

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Mönchengladbach  
im Jahr 2021*

Informationstechnik

# INHALTSVERZEICHNIS

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Informationstechnik</b>                     | <b>1</b>  |
| 1 Managementübersicht                          | 3         |
| 2 Überörtliche Prüfung der Informationstechnik | 4         |
| 2.1 Grundlagen                                 | 4         |
| 2.2 Prüfungsbericht                            | 5         |
| 2.3 Prüfungsmethodik                           | 6         |
| 2.4 Prüfungsablauf                             | 7         |
| 3 IT-Profil                                    | 8         |
| 3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung           | 10        |
| 3.2 IT-Kosten                                  | 12        |
| 3.3 Digitalisierung                            | 16        |
| 3.4 Prozessmanagement                          | 26        |
| 3.5 IT-Sicherheit und Datenschutz              | 29        |
| 3.6 Örtliche Rechnungsprüfung                  | 34        |
| 4 Anlage: Ergänzende Tabellen                  | 38        |
| <b>Kontakt</b>                                 | <b>40</b> |

# 1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Mönchengladbach 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 Stadt Mönchengladbach stellt ihre IT für die Kernverwaltung zu verhältnismäßig geringen Kosten bereit. Demgegenüber stehen überdurchschnittlich ausgeprägte Qualitätsmerkmale in der Digitalisierung sowie der IT-Sicherheit. Gleichwohl gibt es, insbesondere in den Steuerungsaspekten noch Ansatzpunkte das eigene IT-Profil nachhaltig zu stärken.

Dieses Ergebnis für die Stadt Mönchengladbach ist sehr positiv. Ihre IT-Kosten sind im Vergleich der kreisfreien Städte niedrig. Dennoch sind die Kosten seit der letzten IT-Prüfung der gpaNRW, in der wir das Jahr 2011 betrachtet haben, um über 37 Prozent angestiegen. Dabei haben wir das Betrachtungsfeld zwischenzeitlich um den Verwaltungsbereich der Schulen reduziert. Bei den übrigen kreisfreien Städten beläuft sich die Kostenerhöhung im gleichen Zeitraum durchschnittlich auf annähernd 20 Prozent. Dass die Kosten bei der Stadt Mönchengladbach so viel höher ausfallen ist mitunter eine Folge der zwischenzeitlichen Auslagerung ihrer operativen IT-Aufgaben an die IT-Kooperation Rheinland (ITK).

Die Stadt Mönchengladbach betrachtet den Fusionsschritt als Investition in die Zukunftsfähigkeit der städtischen IT. Dafür nimmt sie auch in Kauf, dass sie in IT-Belangen nicht mehr immer nur für sich entscheiden kann, sondern vermehrt Lösungen gemeinsam mit anderen Verbandsgliedern finden muss. Gleichwohl kann die Stadt Mönchengladbach erheblich von der bereitgestellten Qualität, insbesondere von den IT-Sicherheitsmechanismen der ITK profitieren. So erreicht die Stadt Mönchengladbach bei den geprüften Sicherheitsanforderungen ein hohes Niveau. Lediglich bei den eigenverantwortlichen konzeptionellen Datenschutz- und IT-Sicherheitsanforderungen besteht Nachholbedarf.

Zudem bietet sich der Stadt Mönchengladbach die Chance, über die interkommunale Zusammenarbeit Skalen- und Synergieeffekte im Zweckverband zu erzielen. Damit sie die Potenziale für sich ausschöpfen kann, muss ihre IT-Steuerung hohe Anforderungen erfüllen. Die Rahmenbedingungen innerhalb des Zweckverbandes führen dazu, dass die Stadt Mönchengladbach bislang rund 70 Prozent ihrer IT-Kosten nicht direkt beeinflussen kann. Dies liegt daran, dass die Stadt Mönchengladbach mit der ITK Festpreise auf Basis des zum Zeitpunkt der Fusion bestehenden Leistungsumfangs vereinbart hat. Diese Preisfestschreibung gilt noch bis einschließlich 2021. Zudem rechnet der Zweckverband den Großteil seiner Leistungen über einen Einwohnerschlüssel, meist unabhängig von der eigenen Inanspruchnahme, ab.

Allerdings hat die ITK Rheinland unter externer Begleitung ein Projekt zur Preisbildung durchgeführt. Die Rahmenbedingungen bei der Leistungsabrechnung haben sich hierdurch zwischenzeitlich verbessert. Das neue Preisbildungsmodell der ITK tritt 2022 in Kraft. Damit erhält auch die Stadt Mönchengladbach eine bessere, aber noch immer keine optimale Grundlage, um sich selbst ein Urteil über das Verhältnis der eingesetzten Mittel zum damit verfolgten Zweck ma-

chen zu können. Dies ist erforderlich, um die eigenen Belange innerhalb des Verbandes adäquat einbringen zu können. Zumal die Stadt Mönchengladbach von den Leistungen der ITK stark abhängig ist. Je stärker der Abnehmer an den Dienstleister gebunden ist, desto höher ist der Anspruch der gpaNRW an eine verursachungsgerechte und transparente Leistungsabrechnung.

Die digitale Transformation in der Stadtverwaltung Mönchengladbach ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten schon weit vorangeschritten. Sie ist damit auf einem sehr guten Weg, auch weil sie bei nicht verpflichtenden Aspekten der Digitalisierung bereits initiativ geworden ist. Dabei gibt ihre alterszentrierte Altersstruktur einen zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung weiterhin mit hoher Priorität voranzutreiben.

Wesentlich für eine erfolgreiche digitale Transformation ist ein systematisches Prozessmanagement. Um digitale, medienbruchfreie Verwaltungsleistungen realisieren zu können, muss die Stadt Mönchengladbach vorab ihre zugrundeliegenden Prozesse analysieren und bei Bedarf optimieren. Dafür bietet das Prozessmanagement der Stadt Mönchengladbach zwar schon eine Ausgangsposition. Es ist aber aktuell noch nicht darauf ausgerichtet, die Digitalisierungsbestrebungen bestmöglich zu unterstützen. Insofern sollte die Stadt Mönchengladbach dem weiteren Aufbau des Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen.

Auch die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Mönchengladbach bietet die Chance, über Beratungen und interne Prüfungen, zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beizutragen. Die Rahmenbedingen der örtlichen IT-Prüfung der Stadt Mönchengladbach sicherten bisher die notwendigsten Prüfhandlungen ab. Darüberhinausgehend waren die Möglichkeiten der örtlichen IT-Prüfung aber beschränkt. Das Rechnungsprüfungsamt wurde allerdings zwischenzeitlich nach einer externen Organisationsuntersuchung für eine nachhaltige Aufgabenwahrnehmung neu aufgestellt. Dabei wurde insbesondere auch die Personalentwicklung berücksichtigt, sodass auch die örtliche Rechnungsprüfung den Anforderungen der digitalen Verwaltung perspektivisch besser gerecht werden kann.

## 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-Durchschnittswerten<sup>1</sup>.

### 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.

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

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

### 2.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

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

## 2.3 Prüfungsmethodik

### 2.3.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

### 2.3.2 gpa-Kennzahlenset

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

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

### 2.3.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Kernverwaltung“. Daher betrachtet die gpaNRW nicht nur die Organisationseinheit, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern sie untersucht sämtliche IT-Aufgaben der Kernverwaltung. Diese Aufgaben können zentral, beispielsweise in einer

IT-Abteilung, aber auch dezentral in Fachämtern erledigt werden. Auch die Leistungserbringung durch Externe, z. B. durch kommunale Rechenzentren oder im Wege anderer Formen interkommunaler Zusammenarbeit, berücksichtigen wir in unserer Prüfung.

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

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

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

Im Verlauf der Prüfung hat die gpaNRW bereits Sachstände und Zwischenerkenntnisse dokumentiert und mit der Verwaltungsführung kommuniziert. Der vorliegende Prüfungsbericht greift nun wesentliche Inhaltspunkte abschließend auf und wertet diese im interkommunalen Vergleich.

## 2.4 Prüfungsablauf

Die gpaNRW hat die IT-Prüfung in der Stadt Mönchengladbach vom 21. März 2019 bis zum 31. März 2021 durchgeführt.

Zunächst haben wir die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Mönchengladbach 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 Mönchengladbach zeitnah und vollständig geliefert. Sie sind auf aggregierter Ebene plausibel und vergleichbar und konnten daher in den interkommunalen Vergleich einfließen. Allerdings können keine tiefgehenden Analysen auf Ebene einzelner Kostenstellen vorgenommen werden. Insbesondere aufgrund der Preisfestschreibung der ITK Rheinland konnten die Sachkosten der Stadt Mönchengladbach nicht hinreichend aussagekräftig auf die Kostenstellensystematik der gpaNRW übertragen werden.

