

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Düsseldorf im Jahr
2021*

Informationstechnik

INHALTSVERZEICHNIS

Informationstechnik	1
1 Managementübersicht	3
2 Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	4
2.1 Grundlagen	4
2.2 Prüfungsbericht	4
2.3 Prüfungsmethodik	5
2.4 Prüfungsablauf	7
3 IT-Profil	7
3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung	9
3.2 IT-Kosten	12
3.3 Digitalisierung	21
3.4 Prozessmanagement	31
3.5 IT-Sicherheit und Datenschutz	34
3.6 Örtliche Rechnungsprüfung	39
4 Anlage: Ergänzende Tabellen	44
Kontakt	46

1 Managementübersicht

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

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

Informationstechnik

Die IT-Kosten der Kernverwaltung der Stadt Düsseldorf sind hoch und resultieren zur Hälfte aus Leistungen der IT-Kooperation Rheinland (ITK). Die Rahmenbedingungen innerhalb des Zweckverbandes führen dazu, dass die Stadt Düsseldorf insgesamt fast ein Drittel ihrer IT-Kosten nicht direkt beeinflussen kann. Dies liegt daran, dass der Zweckverband den Großteil seiner Leistungen über einen Einwohnerschlüssel, unabhängig von der eigenen Inanspruchnahme, abrechnet.

Die ITK Rheinland hat 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 Düsseldorf 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 Düsseldorf 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 Düsseldorf jedoch über die Gremienarbeit. Hier nimmt sie in der Versammlungsversammlung und im Verwaltungsrat Stimmrechte wahr.

Dagegen profitiert die Stadt Düsseldorf erheblich von den technischen und organisatorischen Sicherheitsstrukturen ihres IT-Dienstleisters ITK. Optimierungspotenzial besteht in konzeptioneller Hinsicht noch beim eigenen Notfallmanagement. Auch bei der Umsetzung des Datenschutzes erfüllt die Stadt Düsseldorf zwar die meisten rechtlichen Voraussetzungen, dennoch besteht teilweise Handlungsbedarf.

Die digitale Transformation in der Stadtverwaltung Düsseldorf ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten jedoch vergleichsweise weit vorangeschritten. Auch die rechtlichen Anforderungen des EGovG werden von der Stadt Düsseldorf erfüllt. Die Stadt Düsseldorf ist damit auf einem sehr guten Weg, auch weil sie bei nicht verpflichtenden Aspekten der Digitalisierung bereits initiativ geworden ist.

Wesentlich für eine erfolgreiche digitale Transformation ist ein systematisches Prozessmanagement. Um digitale, medienbruchfreie Verwaltungsleistungen realisieren zu können, muss die Stadt Düsseldorf vorab ihre zugrundeliegenden Prozesse analysieren und bei Bedarf optimieren. Das Prozessmanagement der Stadt Düsseldorf bietet eine bessere Ausgangsposition als es bei vielen kreisfreien Städten der Fall ist. Es ist aber aktuell noch nicht darauf ausgerichtet, die Digitalisierungsbestrebungen bestmöglich zu unterstützen. Insofern sollte die Stadt Düsseldorf dem weiteren Ausbau des Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen.

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

2 Überörtliche Prüfung der Informationstechnik

2.1 Grundlagen

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

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

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

2.2 Prüfungsbericht

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

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

2.2.1 Struktur des Berichtes

Der Aufbau des Berichtes folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

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

2.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

2.3 Prüfungsmethodik

2.3.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

2.3.2 gpa-Kennzahlenset

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

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

2.3.3 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

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

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Um über die heterogenen IT-Betriebsmodelle aller 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 Düsseldorf vom 10. Oktober 2018 bis zum 15. März 2021 durchgeführt.

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

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

Geprüft haben:

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

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

3 IT-Profil

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

aufwändiges Ziel. Um es erreichen zu können, müssen die Kommunen zunächst die erforderlichen Rahmenbedingungen schaffen.

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

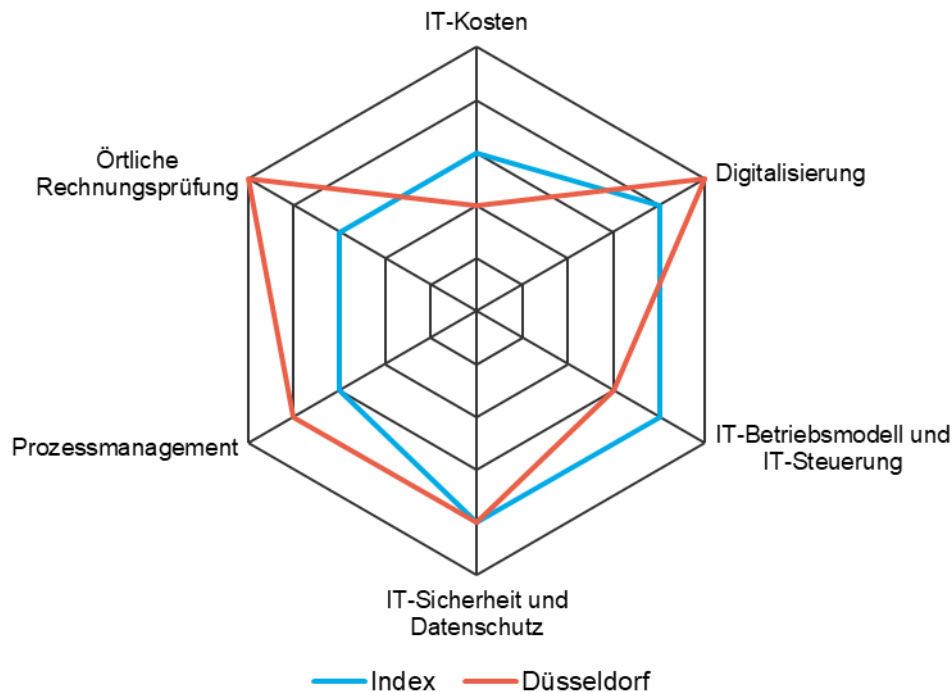
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

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

Das folgende Netzdiagramm zeigt das IT-Profil der Stadt Düsseldorf. 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 Düsseldorf



- Die Stadt Düsseldorf besitzt ein insgesamt solides IT-Profil. Sie weist ein überdurchschnittliches IT-Sicherheitsniveau sowie einen guten Fortschritt bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung auf. Gleichwohl gehen damit hohe Kosten einher. Die Stadt Düsseldorf kann ihr IT-Profil stärken, indem sie bei den Steuerungsaspekten ansetzt. Dazu zählt vereinzelt auch das Prozessmanagement. Zudem kann die Stadt bei der Umsetzung ihres Datenschutzes noch nachbessern.

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 Düsseldorf wird durch die Rahmenbedingungen des Zweckverbands ITK eingeschränkt. Allerdings hat die Stadt gegenüber der letzten IT-Prüfung der

gpaNRW mittlerweile 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.*

Die **Stadt Düsseldorf** lagert seit 2008 einen großen Teil ihrer operativen IT an den Zweckverband IT-Kooperation Rheinland (ITK) aus. Damit hängen die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT bei der Stadt Düsseldorf 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 Düsseldorf bei Anwendungsverfahren und Systemsoftware zu einem Höchstmaß an Einheitlichkeit. Gleichzeitig hält die Stadt Düsseldorf auch eigene Sach- und Personalressourcen vor, um ihre Arbeitsplätze mit IT auszustatten.

Die IT der Stadt Düsseldorf ist organisatorisch als Abteilung „Informations- und Kommunikationstechnik - 10/4“ im Hauptamt (Amt 10) angesiedelt. Dieses untersteht dem am 01. Juli 2021 neu gegründeten Dezernat für Wirtschaft, Digitalisierung, Personal und Organisation.

Die Stadt Düsseldorf kann sich an ihrer „Digitalen Strategie 2017-2021“ orientieren und die operative IT an den vorgegebenen Handlungsfeldern, Maßnahmen sowie der konkreten Umsetzungsplanung ausrichten. IT-Planungen und -Handlungen innerhalb der Stadt Düsseldorf werden damit an gemeinsamen städtischen Zielen ausgerichtet. Auch die Grundlage für eine zielgerichtete Gremienarbeit seitens der Stadt Düsseldorf innerhalb der ITK Rheinland ist damit gegeben. Die Verwaltung der Stadt Düsseldorf hat im Juni 2021 in einer Sitzung des Ausschusses für Digitalisierung und allgemeine Verwaltungsorganisation die neu aufgelegte "Projektlandkarte Digitalisierungsmaßnahmen" vorgestellt.

Bislang waren die, aus der Abnahme beim Zweckverband resultierenden, IT-Kosten der Stadt Düsseldorf für Steuerungszwecke nicht hinreichend transparent. Der Stadt Düsseldorf 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, ab der jeweils ursprünglich festgelegten Preisfestschreibung, durch Leistungs- und/oder Preisanpassungen zunehmend verloren. Dieser kann teils nur durch aufwendige Recherchen wiederhergestellt werden. Ab Juni 2021 wendet die ITK eine neue Preissystematik an. Die Auswirkungen auf die Steuerungsmöglichkeiten seitens der Stadt Düsseldorf bleiben abzuwarten.

Hinzu kommt, dass bislang gegenüber der Stadt Düsseldorf 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 der Stadt 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 der Begleitung der gpaNRW 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 Düsseldorf 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 Düsseldorf 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 Düsseldorf jedoch über die Gremienarbeit. Hier nimmt sie in der Verbandsversammlung und im Verwaltungsrat Stimmrechte wahr.

