt unter anderem die besonderen Zuständig- und Verantwortlichkeiten sowie die Datensicherheit. Durch die Erläuterung von Begriffen, Gegenüberstellung von Aufgaben und Definition der Schutzbedarfskategorien in den verschiedenen Anlagen wird die Dienstanweisung sinnvoll und adressatengerecht ergänzt.

Bei der Stadt Hamm sind ein behördlicher Datenschutzbeauftragter und ein Stellvertreter benannt und bei der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (LDI) gemeldet worden. Die Stellvertretung bezieht sich hierbei jedoch nur auf eine Vertretung im organisatorischen Sinne. Der berufene DSB besitzt die in Art. 37 Absatz 5 DSGVO geforderte berufliche Qualifikation und das Fachwissen auf dem Gebiet des Datenschutzrechts und der Datenschutzpraxis. Der Aufgabenbereich des DSB wurde in der Dienstanweisung zum Datenschutz den neuen Vorgaben der DSGVO angepasst. Der Zugang zu personenbezogenen Daten und Verarbeitungsvorgängen ist gegeben und in der Dienstanweisung festgeschrieben. Der DSB berichtet anlassbezogen und gem. Art. 38 Absatz 3 Satz 3 DSGVO unmittelbar der Behördenleitung.

Die Sensibilisierung der Beschäftigten hinsichtlich der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben erfolgt auf verschiedene Weise. Zunächst sind im städtischen Intranet Informationen zum Datenschutz bereitgestellt. Daneben bietet der DSB jährlich freiwillige Schulungen und spezielle Schulungen auf Anfrage an. Die dezentralen Datenschutzpersonen sind erste Ansprechpartner und Multiplikatoren in Sachen Datenschutz innerhalb der Organisationseinheiten.

Die Informationspflichten sollen gemäß Geschäftsanweisung durch die Organisationseinheiten unter Zuhilfenahme des durch die Arbeitsgruppe bereitgestellten Musters umgesetzt werden. Der DSB wurde häufig zur Unterstützung bei der Umsetzung Informationspflichten konsultiert.

Eine stichprobenartige Überprüfung offenbart jedoch Nachholbedarf. Die Datenschutzerklärungen der Online-Formulare verweisen auf die allgemeine Datenschutzerklärung zur Nutzung der Homepage. Allerdings entsprechen die Informationen der Datenschutzerklärung bei den Erhebungen per Formularassistent nicht den Anforderungen der DSGVO. So müssen beispielsweise bei jeder Erhebung von personenbezogenen Daten der Zweck und die Rechtsgrundlage der Verarbeitung mitgeteilt werden. Diese sind jedoch nicht für die speziellen Erhebungen in der Datenschutzerklärung genannt. Die allgemeinen Informationen z. B. die Kontaktdaten der DSB und die Rechte der betroffenen Personen sind hingegen zutreffend dargestellt.

Das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten wird bei der Stadt Hamm in den Fachbereichen durch die dezentralen Datenschutzfunktionen geführt, wobei der DSB einen zentralen Zugriff und bei jeder relevanten Änderung eine Mitteilung erhält. Für das Verarbeitungsverzeichnis wird

eine Software genutzt, in deren Nutzung die dezentralen Datenschutzfunktionen geschult wurden. Der DSB ist gemäß der Dienstanweisung bei datenschutzrechtlichen Anlässen, insbesondere auch beim Einsatz von neuer Software, unaufgefordert, rechtzeitig und umfassend zu informieren. Durch den zentralen Einblick des DSB, die Mitteilungen bei Änderungen und die durchgeführten Schulungen kann die Richtigkeit des Verarbeitungsverzeichnisses hinreichend gewährleistet werden. Die Umstellung auf das digitale Verarbeitungsverzeichnis ist noch nicht gänzlich abgeschlossen.

Eine Übersicht der vorhandenen Risiken in Bezug auf die Verarbeitung von personenbezogenen Daten besteht aktuell noch nicht. Die Beurteilung der Risiken soll im Verarbeitungsverzeichnis durchgeführt und dokumentiert werden. Die Verantwortung zur Umsetzung zur Durchführung der Risikoprüfung und der Datenschutz-Folgenabschätzung wird gemäß Dienstanweisung zum Datenschutz durch die dezentralen Datenschutzsachbearbeiter in Abstimmung mit dem DSB wahrgenommen. Das Verfahren ist in Anlage 3 zur Dienstanweisung präzisiert worden. Die Datenschutz-Folgenabschätzung soll zukünftig über das Verarbeitungsverzeichnis umgesetzt und dokumentiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte bei der Erhebung von personenbezogenen Daten die speziellen Informationen ergänzen. Sie sollte das Verarbeitungsverzeichnis vervollständigen und dabei die Risikobewertungen vornehmen. Bei Bedarf sollte sie Datenschutz-Folgenabschätzungen durchführen.