Der vorliegende Prüfbericht baut auf diesem Prüfungsvermerk auf und schließt damit die überörtliche Prüfung der Informationstechnik in der Stadt Mönchengladbach ab.

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

Geprüft haben:

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

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

### 3 IT-Profil

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

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

Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

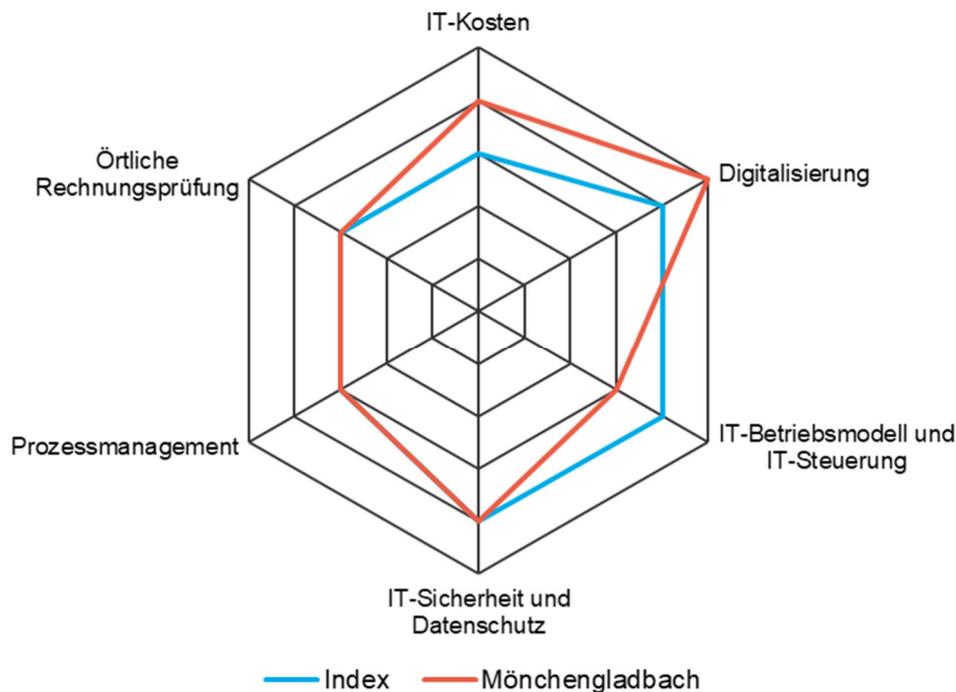
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation in der Verwaltung vorangeschritten?
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und –Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?

- **IT-Sicherheit und Datenschutz:** Wie hoch ist der IT-Sicherheitsstandard? Inwieweit erfüllt die Stadt die wesentlichen Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)?
- **Prozessmanagement:** Was leistet die Verwaltung im Hinblick auf Prozessanalysen?
- **Örtliche Rechnungsprüfung:** Inwieweit ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, die IT der Verwaltung zu unterstützen und selbst unterstützend zu nutzen?

Das folgende Netzdiagramm zeigt das IT-Profil der **Stadt Mönchengladbach**. 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 Mönchengladbach



- Die Stadt Mönchengladbach besitzt ein gutes IT-Profil. Darin stehen unterdurchschnittlichen IT-Kosten überdurchschnittlich ausgeprägte Qualitätsmerkmale in der Digitalisierung sowie der IT-Sicherheit gegenüber. Lediglich die Defizite im Datenschutz verhindern hier ein noch besseres Ergebnis. Allerdings bieten die maximal durchschnittlich ausgeprägten Steuerungsaspekte der IT-Steuerung, des Prozessmanagements sowie der örtlichen Rechnungsprüfung weitere Ansätze zur nachhaltigen Optimierung des IT-Profiles.

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 IT-Steuerung der Stadt Mönchengladbach wird durch die Rahmenbedingungen des Zweckverbands ITK eingeschränkt. Allerdings besitzt die Stadt Mönchengladbach inzwischen eine verbesserte Grundlage, um selbst über das Verhältnis eingesetzter Mittel zum verfolgten Zweck urteilen zu können.

*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.*

Während sich die **Stadt Mönchengladbach** zum Zeitpunkt der letzten Prüfung keinem operativen IT-Zweckverband angeschlossen hatte, ist ihre IT-Abteilung im Oktober 2016 mit der IT-Kooperation Rheinland (ITK) fusioniert. Seit diesem Zusammenschluss lagert die Stadt Mönchengladbach ihre operative IT vollständig an die ITK aus. Damit hängen die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT bei der

Stadt Mönchengladbach maßgeblich von den Rahmenbedingungen der Mitgliedschaft im Zweckverband ab. Gemäß der Zweckverbandssatzung ist die Bindung der Verbandsmitglieder an die Leistungen der ITK Rheinland die Regel. Die ITK ist bei IT-Dienstleistungen entsprechend vorrangig in Anspruch zu nehmen. Dabei verpflichtet sich auch die Stadt Mönchengladbach bei Anwendungsverfahren und Systemsoftware zu einem Höchstmaß an Einheitlichkeit.

Die IT der Stadt Mönchengladbach ist organisatorisch als Abteilung „IT-Steuerung und Zentrale Dienste“ im Fachbereich Organisation und IT angesiedelt und untersteht dem Leiter des Dezernates III „Allgemeine Verwaltung, Bürgerservice, Ordnung, Feuerwehr“. Bei diesem liegt die Verantwortung für die IT-Steuerung.

Die Stadt Mönchengladbach hat ein IT-Strategiekonzept implementiert, um den wirtschaftlichen und prozessualen Nutzen für die Stadt auf Dauer zu sichern. Die IT-Steuerung als zentrale Schnittstelle zwischen der Verwaltung und der ITK-Rheinland steuert die IT-Anforderungen der Fachbereiche und Ämter. Dabei gleicht sie insbesondere die Anforderungen mit ihrer IT-Strategie ab.

Die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für die IT in der Stadt Mönchengladbach hängen wesentlich von den Vorgaben der ITK ab. Bislang waren die Kosten des Zweckverbands nicht hinreichend transparent. Der Stadt Mönchengladbach war zwar grundsätzlich bekannt, welcher Preis auf welches Produkt entfällt und mit welchem Schlüssel die Einzelpreise verteilt werden. Nicht hinreichend transparent war hingegen, wie die Einzelpreise selbst kalkuliert werden. Gleichwohl stellt die ITK Rheinland zahlreiche Informationen zur Preiskalkulation zur Verfügung. Gerade bei neueren Leistungsangeboten ist die ITK Rheinland um eine differenzierte Kostenaufstellung bemüht. Dennoch geht der Überblick über alle Leistungen des Zweckverbandes im Laufe mehrerer Jahre durch Leistungs- und/oder Preisanpassungen zunehmend verloren. Diese kann teils nur durch aufwendige Recherchen wiederhergestellt werden.

Hinzu kommt, dass bei der Fusion mit der IT-Abteilung der Stadt Mönchengladbach vereinbart wurde, die Leistungen für die Jahre 2017 bis 2020 auf Basis von Festpreisen abzurechnen. Im Übrigen zeichnete sich das Preismodell der ITK-Rheinland bislang dadurch aus, dass zwei Drittel der von der ITK-Rheinland abgerechneten Leistungen im Einwohnerbezug abgerechnet worden sind. Sie korrespondieren nicht zwingend mit der tatsächlichen Inanspruchnahme.

Vor dem Hintergrund des Solidaritätsgedankens und der notwendigen Finanzierung eines Zweckverbandes durch seine Mitglieder sind Pauschalabrechnungen nachvollziehbar. Insbesondere aus Sicht des Zweckverbandes bringen sie Planungssicherheit und vereinfachen die Abrechnung mit den Mitgliedern. Je stärker dieser planungsorientierte Ansatz verfolgt wird, desto geringer ist allerdings der Anreiz für die Mitglieder, ihre Leistungsabnahme unter wirtschaftlichen Aspekten zu steuern. Dies ist aber Basis dafür, um auch die Wirtschaftlichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit insgesamt zu gewährleisten. Erfahrungsgemäß erschwert oder blockiert zudem das Empfinden, dass man über die Abrechnung Projekte andere Mitglieder subventionieren könnte, auch wichtige, fortschrittgebende Abstimmungsprozesse innerhalb des Zweckverbandes.