→ **Empfehlung**

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

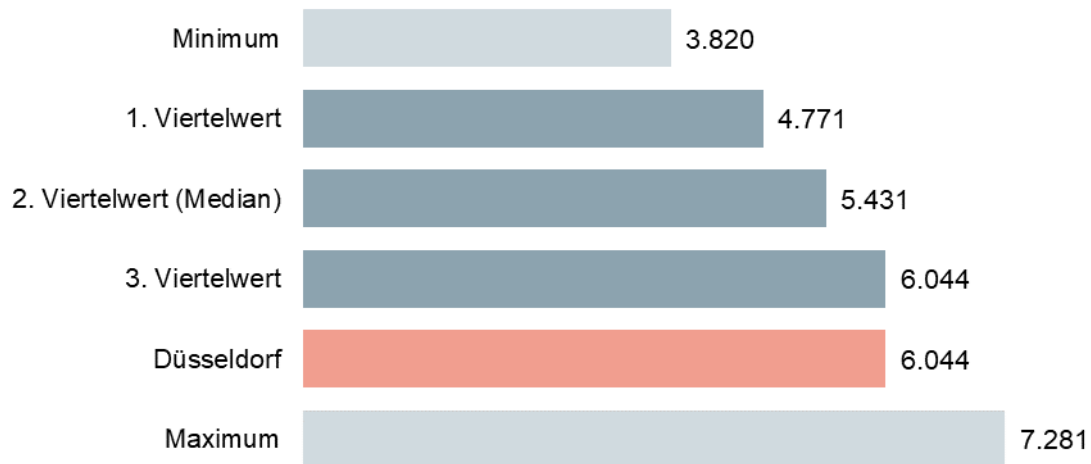
→ **Feststellung**

Die IT-Kosten der Stadt Düsseldorf sind hoch und teilweise nur eingeschränkt durch die Stadt zu beeinflussen. Gleichwohl hat die Stadt Düsseldorf ihre IT-Personalkosten seit der letzten Prüfung der gpaNRW stark reduziert.

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 Düsseldorf** 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:



Rund drei Viertel der geprüften kreisfreien Städte können einen Arbeitsplatz zu geringeren Kosten mit IT ausstatten als die Stadt Düsseldorf. Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis den IT-Leistungen der Stadt Düsseldorf tatsächlich gerecht wird, ist es erforderlich, nachstehende Vergleichsgrößen ergänzend zu betrachten:

- IT-Endgeräte:

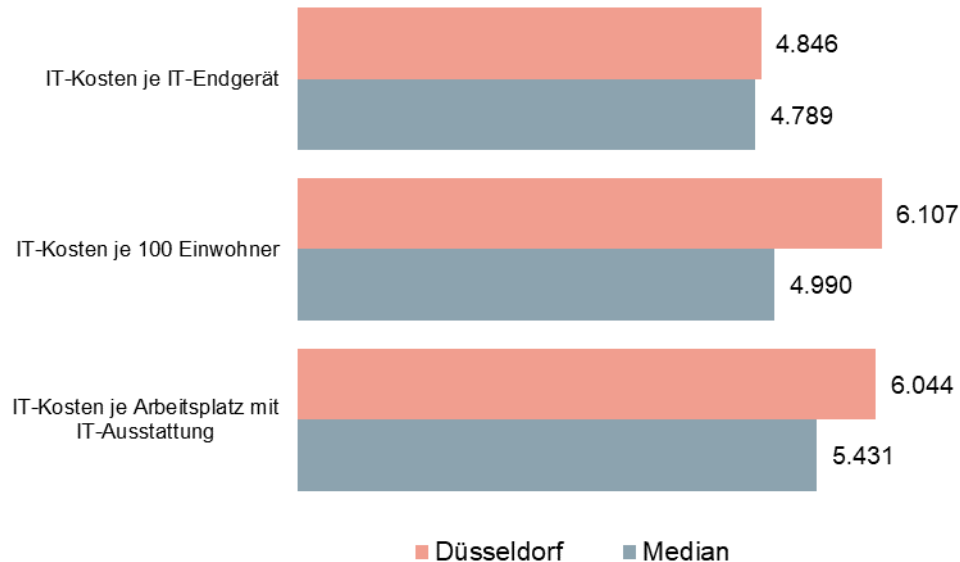
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität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

- Einwohner:

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

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

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



Die Kennzahlen der Stadt Düsseldorf weisen eine grundsätzlich ähnliche Ergebnistendenz auf. Dennoch fällt auf, dass die Kosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung im Einwohnerbezug noch deutlicher über dem jeweiligen Median liegen. In Bezug auf ein IT-Endgerät fällt das Ergebnis für die Stadt Düsseldorf hingegen etwas günstiger aus als in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind:

- Die Stadt Düsseldorf muss innerhalb der Kernverwaltung mehr Arbeitsplätze mit IT ausstatten als die meisten der geprüften Städte. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt mit 101 über dem Median von knapp 94.
- Zudem stellt die Stadt Düsseldorf mehr IT-Endgeräte je auszustattenden Arbeitsplatz bereit als drei Viertel der geprüften kreisfreien Städte. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen 1,25 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,08 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

IT-Kosten steigen oder fallen erfahrungsgemäß nicht proportional zur Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder IT-Endgeräte. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Insofern fallen Kennzahlenwerte bei höheren Ausstattungsmengen, wie bei der Stadt Düsseldorf, tendenziell positiver aus.

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

Es sind weitere Faktoren zu nennen, die sich auf die Kostensituation der Stadt Düsseldorf auswirken. Sie ergeben sich aus dem Betriebsmodell der Stadt und der daraus resultierenden IT-Kostenstruktur. Die IT-Kosten der Stadt Düsseldorf setzen sich wie folgt zusammen:

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

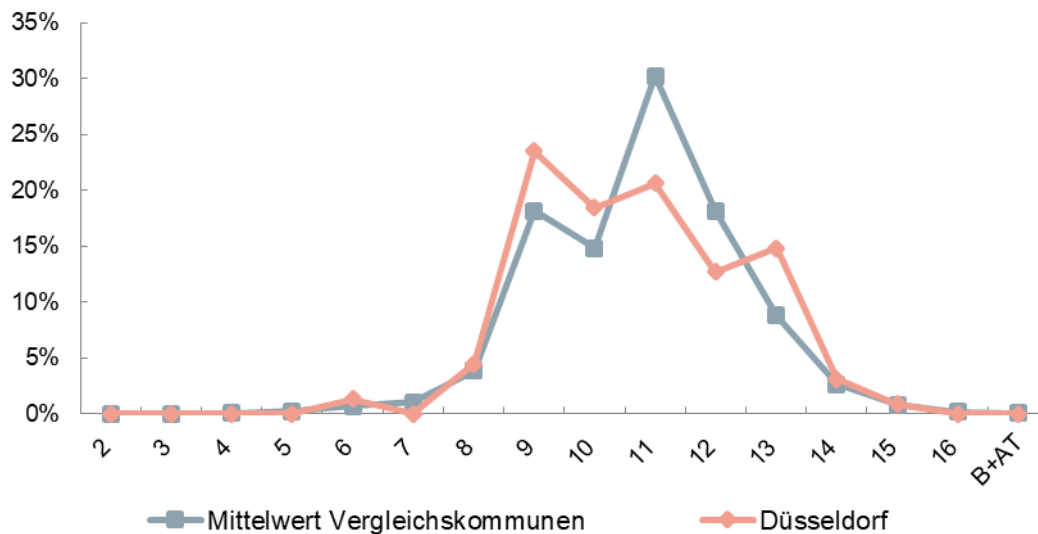
	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Stadt Düsseldorf	23	73	4
Interkommunaler Durchschnitt	28	67	5

Das IT-Betriebsmodell der Stadt Düsseldorf zeichnet sich durch eine in großen Teilen ausgelagerte operative IT aus. Die IT-Gesamtkosten der Stadt Düsseldorf sind dabei durch einen leicht unterdurchschnittlichen Personalkosten- und einen leicht überdurchschnittlichen Sachkostenanteil inklusive der Leistungen der ITK geprägt.

Die Personalkosten stellen bei der Stadt Düsseldorf in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 1.461 Euro den Medianwert. Auch im Vergleich zu den kreisfreien Städten mit einem ähnlichen Betriebsmodell wie bei der Stadt Düsseldorf liegen die Personalkosten im interkommunalen Mittelfeld.

Ob die Personalkosten angemessen sind hängt auch davon ab, ob sie durch die Zahl an Mitarbeitern oder durch deren 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 Düsseldorf 2018 im interkommunalen Vergleich



Das Besoldungs- und Vergütungsniveau der Stadt Düsseldorf liegt schwerpunktmäßig im unteren Bereich des gehobenen Dienstes bzw. vergleichbarer Entgeltgruppen. Dies wirkt sich nicht belastend auf die IT-Personalkosten der Stadt Düsseldorf aus.

Auf eine IT-Vollzeitstelle entfallen bei der Stadt Düsseldorf rein rechnerisch knapp 55 zu betreuende Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Im Vergleich zu den kreisfreien Städten mit ähnlichem Betriebsmodell ist die Stellenausstattung damit durchschnittlich. Durch die interne Neuorganisation der IT bei der Stadt Düsseldorf wurde zudem im Gegensatz zur letzten IT-Prüfung der gpaNRW eine Reduzierung um knapp ein Drittel bei den IT-Stellenanteilen erreicht. Damit ist die Personalausstattung der Stadt Düsseldorf mittlerweile grundsätzlich unkritisch.