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 Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung der Stadt Hamm sichern die notwendigsten Prüfhandlungen ab. Darüberhinausgehend sind die Möglichkeiten der örtlichen IT-Prüfung beschränkt.

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

Überblick über aufgegriffene Prüfaspkte der örtlichen Rechnungsprüfung 2015 bis 2020

Prüfaspkte	Hat die Stadt Hamm diesen Prüfaspkt aufgegriffen?	Wie viele kreisfreie Städte haben diesen Prüfaspkt mindestens teilweise aufgegriffen?
Einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	Ja	18 von 23
Rollen- und Berechtigungskonzepte	Ja	18 von 23
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Nein	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	Nein	11 von 23
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	Ja	8 von 23
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten Zielen	Nein	8 von 23

Prüfaspekte	Hat die Stadt Hamm diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele kreisfreie Städte haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von IT-Investitionsmaßnahmen	Nein	7 von 23

Die Stadt Hamm konnte in den letzten fünf Jahren Prüfaspekte in Zusammenhang mit der Informationstechnik in einem ähnlichen Umfang aufgreifen, wie es auch bei den meisten kreisfreien Städten der Fall war. Allerdings ist dieser Sachstand noch nicht zufriedenstellend. 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. Dies gilt auch für die IT-Prüfungen der Stadt Hamm.

Wie die Tabelle zeigt, sind bei der Stadt Hamm Prüfaspekte unberücksichtigt geblieben, die auch bei den vielen anderen kreisfreien Städten nicht aufgegriffen werden konnten. Wie in nahezu allen Fällen geäußert, liegt auch bei der Stadt Hamm der Grund dafür in mangelnden Personalressourcen. Der örtlichen Rechnungsprüfung der Stadt Hamm steht für IT-Prüfungen geschätzt lediglich 0,75 Vollzeitstellen zur Verfügung. Damit befindet sich die Stadt Hamm interkommunal gesehen zwar in guter Gesellschaft, aber noch nicht in einer guten Position. Alle kreisfreien Städte, die zumindest ansatzweise systematische IT-Prüfungen durchführen, besitzen mindestens eine Vollzeitstelle. Gut die Hälfte davon zwei oder mehr Vollzeitstellen. Allerdings wurde bei der Stadt Hamm im April 2021 eine Stelle „Spezialistin/Spezialist für Datenanalysen“ ausgeschrieben.

Mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte, die IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich zudem nicht annähernd adäquat aus- und fortgebildet. Meist fehlt noch die fachliche Qualifikation, um den wünschenswerten Prüfinhalten gerecht werden zu können. Dies gilt nach eigenen Angaben auch für die Stadt Hamm.

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt die Stadt Hamm im weitesten Sinne mit IT-Unterstützung durch. Ebenso wie bei den meisten anderen kreisfreien Städten handelt es sich aber meist um integrierte Schnittstellen bzw. Verfahren, die sich auf Finanzdaten beschränken. Nur wenige kreisfreie Städte nutzen die darüberhinausgehenden Möglichkeiten einer Massendatenanalyse, mit denen Prüfhandlungen noch effizienter durchgeführt werden können. Hierin liegt für die Stadt Hamm ein weiterer Ansatzpunkt, die örtliche Rechnungsprüfung zu stärken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte prüfen, inwiefern Sie die Handlungsfähigkeit ihrer örtlichen IT-Prüfung mindestens mittelfristig durch zusätzliche Stellenanteile und fachspezifische Fortbildungen stärken kann. Zudem sollte sie bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze perspektivisch für die örtliche Rechnungsprüfung

digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können. Dies bedingt auch eine entsprechende fachliche Qualifikation, beispielsweise im Umgang mit Massendatenanalysen.

Herne, den 01. Juli 2021

gez.

Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold

Abteilungsleitung

gez.