Je heterogener die Mitgliederstruktur und deren Bedarfslagen sind, desto größer ist die Gefahr, dass eine Pauschalabrechnung auch tatsächlich zu solchen Subventionen führt. Die verbreitete Leistungsabrechnung nach der Zahl der Einwohner beispielsweise, begünstigt die Mitglieder, die im Verhältnis zur Einwohnerzahl eine hohe Leistungsmenge abnehmen.

Die Mitgliederstruktur der ITK Rheinland ist sehr heterogen. Neben den kreisfreien Städten Düsseldorf und Mönchengladbach sowie dem Rhein-Kreis Neuss sind kreisangehörige Kommunen aller Größenklassen Mitglied im Zweckverband. Dazu zählen Neuss, Dormagen, Grevenbroich, Jüchen, Kaarst, Korschenbroich, Meerbusch und Rommerskirchen. Zudem ist der kleine Zweckverband „Tagebaufolge(n)landschaft Garzweiler“ Mitglied. Insofern gelten die Ansprüche an eine transparente und verursachungsgerechte Abrechnung hier insbesondere.

Positiv ist in diesem Zusammenhang, dass die ITK Rheinland in den Jahren 2019 und 2020 gemeinsam mit seinen Mitgliedern unter externer Begleitung ein Projekt zur Preisbildung durchgeführt hat. Ziel war es, die Leistungsabrechnung des Zweckverbands aus Sicht seiner Mitglieder transparenter zu machen und die Steuerbarkeit der Kosten durch eine verursachungsgerechtere Abrechnung zu erhöhen. Im Ergebnis sind die Abrechnungsschlüssel zahlreicher Verfahren angepasst sowie der Anteil der Gemeinkosten reduziert worden. Zudem wurden Maßnahmen vereinbart, die dem Informationsbedarf der Mitglieder noch stärker Rechnung tragen sollen. Insofern haben sich die Rahmenbedingungen im Hinblick auf eine verursachungsgerechtere und transparentere Leistungsabrechnung zwischenzeitlich verbessert. Das neue Preisbildungsmodell der ITK Rheinland tritt 2022 in Kraft.

Damit erhält die Stadt Mönchengladbach eine bessere, aber noch immer keine optimale Grundlage, um sich selbst ein Urteil über das Verhältnis der eingesetzten Mittel zum damit verfolgten Zweck machen zu können. Dies ist erforderlich, um die eigenen Belange innerhalb des Verbandes adäquat einbringen zu können. Zumal die Stadt Mönchengladbach von den Leistungen der ITK sehr abhängt. Je stärker der Abnehmer an den Dienstleister gebunden ist, desto höher ist der Anspruch der gpaNRW an eine transparente Leistungsabrechnung.

Einfluss auf die strategische Ausrichtung des Zweckverbandes hat die Stadt Mönchengladbach jedoch über die Gremienarbeit. Hier nimmt sie in der Verbandsversammlung, im Verwaltungsrat sowie im Koordinierungskreis Stimmrechte wahr. Seit Ende 2020 stellt die Stadt Mönchengladbach auch den Verbandsvorsteher.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte die Auswirkungen des neuen Preismodells der ITK Rheinland evaluieren und deren Rahmenbedingungen gemeinsam mit den anderen Mitgliedern weiter verbessern.

### 3.2 IT-Kosten

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

#### → **Feststellung**

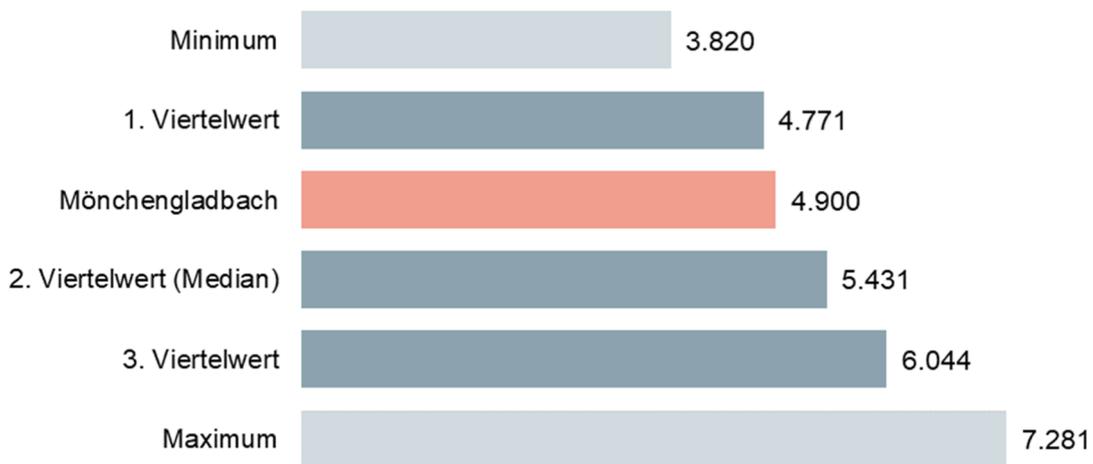
Die IT-Gesamtkosten sind zwar unauffällig, jedoch zu einem großen Teil nicht durch die Stadt Mönchengladbach zu beeinflussen.

*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.*

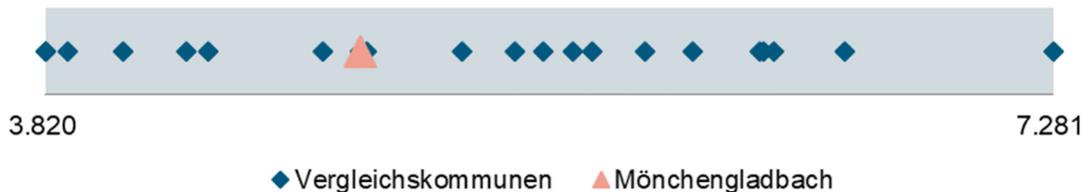
den auszustattenden IT-Arbeitsplätzen erkennen lassen. Je höher die IT-Kosten ausfallen, desto höher ist der Anspruch, den dadurch erzielten Nutzen nachzuweisen.

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten der **Stadt Mönchengladbach** 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 Mönchengladbach liegen positiv unterhalb des Median. Mehr als die Hälfte der geprüften kreisfreien Städte weist in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höhere Kosten auf.

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

- IT-Endgeräte:

Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität sein. Zudem kann sie

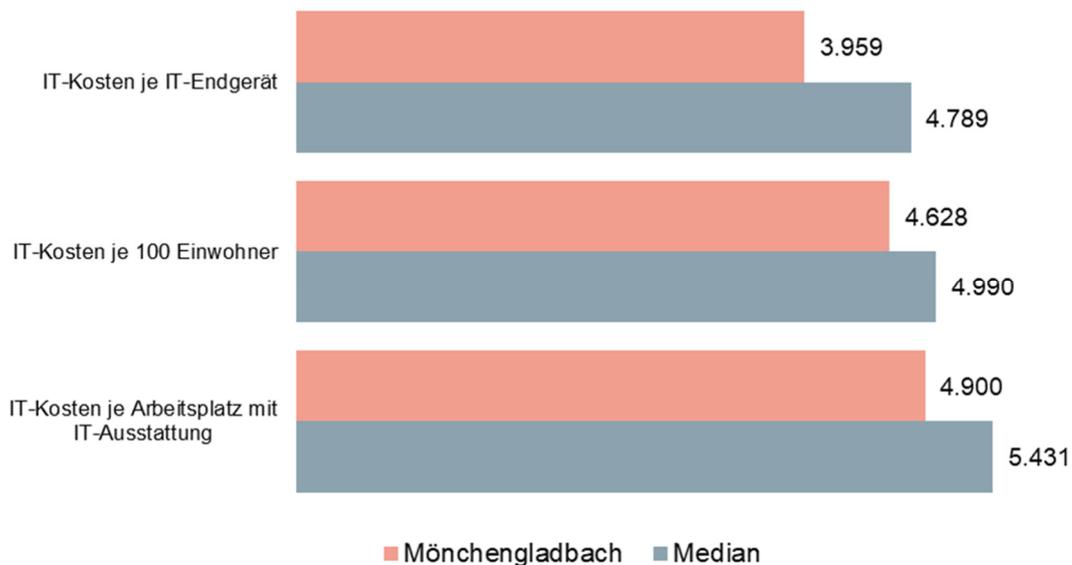
notwendig sein, um zusätzliche Bedarfe, wie beispielsweise in gegenwärtigen Pandemiesituation, zu decken. Sie kann aber auch ein Hinweis auf einen unverhältnismäßig hohen Ressourceneinsatz sein.