Demgegenüber fallen die Sachkosten der Stadt Düsseldorf in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit rund 4.533 Euro höher aus als bei fast drei Viertel der kreisfreien Städte. Diese Einordnung gilt im Wesentlichen auch für den eingeschränkten Vergleich mit den kreisfreien Städten, die ein ähnliches IT-Betriebsmodell besitzen.

Der Fokus bei der Kostenanalyse richtet sich deshalb auf die Sachkosten und damit zu einem erheblichen Teil auf die ITK Rheinland. Der Anteil der ITK-Kosten an den gesamten IT-Sachkosten der Stadt Düsseldorf liegt bei über 60 Prozent.

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

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

3.2.1 IT-Grunddienste

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

- IT-Standardarbeitsplätze
- Telekommunikation
- Drucken am Arbeitsplatz

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

Die Kosten für die IT-Grunddienste der Stadt Düsseldorf machen rund 41 Prozent der gesamten IT-Kosten aus. Nur zwei kreisfreie Städte weisen einen noch geringeren Anteil aus. An dieser Stelle deutet sich bereits an, dass der Anteil für die kommunalen Fachanwendungen der Stadt Düsseldorf mit 59 Prozent äußerst hoch ist. Somit lässt sich bereits jetzt der Schwerpunkt in der Kostenanalyse für die Stadt Düsseldorf erkennen: Dieser liegt bei den Fachanwendungen.

Die Kosten für die IT-Grunddienste der Stadt Düsseldorf stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

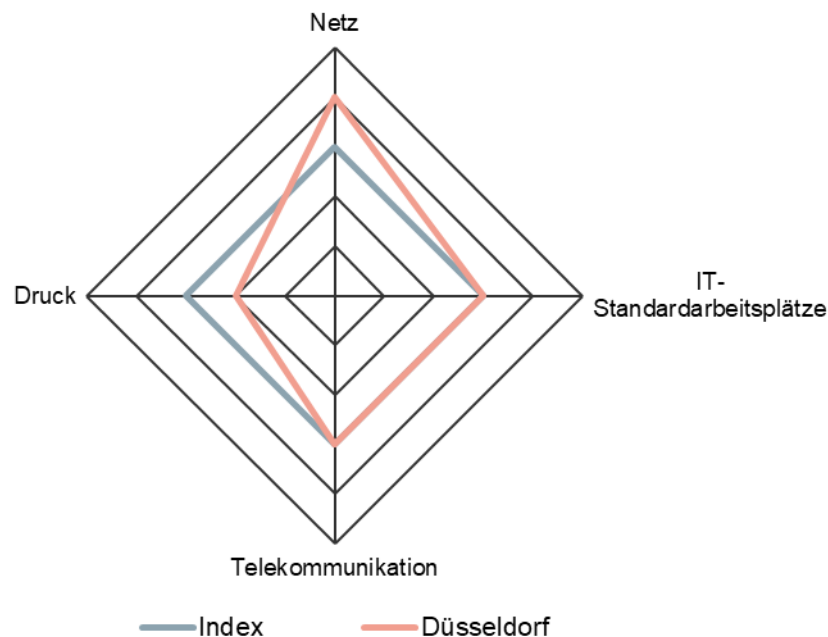
Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung 2018 in Euro



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen. Auch unter der Berücksichtigung, dass die Kennzahlenausprägung der Stadt Düsseldorf durch deren Anzahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung begünstigt ist, sind ihre Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste maximal durchschnittlich. Sie liegen bei 2.477 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Der Median liegt bei 2.625 Euro je IT-Ausstattung.

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

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

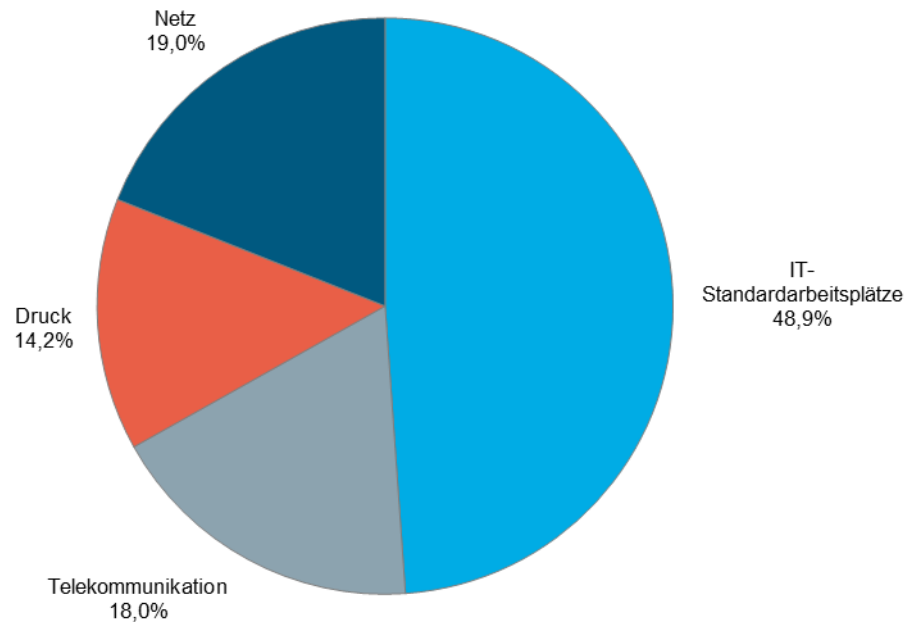


Die Kostensituation innerhalb der IT-Grunddienste der Stadt Düsseldorf ist grundsätzlich ausgewogen. Die geringen Kosten für das Netz können die überdurchschnittlichen Druckkosten kompensieren. Die Kosten für IT-Standardarbeitsplätze und die Telekommunikation sind durchschnittlich.

In den Kosten für die IT-Grunddienste sind auch Aufwendungen für zentrale Rechnersysteme der ITK enthalten. Sie umfassen Kosten im Zusammenhang mit Servern, zentralen Speichersystemen, Datenbanken etc. Aufgrund der Auslagerung der operativen IT-Aufgaben an die ITK Rheinland fallen für die Stadt Düsseldorf hier jedoch keine nennenswerten eigenen Kosten an.

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

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



Die Kosten der IT-Standardarbeitsplätze machen fast die Hälfte der IT-Grunddienste der Stadt Düsseldorf aus. Die andere Hälfte besteht aus Netz-, Druck- und Kosten für die Telekommunikation.

Das Leistungsfeld Druck hat an den IT-Grunddiensten einen Anteil von gut 14 Prozent und an den gesamten IT-Kosten der Stadt von ca. sechs Prozent. Eine kreisfreie Stadt weist hier noch höhere Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung auf. Sowohl die Sach- als auch Personalkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind beim Druck etwas erhöht; dies gilt auch je Druck-Endgerät. Die Anzahl der Druckendgeräte je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung bei der Stadt Düsseldorf liegt leicht über dem Durchschnitt der Städte. Kosten der Multifunktionsgeräte werden über "Click-Preise" abgerechnet, die für Druck und Kopie identisch sind. Kosten für dezentral abgerechnetes Verbrauchsmaterial wie Tinte und Toner können von der Stadt Düsseldorf mittlerweile zentral ermittelt werden. Diese werden seit 2018 nicht mehr zentral, sondern dezentral durch die Fachbereiche selbst bestellt.

3.2.2 Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

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

Die Fachanwendungskosten der Stadt Düsseldorf machen einen Anteil von rund 59 Prozent der gesamten IT-Kosten aus. Nur zwei kreisfreie Städte weisen einen noch höheren Anteil aus. Wie bereits oben bei den IT-Grunddiensten aufgeführt, zeigt sich bereits hier, dass der Schwerpunkt in der Kostenanalyse für die Stadt Düsseldorf bei den Fachanwendungen liegt. Die Kosten stellen sich im Vergleich zu den übrigen kreisfreien Städten wie folgt dar:

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



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen. Die Fachanwendungskosten der Stadt Düsseldorf sind mit 3.567 Euro in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung äußerst hoch. Und dies trotz der oben aufgeführten begünstigenden Faktoren bei der Berechnung der Kennzahlen. Lediglich eine kreisfreie Stadt weist hier noch höhere Kosten auf.

Rund 82 Prozent der IT-Kosten für Fachanwendungen sind in der Stadt Düsseldorf Sachkosten. Diese enthalten zu über 90 Prozent Kosten, die aus dem Service der ITK Rheinland resultieren. Aufwendungen für zentrale Rechnersysteme der ITK sind auch hier, wie bei den IT-Grunddiensten, bereits eingepreist.

Dabei erfolgt die Abrechnung der Leistungen der ITK Rheinland auf der Grundlage von Produktpreisen, die jährlich festgesetzt und überwiegend nach Anzahl der Einwohner verrechnet werden. Fast zwei Drittel aller ITK-Leistungen für die Stadt Düsseldorf werden demnach im Einwohnerbezug abgerechnet. Andere kommunale Anwendungen der ITK werden fall- oder gerätebezogen und damit bereits verursachungsgerecht abgerechnet. Das bedeutet jedoch auch, dass die Stadt Düsseldorf knapp die Hälfte ihrer Fachanwendungskosten und damit fast ein Drittel ihrer gesamten IT-Kosten nicht beeinflussen kann, da das Verursacherprinzip hier nicht greift.

Beispielsweise wird das typischerweise kostenintensivste kommunale Fachverfahren in kreisfreien Städten, das Finanzverfahren, gegenüber der Stadt Düsseldorf im Einwohnerbezug abgerechnet. Die entsprechenden Kosten der ITK machen allein fast 20 Prozent der prüfungsrelevanten Fachanwendungskosten für die Stadt Düsseldorf aus. Möglichkeiten, über Menge oder Qualität ihre IT-Kosten zu steuern, bestehen hier für die Stadt Düsseldorf nicht.