Sven Alsdorf

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	Die Stadt Hamm besitzt sehr gute Rahmenbedingungen, um ihre IT zielorientiert und bedarfsgerecht zu steuern. Allerdings fehlt eine verbindliche und auf die digitale Transformation der Stadt Hamm abgestimmte Strategie, an der sich die operative IT orientieren kann.	10	E1	Die Stadt Hamm sollte IT-strategische Aspekte stärker formalisieren, verbindlich beschließen und sich dabei an der kürzlich beschlossenen Grundsatzvorlage „Smart City Hamm“ orientieren.	11
F2	Die IT-Kosten der Stadt Hamm sind gering.	11	E2	Die Stadt Hamm sollte ihre Ausstattung mit Geräten für den Arbeitsplatzdruck sowie die Konditionen für externe Netzdienstleistungen wie geplant bald neu bewerten.	19
F3	Die Stadt Hamm erfüllt die rechtlichen Anforderungen des EGovG. Allerdings wird sie dabei der digitalen Intention noch nicht ganz gerecht. Zudem ist der Projektplan zur fristgerechten Umsetzung des OZG noch nicht hinreichend formalisiert.	24	E3	Die Stadt Hamm sollte die medienbruchfreie Bearbeitung von elektronischen Rechnungen anstreben. Zudem sollte sie ihren Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG zeitnah verbindlich in einer Roadmap abbilden.	26
F4	Die Stadt Hamm hat noch keinen digitalen Workflow zur Bearbeitung der Eingangsrechnungen implementiert. Sie nutzt damit noch nicht die Effizienzvorteile, die ein digitaler Prozess ermöglicht.	27	E4	Die Stadt Hamm sollte mit der Einführung des Prozesses zur digitalen Rechnungsbearbeitung den Prozess soweit wie möglich automatisieren. Besonderes Potential liegt dabei in der OCR-Erkennung und Übertragung von Rechnungsinformationen in den Workflow, der medienbruchfreien Weiterverarbeitung von PDF-Rechnungen sowie in der Nutzung der Informationen aus dem Bestellprozess im Rechnungsworkflow.	29
F5	Über die rechtlichen Anforderungen hinaus befindet sich die digitale Transformation der Stadtverwaltung Hamm noch in einer frühen Phase. Die fehlende Formalisierung gefährdet zudem ihren digitalen Fortschritt.	29	E5	Die Stadt Hamm sollte einen Projektplan zur Einführung des DMS bzw. der E-Akte abstimmen.	30
F6	Die Stadt Hamm hat die Bedeutung des Prozessmanagements für die Digitalisierung der Verwaltung erkannt. Gleichwohl gibt es Ansätze, um die Wirkung des Prozessmanagements für die digitale Transformation zu erhöhen.	31	E6	Die Stadt Hamm sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Prozesse identifizieren und für systematische Analysen strukturieren und	33

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				priorisieren. Die Strategie dient zudem als Grundlage, um den Personalbedarf zu bemessen.	
F7	Die Stadt Hamm besitzt ein solides IT-Sicherheitsniveau. Aufgrund der von der Stadt Hamm umgesetzten Grundschutzmaßnahmen besteht nur geringes Optimierungspotential. Dies betrifft vor allem die Dokumentation der eigenen Sicherheitsprozesse. Darüber hinaus profitiert die Stadt Hamm von der Infrastruktur und Organisation ihres IT-Dienstleisters citeq im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit.	34	E7	Die Stadt Hamm sollte vordringlich eine kontinuierliche Dokumentation ihres IT-Sicherheitsprozesses gewährleisten und die möglichen Optimierungen bei der konzeptionellen Notfallvorsorge in Angriff nehmen.	35
F8	Die Stadt Hamm hat noch einige Defizite bei der Umsetzung der geprüften Aspekte der DSGVO.	36	E8	Die Stadt Hamm sollte bei der Erhebung von personenbezogenen Daten die speziellen Informationen ergänzen. Sie sollte das Verzeichnis vervollständigen und dabei die Risikobewertungen vornehmen. Bei Bedarf sollte sie Datenschutz-Folgenabschätzungen durchführen.	38
F9	Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung der Stadt Hamm sichern die notwendigsten Prüfhandlungen ab. Darüberhinausgehend sind die Möglichkeiten der örtlichen IT-Prüfung beschränkt.	39	E9	Die Stadt Hamm sollte prüfen, inwiefern Sie die Handlungsfähigkeit ihrer örtlichen IT-Prüfung mindestens mittelfristig durch zusätzliche Stellenanteile und fachspezifische Fortbildungen stärken kann. Zudem sollte sie bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze perspektivisch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können. Dies bedingt auch eine entsprechende fachliche Qualifikation, beispielsweise im Umgang mit Massendatenanalysen.	40

→ 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