- Einwohner:

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

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

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



Die Kennzahlen der Stadt Mönchengladbach weisen eine annähernd übereinstimmende Ergebnistendenz auf. Dies ist ein Hinweis darauf, dass alle drei Bezugsgrößen im interkommunalen Vergleich unauffällig sind. Sie müssen folglich bei der nachstehenden Bewertung der IT-Kosten nicht gesondert thematisiert bzw. relativierend aufgeführt werden.

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

**IT-Kostenbestandteile der Stadt Mönchengladbach im interkommunalen Vergleich 2018 in Prozent**

|                              | Personalkosten | Sachkosten | Gemeinkosten |
|------------------------------|----------------|------------|--------------|
| Stadt Mönchengladbach        | 6              | 92         | 1            |
| Interkommunaler Durchschnitt | 28             | 67         | 5            |

Die Aufteilung der Kostenbestandteile unterscheidet sich vom interkommunalen Durchschnitt der kreisfreien Städte. Dies ist jedoch in den unterschiedlichen Betriebsmodellen begründet. Das IT-Betriebsmodell der Stadt Mönchengladbach zeichnet sich durch eine vollständig ausgelagerte operative IT aus. Neben einem minimalen Anteil an städtischen Personalkosten enthalten die IT-Gesamtkosten einen äußerst hohen Anteil an Sachkosten. Dabei handelt es sich um die Kosten für die Leistungen der ITK.

Entsprechend des höheren Sachkostenanteils fallen auch die Sachkosten der Stadt Mönchengladbach höher aus bei den meisten kreisfreien Städten. Mit rund 4.578 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung stellt die Stadt Mönchengladbach den dritten Viertelwert bei den IT-Sachkosten. Dennoch fallen sie geringer aus, als aufgrund des gewählten IT-Betriebsmodells zu erwarten wäre. In einem engeren Vergleichsfeld, innerhalb der neun kreisfreien Städte, die ihre IT zumindest in einem sehr starken Umfang ausgelagert haben, weisen nur drei Kommunen etwas geringere Sachkosten auf.

Wie unter dem Aspekt des IT-Betriebsmodells und –Steuerung beschrieben, können die Sachkosten aufgrund der Preisfestschreibung nicht hinreichend aussagekräftig auf die Kostenstellen-systematik der gpaNRW übertragen werden. Insofern ist auch keine Analyse der jeweiligen Sachkostenbestandteile für das Jahr 2018 möglich.

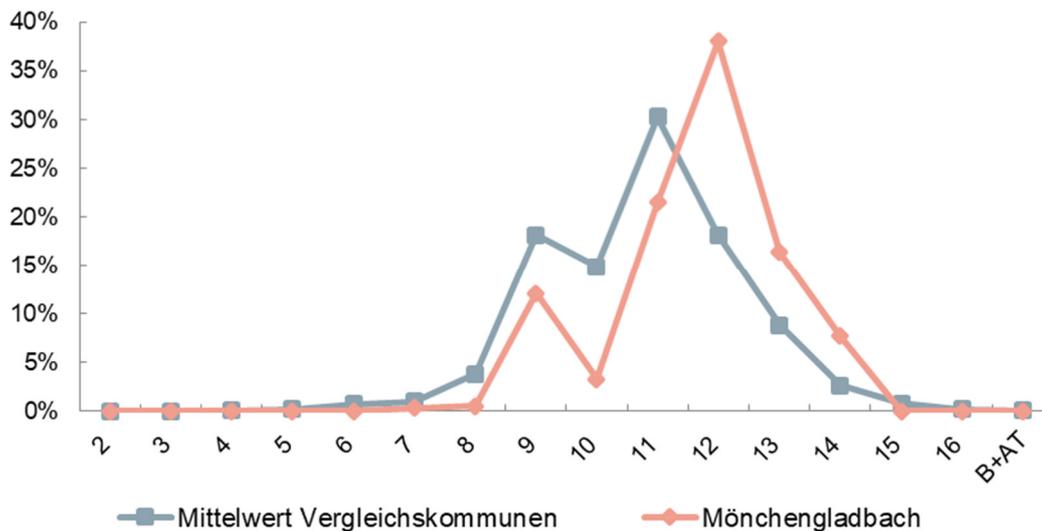
- Damit die Stadt Mönchengladbach zukünftig selbst darüber urteilen kann, inwiefern die IT-Sachkosten in einem angemessenen Verhältnis zum erzielten Zweck stehen, ist es erforderlich, dass sie die Empfehlung der gpaNRW zum IT-Betriebsmodell und –Steuerung aufgreift.

Auch die Personalkosten der Stadt Mönchengladbach sind gering. Sie liegen in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 317 Euro geringer als bei drei Viertel der geprüften kreisfreien Städte. Auch im Vergleich zu den kreisfreien Städten mit einem ähnlichen Betriebsmodell weisen nur zwei Kommunen geringere Personalkosten auf.

Auf eine IT-Vollzeitstelle entfallen bei der Stadt Mönchengladbach rein rechnerisch rund 273 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Damit setzt die Stadt Mönchengladbach für die bei ihr verbleibenden IT-Steuerungsaufgaben weniger Personal ein als die meisten vergleichbaren kreisfreien Städte. Nur zwei von neun kreisfreien Städten mit annähernd vergleichbarem IT-Betriebsmodell besitzen eine noch stärkere Quote. Auffällig ist dabei, dass die Stadt Mönchengladbach dezentral in den Fachämtern weniger Stellenanteile zur IT-Koordination vorhält als die meisten Vergleichskommunen.

Unter reinen Kostengesichtspunkten ist die quantitative Personalausstattung damit völlig unkritisch. Ob die Personalkosten angemessen sind hängt auch davon ab, inwiefern sie durch die Vergütung- bzw. Besoldung 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 Mönchengladbach 2018 im interkommunalen Vergleich



Das IT-Besoldungs- und Vergütungsniveau der Stadt Mönchengladbach ist etwas überdurchschnittlich, korrespondiert aber ebenfalls mit dem Betriebsmodell. Die Ursache dafür liegt vorwiegend in den tendenziell höherwertigen Aufgaben der IT-Steuerung. Insofern ist auch die Vergütungs- und Besoldungsstruktur der Stadt Mönchengladbach nachvollziehbar und aus Kostensicht ebenfalls unkritisch.

### 3.3 Digitalisierung

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

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

Ziel des EGovG ist es, rechtliche Hindernisse abzubauen, um so die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Es soll einen einheitlichen Rechtsrahmen für eine Medienbruchfreie elektronische Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern schaffen. Das OZG verfolgt das Ziel, das Onlineangebot an Verwaltungsleistungen zu verbessern und zu erweitern. So müssen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene bis Ende 2022 insgesamt 575 definierte Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden.

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

also die Wechsel vom digitalen Format in ein analoges und umgekehrt, stehen effizienten Arbeitsabläufen entgegen.

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

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

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

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

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

### 3.3.1 Demografische Ausgangslage

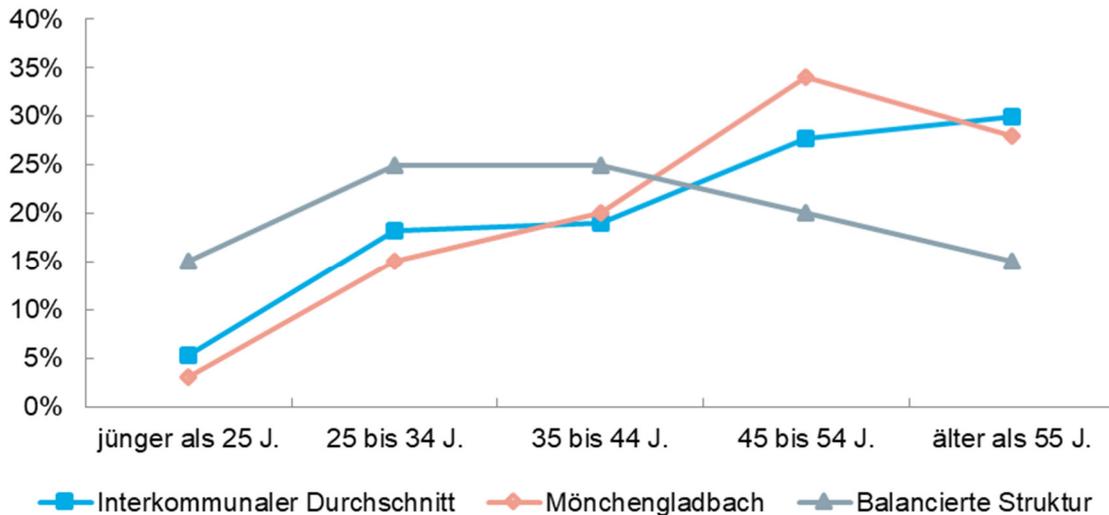
Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)<sup>2</sup> empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Dabei handelt es sich um ausgewogene Struktur, in der alle Altersgruppen ungefähr 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 Mönchengladbach

<sup>2</sup> 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](http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf)

der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der übrigen kreisfreien Städte gegenüber.