Wie unter dem Aspekt des IT-Betriebsmodells und der IT-Steuerung bereits beschrieben, verbessern sich die Rahmenbedingungen durch das kürzlich beschlossene neue Preisbildungsmodell der ITK Rheinland. Dennoch werden auch weiterhin zahlreiche, teils kostenintensive Fachverfahren, wie beispielsweise das Finanzverfahren, im Einwohnerbezug abgerechnet. Auch wenn es sich dabei um einen gemeinschaftlichen Beschluss aller Verbandsmitglieder handelt, sieht die gpaNRW weitere Möglichkeiten, die Abrechnung verursachungsgerechter zu gestalten.

- Ob die Stadt Düsseldorf vom Abrechnungssystem der ITK-Rheinland profitiert oder benachteiligt ist, kann nur über eine Detailanalyse geklärt werden, die nicht Gegenstand der überörtlichen Prüfung der gpaNRW ist. Für die Stadt Düsseldorf besteht aber das Risiko, dass die Abrechnung bislang nicht der tatsächlichen Inanspruchnahme entspricht. Wie sich die Kosten für die Stadt Düsseldorf infolge des ab 2022 geltenden neuen Preisbildungsmodells der ITK verändern, bleibt abzuwarten.

Je höher die Fachanwendungskosten ausfallen, desto größer ist die Notwendigkeit, deren Mehrwert zu belegen. Inwiefern die eingesetzten Fachanwendungen die Verwaltungsprozesse der Stadt Düsseldorf unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Positiv ist aber, dass die Stadt Düsseldorf derzeit ein Portfolio-Management aufbaut. Damit will sie für ihren eingesetzten kommunalen Fachverfahren mehr Transparenz erreichen, um prüfen zu können inwiefern die Ausstattung anforderungsgerecht ist. Damit die Stadt Düsseldorf diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind vorab auch systematische Prozessbetrachtungen erforderlich. Hier besitzt die Stadt Düsseldorf bereits eine gute Grundlage. Darauf gehen wir unter dem Aspekt Prozessmanagement näher ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Leistungen der ITK bewerten können. Gemäß Empfehlung zum IT-Betriebsmodell und der IT-Steuerung sollte die Stadt Düsseldorf über die Gremienarbeit auf eine noch verursachungsgerechtere Leistungsabrechnung des Zweckverbands hinwirken.

3.3 Digitalisierung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

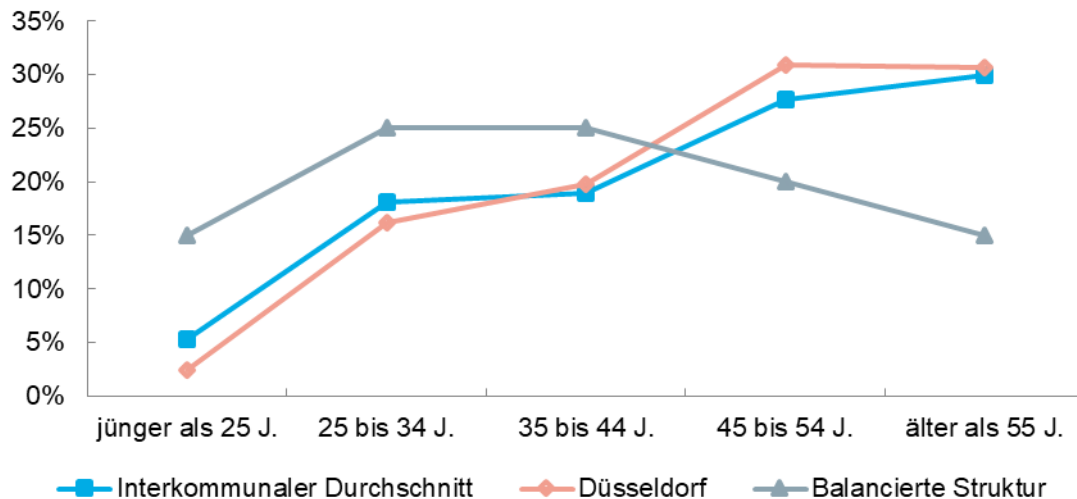
3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)² empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Dabei handelt es sich um eine 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 Düsseldorf der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der übrigen kreisfreien Städte gegenüber.

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

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 Düsseldorf 2018 in Prozent



Die Personalstruktur der Stadt Düsseldorf ist insgesamt stärker alterszentriert als im Durchschnitt der übrigen kreisfreien Städte. Sie liegt, ebenso wie bei den meisten der geprüften Städte, weit oberhalb einer balancierten Altersstruktur.

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

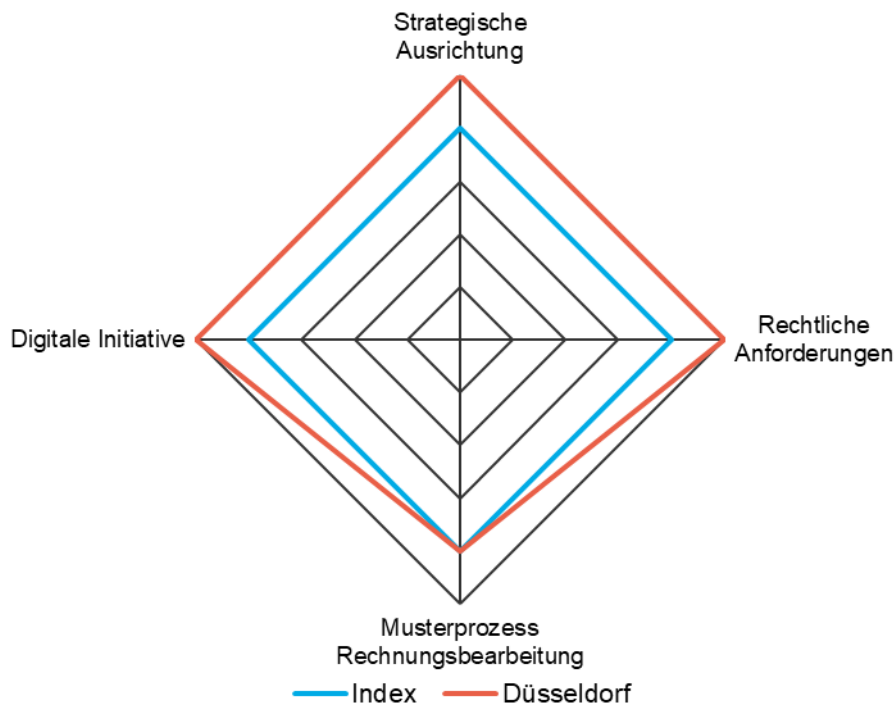
3.3.2 Stand der Digitalisierung

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 Düsseldorf in den vorgeannten 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 Düsseldorf



- Die digitale Transformation der Stadt Düsseldorf ist auf einem sehr guten Weg.

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

3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

- Die digitale Transformation der Stadt Düsseldorf besitzt eine sehr gute formal-strategische Grundlage.

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.*

Für die Steuerung des Gesamtprojekts "Digitalisierung der Stadt Düsseldorf" wurde die Funktion eines CDO als Stabsstelle eingerichtet, die zunächst dem Büro des Oberbürgermeisters direkt zugeordnet war. Zum 01. Juli 2021 wurde die Stabsstelle in das neu gegründete Dezernat für Wirtschaft, Digitalisierung, Personal und Organisation verlagert. Daneben ist die Abteilung Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) organisatorisch im Hauptamt angesiedelt, das dem gleichen Dezernat untersteht. Die Abteilung IKT ist innerhalb der Verwaltung für die Informations- und Kommunikationstechnik und die damit verbundenen Dienstleistungen zuständig.

Die Stadt Düsseldorf hat eine Digitalisierungsstrategie verfasst und anhand der dort formulierten Ausrichtungen eine „Projektlandkarte Digitalisierungsmaßnahmen“ entwickelt. Dieser enthält dezidierte Projekte, die auf Ideen und Anregungen der Fachbereiche fußen. Die Projektideen wurden zentral aufgenommen und nach transparenten und nachvollziehbaren Aspekten bewertet und priorisiert. Etwa ein Drittel der geprüften Städte haben einen solchen Maßnahmenkatalog noch nicht.

Ebenfalls positiv ist, dass die Stadt Düsseldorf in ihrer Digitalisierungsstrategie die Beschäftigten als entscheidende interne Interessengruppe nennt. Demnach kann die digitale Transformation nur durch Akzeptanz und Qualifikation gelingen.

3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

- ➔ Die Stadt Düsseldorf erfüllt alle geprüften rechtlichen Anforderungen des EGovG.

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 Düsseldorf** 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 Düsseldorf	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	erfüllt	9 von 23

Die Stadt Düsseldorf erfüllt formal alle gesetzlichen Anforderungen, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert die Stadt Düsseldorf 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 Düsseldorf einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet. Alle notwendigen Angaben sind auf der Seite „Kontakt“ des Internetauftritts ausführlich dargestellt. Dabei sind alle wesentlichen Zugangsmodalitäten genannt. Darüber hinaus bietet die Stadt Düsseldorf den in § 3 (2) EGovG geforderten elektronischen Zugang durch De-Mail als Möglichkeit an. Das De-Mail Postfach ist an die bestehende technische Infrastruktur angebunden und ermöglicht eine Weiterleitung an die zuständigen Bearbeiter.