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

#### Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung der Stadt Mönchengladbach 2018 in Prozent



Die Altersstruktur der **Stadt Mönchengladbach** ist noch stärker alterszentriert als es im interkommunalen Durchschnitt der Fall ist. Dabei liegt dieser bereits weit oberhalb einer balancierten Altersstruktur.

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

### 3.3.2 Stand der Digitalisierung

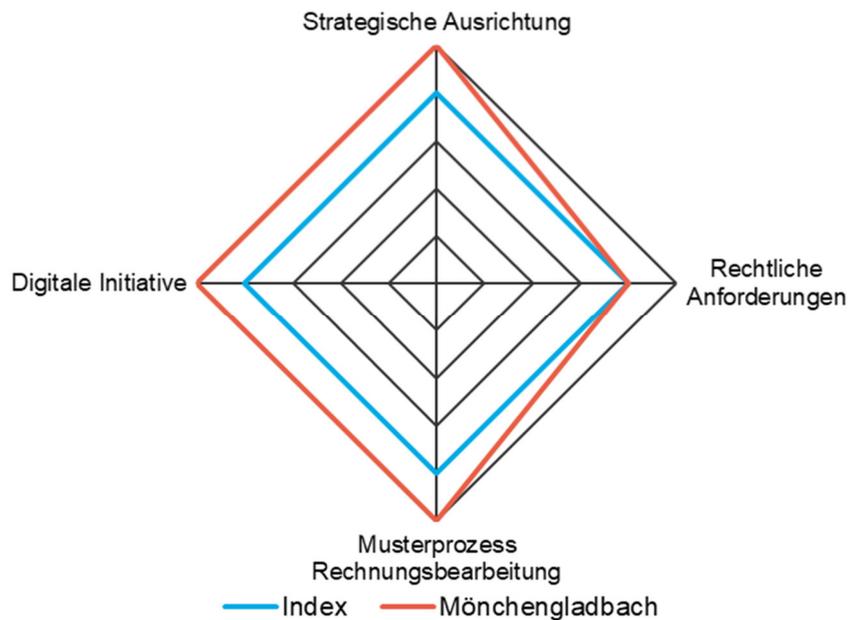
Die gpaNRW bemisst den Stand der Digitalisierung der Verwaltung anhand ausgewählter Aspekte in vier Themenfeldern:

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

- **Digitale Initiative:** Was leistet die Verwaltung über die rechtlichen Verpflichtungen hinaus?

Das folgende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand der **Stadt Mönchengladbach** 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 Mönchengladbach



- Die digitale Transformation der Stadt Mönchengladbach fußt auf einer ausgereiften strategisch-formalisierten Basis und ist dabei schon weit vorangeschritten. Es bestehen nur noch geringe Ansatzpunkte, die bestehenden technischen Möglichkeiten noch besser aususchöpfen.

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

#### 3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

- Die strategische Grundlage der Stadt Mönchengladbach für die digitale Transformation ihrer Verwaltung ist sehr gut.

*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 Mönchengladbach** ist die Abteilung „IT-Steuerung und Zentrale Dienste“ für die digitale Transformation der Stadtverwaltung zuständig. Die Abteilung unterteilt sich u.a. in den Programmbereich "Digitalisierung" und das Team "IT-Steuerung". Darüber hinaus wurde eine „Stabsstelle für digitale Transformation“ eingerichtet, welche die unter dem Aspekt „Smart City“ fallenden Aspekte der Digitalisierung bündelt und koordiniert. Außerdem wird nach Zuweisung einer mit 15 Millionen Euro versehenen Förderung ein Programmbereich Smart City aufgestellt. Über die organisatorische Einbindung und die Definition von Aufgaben und Schnittstellen wird aktuell das erforderliche Konzept erstellt. Zudem hat die Stadt Mönchengladbach einen Beauftragten für die digitale Transformation benannt. Zwischen den Bereichen wurde eine enge Abstimmung vereinbart und durch aufbau- und ablauforganisatorische Grundlagen gewährleistet. Insofern ist die Verantwortung für die digitale Transformation bei der Stadt Mönchengladbach, wie bei nahezu allen kreisfreien Städten, eindeutig geregelt.

Mit der Digitalisierungsstrategie „Digitaler Wandel 2019-2023“ verfügt die Stadt Mönchengladbach über eine strategische Grundlage für die digitale Transformation der Stadtverwaltung. Die Strategie beinhaltet auch eine Roadmap in der die Umsetzung der Maßnahmen im zeitlichen Verlauf dargestellt sind. Eine solche Roadmap haben fast zwei Drittel der geprüften Kommunen.

Ebenfalls positiv ist, dass die Einbindung und Qualifikation der eigenen Beschäftigten ein expliziter Aspekt der Digitalisierungsstrategie ist. Durch die Beteiligung und Qualifikation der Beschäftigten kann eine hohe Akzeptanz der Strategie sowie eine erfolgreiche Umsetzung der daraus resultierenden Maßnahmen erreichen.

### 3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

➔ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach erfüllt die rechtlichen Anforderungen des EGovG. Sie besitzt allerdings noch keinen Projektplan zur fristgerechten Umsetzung des OZG.

*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 Mönchengladbach** 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 Mönchengladbach | 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 | erfüllt                          | 15 von 23   |
| Roadmap OZG              | nicht erfüllt                    | 9 von 23  |

Die Stadt Mönchengladbach erfüllt formal alle gesetzlichen Anforderungen, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert die Stadt Mönchengladbach den Umsetzungsstand der meisten kreisfreien Städte. Nur wenige Kommunen kommen den gesetzlichen Anforderungen nicht hinreichend nach. Dennoch gibt es Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kommunen diese erfüllen.

Wie fast alle kreisfreien Städte hat auch die Stadt Mönchengladbach einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und bietet umfassende Informationen innerhalb ihres Internetauftrittes an. Alle notwendigen Angaben sind detailliert dargestellt. Über die „elektronische Poststelle“ kann die Stadt Mönchengladbach auch Nachrichten und Anhänge empfangen, die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sein müssen. Über die Postkorb-Funktion im Serviceportal besteht bei ausgewählten Dienstleistungen ein weiterer elektronischer Zugangskanal. Außerdem stellt die Stadt Mönchengladbach den geforderten elektronischen Zugang durch De-Mail bereit. Nähere Informationen zur Nutzung der De-Mail sind ebenfalls auf der Homepage vorhanden.

Die meisten kreisfreien Städte setzen für ihre Verwaltungsleistungen PDF-Formulare ein, die in der Regel erst ausgedruckt und analog ausgefüllt werden müssen. Im Gegensatz dazu hat die Stadt Mönchengladbach schon Online-Formulare auf ihrem Serviceportal im Einsatz, die überwiegend direkt im Browser ausfüllbar sind und sich per Mausklick medienbruchfrei an die Behörde weiterleiten lassen. Damit hat die Stadt Mönchengladbach schon die Voraussetzungen geschaffen, um eingehende Datensätze digital weiterverarbeiten zu können.

Die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Mönchengladbach 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.

Ebenfalls positiv ist, dass die Stadt Mönchengladbach elektronische Rechnungen im XRechnungs-Format nicht nur empfangen, sondern auch medienbruchfrei verarbeiten kann. Dabei überträgt sie abgerufene X-Rechnungen über eine Schnittstelle automatisch in ihr Finanzverfahren. Dies ist bisher erst bei knapp zwei Drittel der kreisfreien Städte der Fall.

Die Stadt Mönchengladbach ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, bis Ende 2022 zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitstellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen nur online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürger und die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden. Um dies in der vorgegebenen Zeit umsetzen zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle 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.

Wie etwa zwei Drittel der geprüften kreisfreien Städte besitzt auch die Stadt Mönchengladbach zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine Roadmap zur Umsetzung der Vorgaben aus dem OZG. Allerdings entwickelt sie diese nach eigenen Angaben aktuell. Hierbei sollte die Stadt Mönchengladbach vorab die betroffenen Verwaltungsprozesse identifizieren und analysieren. Zudem muss die Stadt für sich klären, inwiefern die geplanten „Blaupausen“ den eigenen Bedarf abdecken können.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte ihren Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap festlegen.

### 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 Mönchengladbach hat einen guten Prozess zur digitalen Rechnungsbearbeitung etabliert, der nahezu vollständig technisch unterstützt wird.

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

Der überwiegende Teil der kreisfreien Städte hat bereits einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung etabliert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Beim Einsatz von technischer Unterstützung unterscheiden sich die geprüften kreisfreien Städte deutlich. Während einige wenige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, ist in den meisten Kommunen weiterhin manuelles Eingreifen vorgesehen. In der Stadt Mönchengladbach erfolgt die workflowbasierte Bearbeitung von Eingangsrechnungen medienbruchfrei im Dokumentenmanagement mit Integration ins Finanzverfahren. Der Prozess erfolgt fast vollständig automatisiert.

Ebenso wie fast alle geprüften kreisfreien Städte scannt die Stadt Mönchengladbach eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess. Hierbei werden die Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik beachtet (TR-Resiscan), so dass auch ein ersetzendes Scannen möglich ist. Im interkommunalen Vergleich ist auffällig, dass nur knapp die Hälfte der kreisfreien Städte elektronisch eingehende Rechnungen im PDF-Format medienbruchfrei weiterverarbeiten. Zu diesen gehört auch die Stadt Mönchengladbach. Sie empfängt

PDF-Rechnungen über ein zentrales Mail-Postfach und überträgt diese medienbruchfrei und automatisiert in den Workflow. Manuelle Eingriffe erfolgen an dieser Stelle nicht.

Eine optische Texterkennung überträgt automatisiert Rechnungsdaten in den Workflow. In dieser technischen Unterstützung liegt ein besonderes Potential, die Sachbearbeitung zu entlasten und die Prozesseffizienz zu steigern. Wie auch zwei Drittel der geprüften kreisfreien Städte nutzt die Stadt Mönchengladbach die Möglichkeiten der optischen Texterkennung und überträgt Rechnungsdaten automatisiert in den Workflow.

In einer weiteren Ausbaustufe ermöglicht eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung. Einige kreisfreie Städte nutzen hier bereits die Mittelreservierung, um Kontierungsinformationen in den Workflow zu übertragen. Einen automatisierten Datenabgleich haben bisher nur sehr wenige kreisfreie Städte eingeführt. Bei der Stadt Mönchengladbach besteht grundsätzlich die Möglichkeit einer Mittelreservierung im Rahmen von Bestellvorgängen. Eine Verpflichtung hierzu gibt es jedoch nicht. Daher kann nur für einen Teil der Eingangsrechnungen auf Buchungsinformationen zurückgegriffen werden. In den übrigen Fällen ist eine manuelle Eingabe erforderlich und der Prozess sieht einen manuellen Abgleich von Rechnung und Bestellung vor. Die Kontierung erfolgt in einem Kontierungsmanager, der kein Bestandteil des Dokumentenmanagements ist. Im weiteren Prozessverlauf werden sowohl die Informationen aus dem Dokumentenmanagementsystem als auch die Buchungsinformationen aus dem Kontierungsmanager medienbruchfrei an das Finanzverfahren übergeben.

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

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte eine verpflichtende Mittelbindung im Rahmen einer Beschaffung oder Vergabe etablieren, um die Synergieeffekte der Schnittstelle zwischen Rechnungsworkflow und Bestellwesen optimal zu nutzen.

### **3.3.2.4 Digitale Initiative**

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

#### → **Feststellung**

Die digitale Transformation der Stadtverwaltung Mönchengladbach ist auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus bereits gut fortgeschritten.

*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 Mönchengladbach hat die Vorteile einer elektronischen Aktenführung frühzeitig erkannt und schon vor Jahren mit dem Aufbau eines DMS begonnen. Sie führt bereits Akten aus verschiedenen Verwaltungsbereichen elektronisch.

Darüber hinaus skizziert die Digitalisierungsstrategie in diesem Zusammenhang das „Großprojekt eAkte“. Hierfür hat die Stadt Mönchengladbach eine verwaltungsübergreifende elektronische Aktenstruktur entwickelt, die sie seit 2019 sukzessive für die gesamte Stadtverwaltung einführt. Als Pilotprojekt wurde der Organisations- und IT-Bereich ausgewählt und erfolgreich abgeschlossen. Mittlerweile wurde die E-Akte auch in einzelnen Bereichen des Gebäudemanagements eingeführt. Darüber hinaus laufen Einführungsprojekte in den Stabsstellen der Dezernate III und VI, den Vergabestellen, den Fachbereichen Straßenbau und Verkehrstechnik sowie Bauordnung und Denkmalschutz.

Wie etwa die Hälfte der geprüften kreisfreien Städte hat auch die Stadt Mönchengladbach eine Roadmap zur Einführung der E-Akte erstellt. Allerdings wird nach eigenen Angaben die Projektplanung für die Einführung der E-Akten u. a. durch die Entwicklung von teilweise individuellen Schnittstellen zu den Fachverfahren erschwert. Außerdem führen die spezifischen Anforderungen der Organisationseinheiten zu einer regelmäßigen Anpassung der Projektplanung.

Die Stadt Mönchengladbach bietet bereits erste externe und interne Verwaltungsleistungen durchgängig medienbruchfrei an. Neben dem elektronischen Rentenantrag und BAföG online erstellt die Stadt Mönchengladbach Bewohnerparkausweise medienbruchfrei. Intern bietet die Stadt Mönchengladbach neben dem Rechnungseingangsworkflow insbesondere Personalprozesse wie das Bewerbungsverfahren und die Zeiterfassung medienbruchfrei an. Damit hat sie einen ähnlichen Digitalisierungsstand erreicht wie die meisten Vergleichsstädte.

### **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 Mönchengladbach hat bereits einige Bausteine des Prozessmanagements etabliert und führt aktuell ein systematisches Prozessmanagement ein. Gegenwärtig fehlt es indes noch an zentralen Vorgaben, um den Ansprüchen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.

*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)<sup>3</sup> orientieren.*
- **Fachverfahren:** *Eine Kommune sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.*

<sup>3</sup> 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.

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

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die **Stadt Mönchengladbach** 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 Mönchengladbach | 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    | teilweise 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 erst am Anfang, sodass sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen erfüllen. Für die gpaNRW ist die Anforderung hingegen erst erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Gleichwohl befindet sich die Stadt Mönchengladbach, ebenso wie die meisten kreisfreien Städte, auf einem guten Weg.

Bisher erhebt und analysiert die Stadt Mönchengladbach bedarfsorientiert vornehmlich Prozesse von größerer Bedeutung. Sie ist dabei, ein systematisches Prozessmanagement einzuführen. Das Projekt befindet sich aber noch in der Planungs- und Priorisierungsphase. Zum Zeitpunkt der Datenerhebung erarbeitet die Stadt Mönchengladbach in diesem Zusammenhang einen Projektplan inklusive Roadmap.

Diese Vorgehensweise ist sehr positiv. Denn in der Regel mangelt es an grundlegenden Festlegungen und Vorgaben. So haben beispielsweise mehr als die Hälfte der geprüften kreisfreien Städte ihre Aufgaben, Ziele und Prioritäten noch nicht verbindlich festgeschrieben. Dies ist allerdings unabdingbare Voraussetzung, um Ressourcen zielgerichtet einzusetzen. Daher sollten diese Inhalte auch Gegenstand der strategischen Überlegungen der Stadt Mönchengladbach sein. Dabei sollte sie auch die Vorgaben des OZG berücksichtigen. Zudem sollte sie verbindliche operative Vorgaben zur Prozessaufnahme (beispielsweise Vorgaben zu Detailtiefe der Prozessenerhebung) machen.

Um Prozesse nach einheitlichen Kriterien identifizieren und priorisieren zu können, ist ein Überblick über die Verwaltungsprozesse einer Stadtverwaltung zwingend erforderlich. Dennoch ist dies nur bei weniger als einem Drittel der geprüften kreisfreien Städte der Fall. Die Stadt Mönchengladbach plant ein verwaltungsweites Prozessregister einzurichten und hat dazu unterstützt durch eine externe Beratung bereits rund 3.000 Fach- und Querschnittsprozesse identifiziert.

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 Mönchengladbach bildet insofern keine Ausnahme, da sie Informationstechnik als ein Instrument für Prozessoptimierung versteht und als solches nutzt. Die IT-Organisationseinheit bezieht sie jedoch nur vereinzelt in Optimierungsüberlegungen ein. Vor dem Einsatz von IT erhebt die Stadt Mönchengladbach war auch Prozesse, eine Ableitung von Anforderungen an die IT erfolgt jedoch eher selten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte das Projekt zur Einführung eines systematischen Prozessmanagements forcieren. Zunächst sollte sie die Ziele ihrer Prozessaufnahmen verbindlich in einer Strategie beschreiben, die verwaltungsweiten Prozesse in einem Prozessregister zusammenführen und entsprechende Vorgaben für die operative Prozessbetrachtung entwickeln. Auf der Grundlage der strategischen Vorgaben sollte die Stadt Mönchengladbach den erforderlichen Personalbedarf bemessen und die Aufgabe des Prozessmanagements verbindlich über die Stellenbeschreibungen absichern. Zudem sollte die Stadt Mönchengladbach prüfen, ob eine Formulierung der Anforderungen an informationstechnische Unterstützung bereits für Leistungsbeschreibungen möglich ist.