Bei der Stadt Düsseldorf sind bereits viele Formulare online verfügbar. Diese können elektronisch ausgefüllt und ebenso elektronisch an die Behörde gesendet werden. Hier hat die Stadt Düsseldorf bereits einen Standard geschaffen, welcher von den meisten Vergleichskommunen noch nicht erreicht worden ist.

Die Stadt Düsseldorf bietet aktuell nur im Rahmen ausgewählter Angebote (u. a. Bewohnerparkausweis, Leistungen nach ikfz, Personenstandsurkunden, Hygienebelehrung) elektronische Bezahlungsmöglichkeiten an. Hierzu besteht eine zentrale E-Payment-Plattform, mit der alle gängigen Zahlungsarten bedient werden können und die, je nach Leistung, dem Nutzer die geeigneten Zahlungsformen anbietet. Darüber hinaus befindet sich die Ausweitung elektronischer Zahlungsmöglichkeiten nach Maßgabe des § 7 EGovG aktuell in einem fortgeschrittenen Projektstadium. Dies umfasst u. a. die Entwicklung eines Moduls, mit dem unabhängig von einer fachanwendungsgestützten Dienstleistung Zahlungen elektronisch vorgenommen werden können.

Die Stadt Düsseldorf kann elektronische Rechnungen im XRechnungs-Format nicht nur empfangen, sondern teilweise auch medienbruchfrei verarbeiten. Elektronische Rechnungen, die per Mail eingehen werden über eine Schnittstelle medienbruchfrei in das Finanzverfahren übertragen. Für die Übertragung von elektronischen Rechnungen aus dem Rechnungsportal in das Finanzverfahren fehlt indes eine entsprechende Schnittstelle. Dementsprechend liegt in diesen Fällen weiterhin ein Medienbruch vor. Nach Angaben der Stadt ist die Anzahl der betreffenden Rechnungen im Jahr aus dem Rechnungsportal jedoch äußerst gering. Die Stadt Düsseldorf arbeitet trotzdem zusammen mit ihrem IT-Dienstleister ITK an der Umsetzung einer Standardlösung.

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

Im Gegensatz zu vielen kreisfreien Städten, hat die Stadt Düsseldorf im Rahmen des Prozessmanagements bereits die Umsetzung der Vorgaben aus dem OZG in den Blick genommen. Dabei werden die Prozesse aus dem OZG-Umsetzungskatalog und der „Projektlandkarte Digitalisierungsmaßnahmen“ vorrangig betrachtet.

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**

Der Prozess zur digitalen Rechnungsbearbeitung der Stadt Düsseldorf ist gut. Dennoch gibt es Ansatzpunkte diesen weiter zu optimieren.

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

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

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die **Stadt Düsseldorf** 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 Düsseldorf	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Scannen	erfüllt	11 von 23
Optische Texterkennung	teilweise 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. Auch die Stadt Düsseldorf hat für die Bearbeitung der Eingangsrechnungen einen elektronischen Workflow mit Integration ins Finanzverfahren implementiert und damit schon viele Optimierungen der Rechnungsbearbeitung umgesetzt.

Ebenso wie fast alle geprüften kreisfreien Städte scannt die Stadt Düsseldorf eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess. Auffällig ist, dass elektronisch eingehende Rechnungen im PDF-Format nur von knapp der Hälfte der kreisfreien Städte medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Umso positiver ist, dass die Stadt Düsseldorf ein zentrales Mail-Postfach für Rechnungen eingerichtet hat und eingehende PDF-Rechnungen bereits automatisiert in den Workflow überträgt.

Eine optische Texterkennung setzen hingegen die meisten der geprüften Städte ein. In dieser technischen Unterstützung liegt ein besonderes Potenzial die Sachbearbeitung zu entlasten und die Prozesseffizienz zu steigern. Wie auch zwei Drittel der geprüften kreisfreien Städte nutzt die Stadt Düsseldorf die Möglichkeiten der optischen Texterkennung und überträgt Rechnungsdaten automatisiert in den Workflow. Die eingesetzte technische Lösung zeigt allerdings Optimierungsbedarf auf. Denn bei geschätzt der Hälfte der übertragenen Rechnungen müssen ausgelesene Daten noch manuell korrigiert werden. Die Stadt Düsseldorf setzt wie viele kreisfreie Städte trainierbare OCR-Technologien ein. Um ihre manuellen Korrekturen zu reduzieren, intensiviert die Stadt Düsseldorf bereits gegenwärtig das sog. Feldtraining.

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. Auch die Stadt Düsseldorf bildet hier keine Ausnahme. Das Auftrags- und Bestellwesen wird bei der Stadt Düsseldorf gegenwärtig uneinheitlich ausgeführt. Teilweise arbeitet die Stadt Düsseldorf mit Mittelbindungen und Mittelreservierungen im Finanzverfahren. Einige Verwaltungsbereiche nutzen eine spezielle Beschaffungssoftware. Wiederum andere Verwaltungsbereiche erfassen Aufträge und Bestellungen noch manuell über Word-Formulare. Hier besteht für

die Stadt Düsseldorf ein weiterer Ansatzpunkt, um den Prozess durch einheitliche Vorgaben effizienter zu gestalten. Ggf. bieten weitere Module im Finanzverfahren noch zusätzliche Optimierungsmöglichkeiten für die Eingangsrechnungen.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte mehr Aufträge und Bestellungen in Fachverfahren strukturiert erfassen, um häufiger die aus dem Vergabeprozess resultierenden Informationen über eine Schnittstelle im Rechnungsworkflow nutzen zu können.

3.3.2.4 Digitale Initiative

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

- Die Stadt Düsseldorf hat, auch über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, die Initiative ergriffen. Sie befindet sich damit bei der digitalen Transformation auf einem guten Weg.

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

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

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

Nahezu alle kreisfreien Städte haben bereits ein DMS und vereinzelt E-Akten im Einsatz oder befinden sich zumindest in einer Einführungsphase. Auch die **Stadt Düsseldorf** hat die Vorteile erkannt und die E-Akte im Rahmen eines Vorprojektes bereits in ausgewählten Organisationseinheiten eingeführt.

Zuletzt hat sie ein Projekt für das verwaltungsweite Roll-Out der E-Akte aufgesetzt. Die Verwaltungskonferenz hat dabei entschieden, dass insbesondere die Ämter, die in das neue technische Verwaltungsgebäude einziehen werden, vorrangig mit einer E-Akte ausgestattet werden

sollen. Ebenso sollen die Ämter priorisiert werden, die ihre Maßnahmen im mittlerweile beendeten Projekt "Verwaltung 2020" mit der Einführung der E-Akte begründeten sowie die Ämter, bei denen gesetzliche Vorgaben dies vorschreiben bzw. sinnvoll erscheinen lassen. Insofern besteht bei der Stadt Düsseldorf ein Projektplan zur verwaltungsweiten Einführung der E-Akte.

Die Stadt Düsseldorf hat bereits in verschiedenen Verwaltungsbereichen sowohl externe als auch interne Verwaltungsleistungen durchgehend medienbruchfrei umgesetzt. Damit hat sie einen vergleichbaren Umsetzungsstand wie die meisten kreisfreien Städte erreicht.

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 Düsseldorf besitzt eine gute Grundlage für ein systematisches Prozessmanagement, das nur vereinzelt optimiert werden kann, um den Anforderungen der digitalen Transformation noch besser gerecht zu werden.

Das Prozessmanagement einer Kommune sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- **Strategische Vorgaben:** *Eine Kommune sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte sie verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Sie sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*
- **Personalausstattung:** *Eine Kommune sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Eine Kommune sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*

- **Operative Vorgaben:** Eine Kommune sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)³ orientieren.
- **Fachverfahren:** Eine Kommune sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.
- **Interne Vernetzung:** Eine Kommune sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.
- **Prozessüberblick:** Eine Kommune sollte ihre Prozesse kennen. Das bedeutet, dass sie mindestens eine vollständige Auflistung ihrer Verwaltungsprozesse besitzen sollte.
- **Stand der Umsetzung:** Eine Kommune sollte bereits Prozesse entsprechend ihrer Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die **Stadt Düsseldorf** 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 Düsseldorf	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	1 von 23
Personalausstattung	teilweise erfüllt	3 von 23
Operative Vorgaben	erfüllt	7 von 23
Fachverfahren	erfüllt	19 von 23
Interne Vernetzung	teilweise erfüllt	5 von 23
Prozessüberblick	teilweise erfüllt	5 von 23
Stand der Umsetzung	erfüllt	7 von 23

Es erfüllen nur wenige Kommunen die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Viele Städte stehen noch am Anfang, sodass sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen erfüllen. Für die gpaNRW ist eine Anforderung hingegen erst dann erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Dennoch ist die Stadt Düsseldorf in einigen Bereichen schon einen Schritt weiter als viele andere kreisfreie Städte.

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

Häufig fehlen bei den kreisfreien Städten noch grundlegende Festlegungen und Vorgaben. So haben mehr als die Hälfte der geprüften kreisfreien Städte beispielsweise ihre Aufgaben, Ziele und Prioritäten noch nicht verbindlich festgeschrieben. Bei der Stadt Düsseldorf erfolgt die Prozessaufnahme bei einer Berührung mit dem OZG und der „Projektlandkarte Digitalisierungsmaßnahmen“ sowie der Erstellung von Landkarten aller Ämter zur besseren Übersicht der Prozesse. Es folgen die Modellierung der Kernprozesse der Fachbereiche sowie die Festlegung von Standardprozessen in Querschnittsbereichen. Grundlegende Ziele des Geschäftsprozessmanagements mit Beratungsansatz in der Stadt Düsseldorf sind die Visualisierung, Analyse und Optimierung, Rechtssicherung und Dokumentation, das Qualitätsmanagement sowie die kontinuierliche Überprüfung der Geschäftsprozesse alle zwei Jahre. Damit sind Aufgaben, Ziele und Prioritäten benannt und ein gemeinsames Prozess-Verständnis ist grundsätzlich sichergestellt.