### 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 Mönchengladbach profitiert bei vielen der geprüften IT-Sicherheitsaspekten von den sehr guten Sicherheitsmaßnahmen ihres Dienstleisters. Darüber hinaus verfügt die Stadt Mönchengladbach jedoch weder über ein formales gesamtstädtisches IT- Sicherheitskonzept noch über eine eigene IT- Sicherheitsleitlinie.

*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 Mönchengladbach** erfüllt sind.

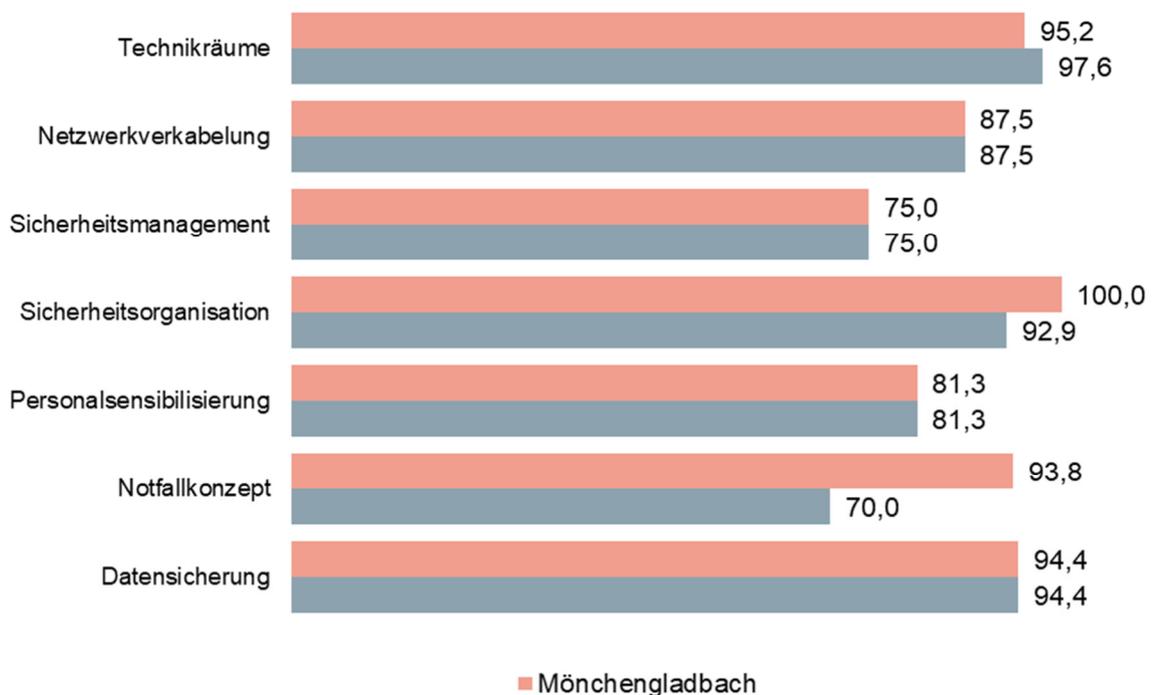
### Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen 2020 im interkommunalen Vergleich in Prozent



In der Gesamtbetrachtung hat die Stadt Mönchengladbach bei den durch Befragung festgestellten Grundschutzmaßnahmen einen Umsetzungsgrad von derzeit knapp 91 Prozent erfüllt. Im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte befindet sie sich diesbezüglich im vorderen Bereich des Vergleichsfeldes.

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

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



Die Stadt Mönchengladbach profitiert bei vielen der geprüften IT-Sicherheitsaspekten von den sehr guten Sicherheitsmaßnahmen ihres ISO 27001-zertifizierten Dienstleisters. Darüber hinaus verfügt die Stadt Mönchengladbach aber weder über ein formales gesamtstädtisches IT-Sicherheitskonzept noch über eine IT-Sicherheitsleitlinie, die die Maßnahmen zur Umsetzung des Sicherheitsprozesses im IT-Verbund der Stadtverwaltung konzeptionell beschreiben. Die Verwal-

tung verlässt sich somit in wesentlichen konzeptionellen Aspekten des IT-Sicherheitsmanagements vollständig auf die ITK. Dabei sollte die Stadt Mönchengladbach im Blick haben, dass die konzeptionellen Überlegungen und Festlegungen der ITK zum IT-Grundschutz nicht alle Bereiche der Stadtverwaltung erfassen kann. Insoweit sollte sie eigene konzeptionelle Grundlagen für ein IT-Sicherheitsmanagement schaffen, die mit den Konzeptionen und Maßnahmen des Dienstleisters dann in der Vernetzung eine ganzheitliche Sicherheitsstruktur bewirkt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte eine eigene IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept planen und mit den Sicherheitskonzepten ihres Dienstleisters abstimmen. Zudem sollte sie in diesem Zusammenhang ein regelmäßiges eigenes Berichtswesen zum Stand der IT-Sicherheit implementieren, um die Behördenleitung zu informieren.

### 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 Mönchengladbach hat 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 Mönchengladbach** 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 Mönchengladbach | Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen? |
|---|----------------------------------|---|
| Dienstanweisung                                   | teilweise erfüllt                | 18 von 23   |
| Datenschutzbeauftragte/r                          | erfüllt                          | 23 von 23   |
| Informationspflichten                             | teilweise erfüllt                | 11 von 23   |
| Verarbeitungsverzeichnis                          | erfüllt                          | 20 von 23   |
| Risikobewertung und Datenschutz-Folgenabschätzung | nicht erfüllt                    | 11 von 23   |

Die Stadt Mönchengladbach besitzt zwar bereits eine Dienstanweisung zum Datenschutz. Zum Zeitpunkt der Prüfung enthält diese jedoch noch nicht die neuen Regelungen der DSGVO. Die Stadt Mönchengladbach passt ihre Dienstanweisung allerdings bereits diesbezüglich an.

Ebenso wie alle anderen kreisfreien Städte hat auch die Stadt Mönchengladbach einen behördlichen Datenschutzbeauftragten (DSB) sowie Stellvertreter benannt und bei der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (LDI) gemeldet. 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 wird im Entwurf der Dienstanweisung zum Datenschutz an die Vorgaben der DSGVO angepasst. 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 die Stadt Mönchengladbach freiwillige Schulungen über das Studieninstitut an. Darüber hinaus führen die Mitarbeiter ein IT-Sicherheitstraining für Behörden durch.

Nach Aussage der Stadt Mönchengladbach wurden die Informationspflichten sukzessive umgesetzt. Eine stichprobenartige Überprüfung offenbart jedoch Nachholbedarf. Die Datenschutzerklärungen der Online-Formulare verweisen auf die allgemeine Datenschutzerklärung zur Nutzung der Homepage. Allerdings entsprechen bei den Erhebungen per Formularassistent die Informationen der Datenschutzerklärung 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 treffend dargestellt.

Die Stadt Mönchengladbach setzt in bzw. in öffentlich zugänglichen Bereichen Kameras zur Videoüberwachung ein. Sie erfüllt ihre Informationspflichten über entsprechende Hinweistafeln.

Das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten wird bei der Stadt Mönchengladbach durch die Fachbereiche geführt. Sowohl in den Fachbereichen als auch dem DSB werden die Eintragung-

gen vorbehalten. Durch den zentralen Einblick der DSB, stichpunktartige Kontrollen und die genutzten Muster kann die Richtigkeit des Verarbeitungsverzeichnisses hinreichend gewährleistet werden.