Bei der Stadt Düsseldorf führt aktuell überwiegend die Organisationsabteilung des Hauptamtes Prozessanalysen durch. Allerdings können auch die Fachämter für einzelne Bereiche in ihrer Zuständigkeit Prozesse modellieren und analysieren. Die jeweiligen Verwaltungsleitungen dienen dabei nach eigenen Angaben als "Motor" für das Prozessmanagement. Dieses Vorgehen macht die Steuerung der Personalressourcen und einheitliche Umsetzung des Prozessmanagements besonders anspruchsvoll, da Reibungsverluste oder sogar Doppelarbeiten entstehen können. Die Stadt Düsseldorf sichert die dezentralen Prozessaufnahmen vorbildlich ab, indem die durch die Fachbereiche modellierten Prozesse einen Workflow zur Qualitätssicherung im 4-Augen-Prinzip durchlaufen.

Die Stadt Düsseldorf nimmt Prozesslandkarten und -sichten sowie detaillierte Prozessmodelle insbesondere für operative Prozesse auf. So stellt sie den gebotenen Detaillierungsgrad sicher. Dabei hat sie verbindliche, formalisierte Vorgaben für ihre Prozessaufnahmen erstellt, die eine einheitliche Modellierung sicherstellen.

Der Stadt Düsseldorf stehen zentral in der Organisationsabteilung drei Vollzeitstellen für Prozessanalysen zur Verfügung. Im interkommunalen Vergleich besitzt die Stadt Düsseldorf damit eine gute Ausgangslage. Die gpaNRW hat bei 16 der 23 kreisfreien Städte Personalressourcen erfasst. Rund drei Viertel dieser Städte stehen weniger als drei Vollzeitstellen für Prozessanalysen zur Verfügung. Gleichwohl hat die Stadt Düsseldorf als zweitgrößte Stadt der geprüften kreisfreien Städte auch eine höhere Anzahl an Verwaltungsprozessen zu analysieren. Maßgeblich, um den dafür erforderlichen Personaleinsatz zu bemessen, ist die eigene strategische Ausrichtung.

Die vorhandenen Personalressourcen sind nach Einschätzung der Stadt Düsseldorf aktuell ausreichend, zumal die Aufgabe zusätzlich durch dezentrale Anteile unterstützt wird. Ein Ansatzpunkt zur weiteren Optimierung liegt lediglich darin, die Aufgabe des Prozessmanagements über die Stellenbeschreibungen verbindlich abzusichern. Dies ist für die dezentralen Ressourcen derzeit noch nicht durchgängig der Fall.

Weniger als ein Drittel der geprüften kreisfreien Städte hat einen hinreichenden Überblick über ihre Verwaltungsprozesse. Auch bei der Stadt Düsseldorf fehlt noch ein dokumentierter Gesamtüberblick über alle Prozesse der Stadtverwaltung. Jedoch werden die betrachteten Prozesse in einer speziellen Software erfasst und aufgelistet. Dazu gibt es prozessbezogene Zusatzinformationen, die das Suchen nach bestimmten Themen nach Angaben der Stadt Düsseldorf erleichtern.

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 Düsseldorf hat schon einen guten Weg eingeschlagen, die IT und das Prozessmanagement miteinander zu vernetzen. So erfasst sie bei Modellierungen immer die im Prozess verwendete Software. Auf diese Informationen kann die Abteilung IKT durch Leserechte und Auswertemöglichkeiten im Fachverfahren zugreifen. Zudem bindet die Organisationsabteilung der Stadt Düsseldorf bei Digitalisierungsprojekten die Abteilung IKT immer ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte insbesondere auf einen dokumentierten Gesamtüberblick über alle ihre Verwaltungsprozesse hinarbeiten.

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.

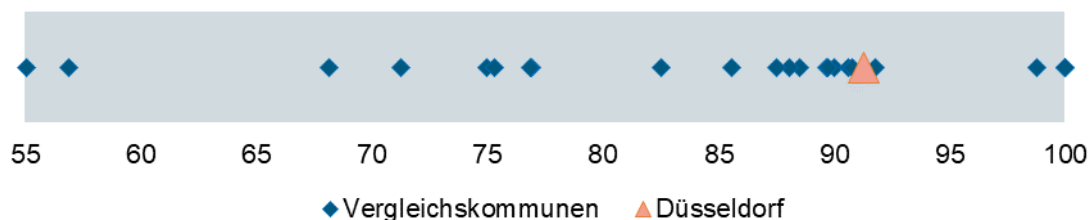
→ Feststellung

Die Stadt Düsseldorf profitiert sehr von der Infrastruktur und Organisation ihres IT-Dienstleisters ITK. Wenige Optimierungsmöglichkeiten bestehen insbesondere aus konzeptioneller Sicht beim Notfallmanagement.

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.

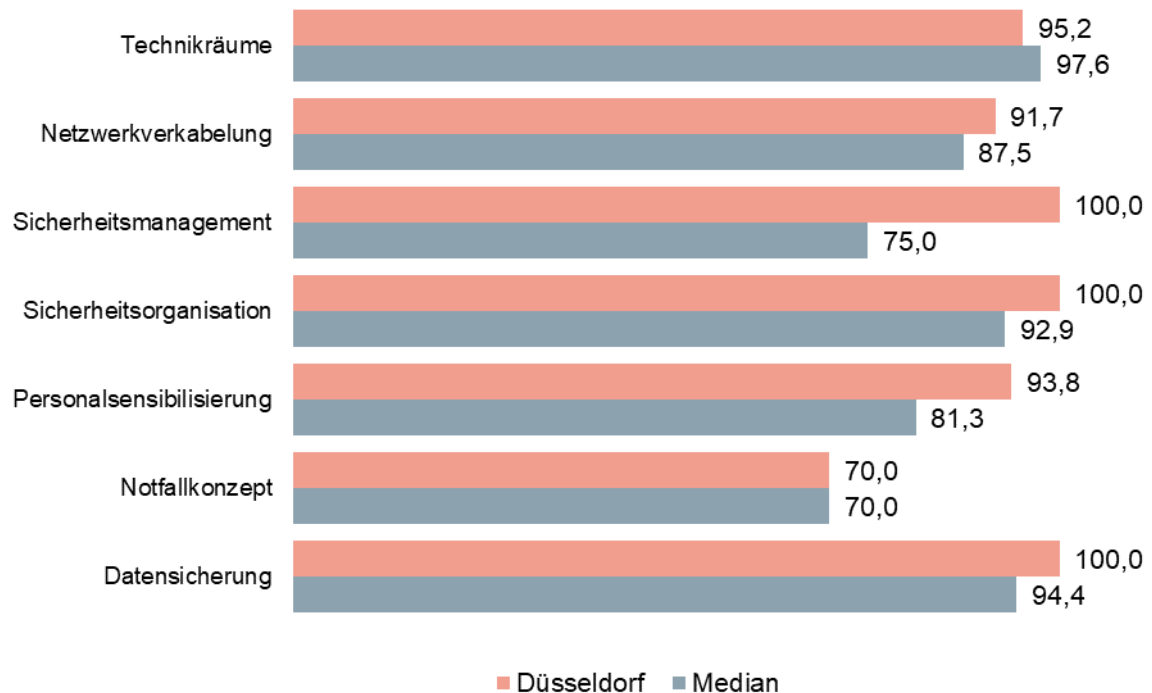
Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Stadt Düsseldorf** erfüllt sind.

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen im interkommunalen Vergleich in Prozent



In den einzelnen Prüfаспекten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Düsseldorf wie folgt dar:

Erfüllungsgrade der einzelnen Sicherheitsaspekte im interkommunalen Vergleich in Prozent



Die Stadt Düsseldorf erfüllt weit mehr der geprüften Sicherheitskriterien als die meisten kreisfreien Städte. Mit einem Gesamterfüllungsgrad von 91 Prozent bei den betrachteten Grundschutzaspekten erzielt die Stadt Düsseldorf ein sehr gutes und ausgewogenes Gesamtergebnis.

Für einen sicheren Betrieb der Server- und Netzwerkkomponenten in der Stadt Düsseldorf bietet der IT-Dienstleister seinen Verbandsmitgliedern ein hohes Maß an Betriebssicherheit und Betriebsbereitschaft. Hierzu zählt auch der Umgang mit Notfallsituationen, die sowohl konzeptionell als auch operativ vom Dienstleister in den Blick genommen wurden. Im Zusammenspiel zwischen Dienstleister und Verbandsmitgliedern ist dabei der Dienstleister auch auf die Vorgaben ihrer Mitglieder angewiesen, welche Verfügbarkeiten der Systeme im Detail benötigt und erwartet werden. Da sich die Vorgaben aufgrund der voranschreitenden digitalen Transformation dynamisch verändern, ist die Abstimmung der Vorgaben an Verfügbarkeiten und Ausfallsicherheit ein ständiger Prozess, der regelmäßig zu durchlaufen ist. Ohne diesem besteht das Risiko, dass dauerhaft Änderungsmaßnahmen unterbleiben und die Absicherung gegen Ausfallrisiken unzureichend wird. Insoweit ist positiv festzustellen, dass die ITK sich derzeit in einem Prozess der Neubewertung von Redundanzmerkmalen befindet, um diese dann an mögliche geänderte Bedarfe anzupassen.

Derzeit konzeptioniert die Stadt Düsseldorf ein gesamtstädtisches Informationssicherheits- und Datenschutzmanagementsystem (ISDMS) und wird dabei von einem externen Dienstleister unterstützt. Das ISDMS organisiert sowohl die IT-Sicherheit als auch den Datenschutz nach einem verbindlich festgelegten Rahmenwerk und wird nach eigenen Angaben durch die Fachstelle Compliance der Stadt Düsseldorf umgesetzt. Konkrete Optimierungsmöglichkeiten bestehen für Düsseldorf selbst insbesondere noch in konzeptioneller Hinsicht. Dies betrifft vorrangig die Bestandteile des Notfallmanagements, die von der Stadt Düsseldorf selbst zu erfüllen sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düsseldorf sollte ihr eigenes IT-Notfallkonzept fortschreiben.

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 Düsseldorf erfüllt die meisten der geprüften Aspekte der DSGVO. Handlungsbedarf besteht noch im Hinblick auf die Informationspflichten sowie die Risikobewertung und Datenschutz-Folgenabschätzung.

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 Düsseldorf 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 Düsseldorf	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Dienstanweisung	erfüllt	18 von 23
Datenschutzbeauftragte/r	erfüllt	23 von 23
Informationspflichten	teilweise erfüllt	11 von 23
Verarbeitungsverzeichnis	erfüllt	20 von 23
Risikobewertung und Datenschutz-Folgenabschätzung	teilweise erfüllt	11 von 23

Die Stadt Düsseldorf hat die Geschäftsanweisung über die Datenschutzorganisation an die neuen Regelungen der DSGVO angepasst. Die Geschäftsanweisung regelt insbesondere die Zuständig- und Verantwortlichkeiten im Umgang mit personenbezogenen Daten. Durch die Gegenüberstellung der Aufgaben der zentralen und dezentralen Datenschutzfunktion in der Anlage wird die Geschäftsanweisung sinnvoll ergänzt. Darüber hinaus befindet sich die Landeshauptstadt derzeit in der Konzeptionierungsphase zu einem gesamtstädtischen Informationssicherheits- und Datenschutzmanagementsystem (ISDMS), unterstützt durch einen externen Dienstleister. Das ISDMS soll zukünftig sicherstellen, dass die Organisation der IT-Sicherheit und des Datenschutzes in der Gesamtverwaltung nach einem festgelegten Rahmenwerk verwaltungsweit abgewickelt werden kann. Aufgrund der organisatorischen Voraussetzungen in der Fachstelle Compliance der Stadt Düsseldorf bietet sich nach eigenen Angaben diese gemeinsame Betrachtung an.

Bei der Stadt Düsseldorf sind ein behördlicher Datenschutzbeauftragter sowie ein Stellvertreter benannt und bei der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW (LDI) gemeldet. Der DSB ist Teil des Dezernats für „Recht, Ordnung, Feuerwehr und Gesundheit“.

Der berufene DSB besitzt die in Art. 37 Absatz 5 DSGVO geforderte berufliche Qualifikation und das Fachwissen auf dem Gebiet des Datenschutzrechts und der Datenschutzpraxis. Der Aufgabenbereich des DSB wurde in der Geschäftsanweisung über die Datenschutzorganisation an die neuen Vorgaben der DSGVO angepasst. Der DSB ist nach internen Regelungen ordnungsgemäß und frühzeitig in alle dem Schutz personenbezogener Daten zusammenhängenden Fragen einzubinden. Die Sensibilisierung der Beschäftigten hinsichtlich der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben erfolgt auf verschiedene Weise. Zunächst sind im städtischen Intranet Informationen zum Datenschutz bereitgestellt. Daneben findet für neue Auszubildende eine Informationsveranstaltung im Rahmen der Einführungstage statt. Die dezentralen Datenschutzfachkräfte sind erste Ansprechpartner und Multiplikatoren in Sachen Datenschutz innerhalb der Ämter und Institutionen.

Die Informationspflichten sollen gem. Geschäftsanweisung durch die Fachämter unter Zuhilfenahme des durch die Fachstelle Compliance bereitgestellten Musters umgesetzt werden. Nach Auskunft der Gesprächspartner wird der DSB häufig zur Unterstützung bei der Umsetzung Informationspflichten konsultiert.

Eine stichprobenartige Überprüfung der Umsetzung der Informationspflichten bei den Online-Angeboten der Stadt Düsseldorf offenbart jedoch Nachholbedarf. So wird beispielsweise im Bereich des „Urkunden-Service online“ nur auf die Einwilligung in die Datenverarbeitung auf Grundlage des DSG NRW hingewiesen. Die pflichtigen Informationen nach Art. 13 DSGVO sind

hierbei nicht zum Zeitpunkt der Erhebung auffindbar, sondern auf der zentralen Informationsseite des Standesamtes abrufbar. Hier sollte die Stadt Düsseldorf, durch eine entsprechende Verlinkung die Informationen zum Zeitpunkt verfügbar zu machen.

Das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten wird bei der Stadt Düsseldorf in den Fachbereichen durch die dezentralen Datenschutzfachkräfte geführt, wobei der DSB einen zentralen Zugriff erhält. Hierbei wird die bereits erwähnte Software genutzt. Die Datenschutzfachkräfte wurden zur Wahrnehmung der Tätigkeit durch den DSB hinreichend geschult. Nach Auskunft der Gesprächspartner soll das Verarbeitungsverzeichnis stichpunktartig kontrolliert werden. Durch den zentralen Einblick des DSB, die stichpunktartigen Kontrollen und die durchgeführten Schulungen kann die Richtigkeit des Verarbeitungsverzeichnisses hinreichend gewährleistet werden. Hinsichtlich der Vollständigkeit bietet sich der Abgleich des Verzeichnisses mit einem Aufgabengliederungs- bzw. Produktplans an. Die Beteiligung des DSB vor der Einführung von neuen automatisierten und nichtautomatisierten Verfahren ist durch einen in der Geschäftsanweisung formalisierten Prozess gesichert.

Die Verantwortung zur Durchführung der Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA) wird gem. Geschäftsanweisung über die Datenschutzorganisation durch die dezentralen Datenschutzfachkräfte wahrgenommen. Der DSB berät die Organisationseinheiten bei der Umsetzung der Vorgaben. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurden bei der Stadt Düsseldorf noch keine Risikoklassifizierungen oder DSFA durchgeführt. Die Umsetzung soll zukünftig mithilfe einer Software („PIA-Tool“) erfolgen. Allerdings gelten die nach altem Recht dokumentierten Vorabkontrollen weiterhin, soweit sich die Verarbeitung nicht wesentlich oder das entsprechende Risiko bei der Verarbeitung nicht verändert hat.

→ Empfehlung

Die Stadt Düsseldorf sollte die Informationen gem. Art. 13 DSGVO zum Zeitpunkt der Erhebung zur Verfügung stellen. Sie sollte bei neuen Verfahren die Risiken bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten klassifizieren. Daraus kann sich für die Stadt Düsseldorf auch ergeben, dass eine Datenschutz-Folgenabschätzung notwendig wird.

3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

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

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

→ Feststellung

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

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

- *Eine Kommune sollte die interne IT-Prüfung in der örtlichen Rechnungsprüfung verankern. Dies bedingt hinreichende eigene und/oder externe personelle Ressourcen.*
- *Eine Kommune sollte im Rahmen der örtlichen Prüfung unterstützende Fachverfahren einsetzen. Der Grad der IT-Unterstützung bemisst sich am Stand der Digitalisierung in der Verwaltung. Je stärker Verwaltungsabläufe digitalisiert und Akten elektronisch geführt werden, desto höher sind die Anforderung an IT-gestützte Prüfungen.*
- *Eine Kommune sollte die erforderliche Fachkompetenz in der örtlichen Rechnungsprüfung sicherstellen. Dazu zählt der Umgang mit der IT ebenso wie die Bewertung von IT-Organisation und –Infrastrukturen.*

Die **Stadt Düsseldorf** führt systematisch 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 Prüfaspekte die Stadt Düsseldorf dabei in den letzten fünf Jahren aufgreifen konnte und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen kreisfreien Städten aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2015 bis 2020

Prüfaspekte	Hat die Stadt Düsseldorf diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele kreisfreie Städte haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	Ja	18 von 23
Rollen- und Berechtigungskonzepte	Ja	18 von 23
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Ja	17 von 23
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz	Ja	17 von 23
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	teilweise erfüllt	14 von 23

Prüfaspekte	Hat die Stadt Düsseldorf diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele kreisfreie Städte haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
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	Ja	8 von 23
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten Zielen	Ja	8 von 23
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von IT-Investitionsmaßnahmen	teilweise erfüllt	7 von 23

Die Stadt Düsseldorf konnte in den letzten fünf Jahren mehr Prüfaspekte in Zusammenhang mit der Informationstechnik aufgreifen als die meisten Vergleichskommunen. Dies gelingt ihr, da sie viel bessere Rahmenbedingungen für örtliche IT-Prüfungen besitzt als die meisten kreisfreien Städte.

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 vereinzelt auch noch für die durchgeführten IT-Prüfungen der Stadt Düsseldorf, überwiegend gehen ihre Prüfungen allerdings deutlich tiefer, als es bei vielen Vergleichskommunen der Fall ist.