Eine Übersicht über die Risiken in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten besteht nicht. Nur in Einzelfällen hat die Stadt die Risiken bewertet. Die Dienstanweisung soll Vorgaben zur Risikobewertung samt Risikotabellen enthalten. Zum Zeitpunkt der Prüfungen bestehen neben den Vorgaben der DSGVO noch keine Konkretisierung zur Durchführung der Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA). Auch diese Vorgaben sollen in die neue Dienstanweisung aufgenommen werden. Dementsprechend wurden bei der Stadt Mönchengladbach noch keine DSFA durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte die Dienstanweisung zum Datenschutz kurzfristig in Kraft setzen. Sie sollte bei den Erhebungen die spezifischen Informationen ergänzen. Letztlich sollte sie sich einen flächendeckenden Überblick über die Risiken bei der Verarbeitung personenbezogener Daten verschaffen und bei Bedarf 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 Mönchengladbach sicherten bislang die notwendigsten Prüfhandlungen ab. Darüberhinausgehend waren die Möglichkeiten der örtlichen IT-Prüfung beschränkt. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch eine gezielte IT-Unterstützung effizienter erfolgen. Mittlerweile hat die Stadt Mönchengladbach die

örtliche Rechnungsprüfung neu ausgerichtet und die Rahmenbedingungen für künftige IT-Prüfungen wesentlich verbessert.

*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 Mönchengladbach** führt im Rahmen ihrer Möglichkeiten regelmäßig örtliche IT-Prüfungen durch. Ergänzend dazu übernimmt das Rechnungsprüfungsamt des Rhein-Kreises Neuss satzungsgemäß die örtliche Rechnungsprüfung der ITK Rheinland und mithin die Prüfung der eingesetzten Software.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, welche Prüfaspkte die Stadt Mönchengladbach in den letzten fünf Jahren selbst oder mit externer Unterstützung 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 Mönchengladbach 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   | Ja   | 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 | Nein   | 12 von 23   |
| Anwendungslizenzen  | Ja   | 11 von 23   |
| Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen  | Nein   | 8 von 23  |
| Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten Zielen  | Nein   | 8 von 23  |

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

Die Stadt Mönchengladbach 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 Mönchengladbach.

Wie die Tabelle zeigt, sind bei der Stadt Mönchengladbach Prüfaspekte unberücksichtigt geblieben, die auch bei den vielen anderen kreisfreien Städten nicht aufgegriffen werden konnten. Wie in nahezu allen Fällen geäußert, lag auch bei der Stadt Mönchengladbach der Grund dafür in mangelnden Personalressourcen. Hier ist die Stadt Mönchengladbach aber bereits tätig geworden. Infolge einer externen Organisationsuntersuchung wurde das Rechnungsprüfungsamt auch im Hinblick auf die IT-Prüfung neu ausgerichtet. Mit 1,5 Vollzeitstellen befindet sie sich mit ihren Ressourcen fortan einer soliden Position. Alle kreisfreien Städte, die zumindest ansatzweise systematische IT-Prüfungen durchführen, besitzen mindestens eine Vollzeitstelle. Gut die Hälfte davon zwei oder mehr Vollzeitstellen.

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

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt die Stadt Mönchengladbach 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. Auf dieser Ebene führt die Stadt Mönchengladbach auch Massendatenanalysen durch. Wie die meisten kreisfreien Städte schöpft sie das Potenzial von Massendatenanalyse allerdings noch nicht aus. Hierin liegt für die Stadt Mönchengladbach ein Ansatzpunkt, die örtliche Rechnungsprüfung perspektivisch weiter zu stärken.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer ist die Notwendigkeit, aber auch das Potenzial von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch ist die örtliche Rechnungsprüfung in der

Lage ein breiteres Betrachtungsfeld, in kürzerer Zeit und mit weniger Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen und damit die Ressourcen effizienter dort einzusetzen, wo es erforderlich ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze perspektivisch auch 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 tiefergehenden Massendatenanalysen.

Herne, den 02.07.2021

gez.

Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold

Abteilungsleitung

gez.

Alexander Ehrbar

Projektleitung

## 4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung  |   | Seite | Empfehlung |   | Seite |
|---|---|-------|------------|---|-------|
| <b>Überörtliche Prüfung der Informationstechnik</b> |   |       |            |   |       |
| F1  | Die IT-Steuerung der Stadt Mönchengladbach wird durch die Rahmenbedingungen des Zweckverbands ITK eingeschränkt. Allerdings besitzt die Stadt Mönchengladbach inzwischen eine verbesserte Grundlage, um selbst über das Verhältnis eingesetzter Mittel zum verfolgten Zweck urteilen zu können. | 10    | E1         | Die Stadt Mönchengladbach sollte die Auswirkungen des neuen Preismodells der ITK Rheinland evaluieren und deren Rahmenbedingungen gemeinsam mit den anderen Mitgliedern weiter verbessern.                                      | 12    |
| F2  | Die IT-Gesamtkosten sind zwar unauffällig, jedoch zu einem großen Teil nicht durch die Stadt Mönchengladbach zu beeinflussen.   | 12    |            |   |       |
| F3  | Die Stadt Mönchengladbach erfüllt die rechtlichen Anforderungen des EGovG. Sie besitzt allerdings noch keinen Projektplan zur fristgerechten Umsetzung des OZG.   | 21    | E3         | Die Stadt Mönchengladbach sollte ihren Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap festlegen.   | 22    |
| F4  | Die Stadt Mönchengladbach hat einen guten Prozess zur digitalen Rechnungsbearbeitung etabliert, der nahezu vollständig technisch unterstützt wird.  | 23    | E4         | Die Stadt Mönchengladbach sollte eine verpflichtende Mittelbindung im Rahmen einer Beschaffung oder Vergabe etablieren, um die Synergieeffekte der Schnittstelle zwischen Rechnungsworkflow und Bestellwesen optimal zu nutzen. | 25    |
| F5  | Die digitale Transformation der Stadtverwaltung Mönchengladbach ist auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus bereits gut fortgeschritten.   | 25    |            |   |       |

| Feststellung |  | Seite | Empfehlung |   | Seite |
|--------------|--|-------|------------|---|-------|
| F6           | Die Stadt Mönchengladbach hat bereits einige Bausteine des Prozessmanagements etabliert und führt aktuell ein systematisches Prozessmanagement ein. Gegenwärtig fehlt es indes noch an zentralen Vorgaben, um den Ansprüchen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.   | 27    | E6         | Die Stadt Mönchengladbach sollte das Projekt zur Einführung eines systematischen Prozessmanagements forcieren. Zunächst sollte sie die Ziele ihrer Prozessaufnahmen verbindlich in einer Strategie beschreiben, die verwaltungsweiten Prozesse in einem Prozessregister zusammenführen und entsprechende Vorgaben für die operative Prozessbetrachtung entwickeln. Auf der Grundlage der strategischen Vorgaben sollte die Stadt Mönchengladbach den erforderlichen Personalbedarf bemessen und die Aufgabe des Prozessmanagements verbindlich über die Stellenbeschreibungen absichern. Zudem sollte die Stadt Mönchengladbach prüfen, ob eine Formulierung der Anforderungen an informationstechnische Unterstützung bereits für Leistungsbeschreibungen möglich ist. | 29    |
| F7           | Die Stadt Mönchengladbach profitiert bei vielen der geprüften IT-Sicherheitsaspekten von den sehr guten Sicherheitsmaßnahmen ihres Dienstleisters. Darüber hinaus verfügt die Stadt Mönchengladbach jedoch weder über ein formales gesamtstädtisches IT-Sicherheitskonzept noch über eine eigene IT-Sicherheitsleitlinie.  | 30    | E7         | Die Stadt Mönchengladbach sollte eine eigene IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept planen und mit den Sicherheitskonzepten ihres Dienstleisters abstimmen. Zudem sollte sie in diesem Zusammenhang ein regelmäßiges eigenes Berichtswesen zum Stand der IT-Sicherheit implementieren, um die Behördenleitung zu informieren.  | 32    |
| F8           | Die Stadt Mönchengladbach hat Defizite bei der Umsetzung der geprüften Aspekte der DSGVO.  | 32    | E8         | Die Stadt Mönchengladbach sollte die Dienstanweisung zum Datenschutz kurzfristig in Kraft setzen. Sie sollte bei den Erhebungen die spezifischen Informationen ergänzen. Letztlich sollte sie sich einen flächendeckenden Überblick über die Risiken bei der Verarbeitung personenbezogener Daten verschaffen und bei Bedarf Datenschutz-Folgenabschätzungen durchführen.   | 34    |
| F9           | Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung der Stadt Mönchengladbach sicherten bislang die notwendigsten Prüfhandlungen ab. Darüberhinausgehend waren die Möglichkeiten der örtlichen IT-Prüfung beschränkt. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch eine gezielte IT-Unterstützung effizienter erfolgen. Mittlerweile hat die Stadt Mönchengladbach die örtliche Rechnungsprüfung neu ausgerichtet und die Rahmenbedingungen für künftige IT-Prüfungen wesentlich verbessert. | 34    | E9         | Die Stadt Mönchengladbach sollte bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze perspektivisch auch 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 tiefergehenden Massendatenanalysen.  | 37    |

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)