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

Sehr positiv ist dabei, dass bei der Stadt Düsseldorf die für die IT-Prüfung erforderliche fachliche Qualifikation weitgehend gewährleistet ist. Im Unterschied dazu fühlen sich mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte, die IT-Prüfungen durchführen, nicht annähernd adäquat aus- und fortgebildet. Meist fehlt noch die fachliche Qualifikation, um den wünschenswerten Prüfinhalten gerecht werden zu können. Die Stadt Düsseldorf beschäftigt bei der örtlichen Rechnungsprüfung hingegen drei ausgewiesene Analysespezialisten. Zur Entwicklung von komplexen Datenanalysen, Beschaffung von strukturierten Daten sowie der Implementierung eines dauerhaften Monitorings von Geschäftsprozessen hat sie 2020 zudem einen Diplom-Informatiker eingestellt. Darüber hinaus wurde ein Mitarbeiter von SAP geschult, um insbesondere die sehr komplexen SAP-Datenstrukturen auswerten und analysieren zu können.

Darauf aufbauend führt die Stadt Düsseldorf auch die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, mit intensiver IT-Unterstützung durch. Im Jahr 2016 fanden mehrere interne Projekte zur Weiterentwicklung der Prüfmethodik im Rechnungsprüfungsamt statt. Eines

dieser Projekte befasste sich mit dem Ausbau von Prüfung durch Unterstützung von Massendatenanalysen und regelmäßigen Auswertungen. Aus diesem Projekt ist der sogenannte Arbeitskreis „Digitalisierung und Auswertungen“ entstanden. In diesem Arbeitskreis sitzen Prüferinnen und Prüfer aus allen Abteilungen, die gemeinsam an der Entwicklung und Weiterentwicklung von zentralen und dezentralen Auswertungen und Datenanalysen arbeiten. Spezifische Kenntnisse aus dem ERP-System können so zielgerichtet mit Informationen aus Informationssystemen in den Fachbereichen oder in der technischen Abteilung verbunden werden. Zudem werden im Arbeitskreis die Qualifikation der SAP-Anwender fortentwickelt und Tipps und Tricks zum Umgang mit der Analysesoftware ausgetauscht.

Auf SAP-Daten hat jede Rechnungsprüferin und jeder Rechnungsprüfer der Stadt Düsseldorf sowohl über die Standardtransaktionen als auch über die zugehörigen Programme in SAP Zugriff. Darüber hinaus verfügt das Rechnungsprüfungsamt über die Berechtigung alle relevanten SAP-Tabellen direkt auszulesen und lokal zu speichern.

Der auf qualifizierte Rechnungsprüferinnen und -prüfer begrenzte Zugriff auf SAP-Quelldaten wird über ein integriertes Konzept zur zentralen Datenbereitstellung in lesbaren Formaten eingerahmt und somit allen Prüferinnen und Prüfern zur Verfügung gestellt.

Im Umgang mit elektronischen Daten, die in Verfahren außerhalb des SAP-Systems vorgehalten werden, werden den Rechnungsprüferinnen und -prüfern im Regelfall umfangreiche Leserechte im Rahmen einer Prüfung aber auch Direktzugriffe eingeräumt. Benötigte Auswertungen werden den Prüferinnen und Prüfern dann von der zuständigen IT-Koordination oder von der Fachverfahrensbetreuung bei der ITK bereitgestellt. Nach eigener Einschätzung übersteigt der Aufwand, der für eine breitgestreute, eigenständige Beschäftigung mit und Auswertung von Fachverfahrensinformationen aller testierter Verfahren, die von der Rechnungsprüfung des Rhein-Kreises-Neuss für alle Verbandsmitglieder der ITK geprüft wurden, den zusätzlichen Nutzen solcher Auswertungen. Gleichwohl plant die Stadt Düsseldorf, künftig einzelne Systemprüfungen mit dem Fachwissen aus dem Arbeitskreis Auswertungen zu begleiten, um auch Masendaten aus Fachverfahren explorativ zu analysieren, um daraus Prüfansätze zu entwickeln.

Zur Weiterverarbeitung der lokalen Datenbankauszüge setzt das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Düsseldorf unterschiedliche Softwareprodukte ein. Für die Erschließung von Textdateien, dateigebundenen Datenbanken und PDF-Dokumenten wird IDEA eingesetzt, welches unterschiedliche Dateiformate in ein eigenes Tabellenformat umwandeln kann. Neben IDEA setzt die Stadt Düsseldorf künftig für die Verarbeitung von Massendaten verstärkt auch auf die erweiterten Möglichkeiten der Datenanalyse in Excel ab Version 2016. Unabhängig davon ermöglichen es die Fachkenntnisse der Prüferinnen und Prüfer, zusätzlich benötigte Algorithmen auch selbst zu programmieren.

Die Stadt Düsseldorf dokumentiert Analysen, die wiederkehrend verwendet werden so, dass diese von allen Prüfern erstellt werden können. Damit unterstützt die örtliche Rechnungsprüfung auch das Wissensmanagement der Stadt Düsseldorf. Ad-Hoc-Auswertungen sichert sie exemplarisch in einem Infopool, um diese im Arbeitskreis zu evaluieren.

Insgesamt ist die IT-Unterstützung der örtlichen Rechnungsprüfung der Stadt Düsseldorf damit schon deutlich tiefgreifender als bei den meisten kreisfreien Städten. Sie befindet sich auf einem sehr guten Weg. Dies gilt insbesondere für den Umgang mit Massendatenanalysen.

- ➔ Die gpaNRW bestärkt die Stadt Düsseldorf darin, ihren Weg der IT-unterstützten Prüfung konsequent weiter zu gehen, indem sie systematisch Erfahrungen sowie technische Rahmenbedingungen evaluiert und neue Prüfansätze entwickelt.

Durch die fortschreitende Digitalisierung werden sich immer neue Prüfungsansätze ergeben, die die örtliche Rechnungsprüfung auch mit einer noch stärkeren IT-Unterstützung zur Massendatenanalyse verfolgen muss. Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer ist die Notwendigkeit, aber auch das Potenzial von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage ein breiteres Betrachtungsfeld, in kürzerer Zeit und mit weniger Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen und damit die Ressourcen effizienter dort einzusetzen, wo es erforderlich ist.

Herne, den 20. August 2021

gez.

Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold

Abteilungsleitung

gez.

Sven Alsdorf

Projektleitung

4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Überörtliche Prüfung der Informationstechnik					
F1	Die IT-Steuerung der Stadt Düsseldorf wird durch die Rahmenbedingungen des Zweckverbands ITK eingeschränkt. Allerdings hat die Stadt gegenüber der letzten IT-Prüfung der gpaNRW mittlerweile eine verbesserte Grundlage, um selbst über das Verhältnis eingesetzter Mittel zum verfolgten Zweck urteilen zu können.	9	E1	Die Stadt Düsseldorf sollte die Auswirkungen des neuen Preismodells der ITK Rheinland evaluieren und deren Rahmenbedingungen gemeinsam mit den anderen Mitgliedern weiter verbessern.	12
F2	Die IT-Kosten der Stadt Düsseldorf sind hoch und teilweise nur eingeschränkt durch die Stadt zu beeinflussen. Gleichwohl hat die Stadt Düsseldorf ihre IT-Personalkosten seit der letzten Prüfung der gpaNRW stark reduziert.	12	E2	Die Stadt Düsseldorf sollte das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Leistungen der ITK bewerten können. Gemäß Empfehlung zum IT-Betriebsmodell und der IT-Steuerung sollte die Stadt Düsseldorf über die Gremienarbeit auf eine noch verursachungsgerechtere Leistungsabrechnung des Zweckverbands hinwirken.	21
F3	Der Prozess zur digitalen Rechnungsbearbeitung der Stadt Düsseldorf ist gut. Dennoch gibt es Ansatzpunkte diesen weiter zu optimieren.	28	E3	Die Stadt Düsseldorf sollte mehr Aufträge und Bestellungen in Fachverfahren strukturiert erfassen, um häufiger die aus dem Vergabeprozess resultierenden Informationen über eine Schnittstelle im Rechnungsworkflow nutzen zu können.	30
F4	Die Stadt Düsseldorf besitzt eine gute Grundlage für ein systematisches Prozessmanagement, das nur vereinzelt optimiert werden kann, um den Anforderungen der digitalen Transformation noch besser gerecht zu werden.	31	E4	Die Stadt Düsseldorf sollte insbesondere auf einen dokumentierten Gesamtüberblick über alle ihre Verwaltungsprozesse hinarbeiten.	34
F5	Die Stadt Düsseldorf profitiert sehr von der Infrastruktur und Organisation ihres IT-Dienstleisters ITK. Wenige Optimierungsmöglichkeiten bestehen insbesondere aus konzeptioneller Sicht beim Notfallmanagement.	35	E5	Die Stadt Düsseldorf sollte ihr eigenes IT-Notfallkonzept fortschreiben.	37
F6	Die Stadt Düsseldorf erfüllt die meisten der geprüften Aspekte der DSGVO. Handlungsbedarf besteht noch im Hinblick auf die Informationspflichten sowie die Risikobewertung und Datenschutz-Folgenabschätzung.	37	E6	Die Stadt Düsseldorf sollte die Informationen gem. Art. 13 DSGVO zum Zeitpunkt der Erhebung zur Verfügung stellen. Sie sollte bei neuen Verfahren die Risiken bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten	39

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				klassifizieren. Daraus kann sich für die Stadt Düsseldorf auch ergeben, dass eine Datenschutz-Folgenabschätzung notwendig wird	
F7	Die Rahmenbedingungen für die örtliche IT-Prüfung der Stadt Düsseldorf sind gut. Auch bei den übrigen Prüfhandlungen ist die Stadt Düsseldorf durch eine gezielte IT-Unterstützung durch spezielle Fachverfahren gegenwärtig sehr gut aufgestellt.	40	E7	./.	

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

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

i www.gpa.nrw.de